

El mercado en el Estado

En las últimas décadas, las relaciones de poder dentro del sector público han experimentado cambios de magnitud, sobre todo a partir de la introducción de mecanismos de mercado dentro del Estado. El artículo sostiene que no existe información acerca de los resultados de estos enfoques y que incluso en aquellas áreas en las que se han logrado mejoras pueden haberse generado efectos negativos en términos de equidad y democracia. Se propone, sin pretender volver al viejo Estado desarrollista, construir un enfoque sociocéntrico de la reforma del sector público e impulsar su ampliación hacia fuera del Estado para incorporar el segmento de lo público que actualmente se encuentra en manos privadas.

NURIA CUNILL GRAU

Desde hace ya mucho tiempo, sobre todo desde la construcción del Estado de Bienestar, se ha considerado que la legitimidad del poder público depende fundamentalmente de la prestación de los servicios públicos.

En América Latina, la percepción de los ciudadanos acerca del poder del Estado para resolver problemas es que es muy limitado, e incluso que ha ido disminuyendo: en 2003, 57% de los latinoamericanos opinaba que el Estado era la institución que tenía más poder, porcentaje que se redujo a 49% en 2005.

Nuria Cunill Grau: trabajó durante los últimos 20 años en el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Actualmente es asesora especial de ese organismo y dirige la revista *Reforma y Democracia*. Es, además, investigadora en universidades chilenas y consultora internacional.

Palabras claves: Estado, mercado, administración pública, reforma, América Latina.

En contraste, se ha fortalecido la percepción del poder de las grandes empresas: de 40% en 2003 a 44% en 2005¹.

Además, el funcionamiento de las instituciones públicas es evaluado como mediocre: 52% lo califica como «regular»². El resultado es aún más desalentador en lo que respecta a la confianza en la administración pública: esta aparece como la cuarta institución que genera menos confianza, solo superada por el Congreso, los sindicatos y los partidos políticos³.

La conclusión es evidente: los servicios públicos no presentan un desempeño satisfactorio desde el punto de vista de la ciudadanía. ¿Significa esto que la sociedad prefiere los servicios prestados por el mercado? Si nos atenemos a las encuestas del Latinobarómetro, la respuesta es negativa: en 1998, 45% de los habitantes de la región consideraba que las privatizaciones habían sido beneficiosas para su país; en 2005, solo 31% manifestaba esta opinión⁴ y en 2008, 32%⁵. Del mismo modo, cuando se indaga qué actividades deberían permanecer en manos del Estado, 86% opina que la educación básica y primaria, seguida por la salud (85%), la provisión de agua potable (83%), las universidades y pensiones/jubilaciones (82%), los servicios eléctricos y el petróleo (80%), los teléfonos (71%) y, finalmente, el financiamiento de los partidos políticos (59%)⁶. Lo sorprendente es que los ciudadanos prefieren un mayor control por parte del Estado en ámbitos que fueron cedidos a manos privadas⁷.

En suma, la percepción mayoritaria es que el Estado es fundamental para resolver los problemas de la ciudadanía. Por otra parte, desde hace ya algunos años ha comenzado a recuperarse la idea de la centralidad del Estado para el desarrollo y la democracia. Junto con ello, se ha comenzado a revalorizar su papel redistribuidor y la idea de la inversión social como clave para la reducción de las desigualdades. La crisis económica mundial marca un nuevo hito en la validación del Estado, el péndulo está moviéndose nuevamente a su

1. Corporación Latinobarómetro: *Informe Latinobarómetro 2005: diez años de opinión pública 1995-2005*, 176.554 entrevistas, 10 mediciones en 18 países, Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2005, p. 18.

2. *Ibíd.*, p. 20.

3. *Ibíd.*, p. 55.

4. *Ibíd.*, p. 68.

5. Corporación Latinobarómetro: *Informe Latinobarómetro 2008*, Latinobarómetro, Santiago de Chile, noviembre de 2008, p. 34. Según el Latinobarómetro, la satisfacción con los servicios públicos privatizados está creciendo desde 2004, considerando que en ese año solo 15% de la gente de la región estaba muy satisfecha con estos servicios.

6. *Ibíd.*, p. 37.

7. *Ibíd.*

favor. La pregunta es si el Estado que se ha configurado en los últimos años tiene la capacidad para enfrentar los nuevos desafíos.

En este artículo sostendremos que en las últimas décadas se han producido cambios de inusitada magnitud. Estos cambios no solo definen un nuevo universo de servicios que, pese a ser públicos, permanecen en manos privadas, sino que además han arraigado la lógica de mercado dentro del Estado. Todo esto, si no se realizan las debidas prevenciones en cuanto a los límites y las condiciones, podría limitar esta revalorización del Estado como instrumento para el desarrollo y la implementación de políticas públicas sobre la base de un enfoque de derechos.

En este marco, en primer lugar enfocaremos la atención en las transformaciones de las relaciones de poder dentro del sector público. En segundo lugar, expondremos algunas de las consecuencias de las transformaciones mencionadas y sus efectos sobre la equidad y la solidaridad social. Finalmente, sugeriremos que, bajo las nuevas relaciones Estado-sociedad, es preciso construir un enfoque sociocéntrico de la reforma del sector público, así como impulsar su ampliación hacia fuera del Estado, para incorporar el segmento de lo público que se encuentra en manos privadas.

■ Las nuevas relaciones de poder dentro del sector público

Habitualmente se afirma que la introducción de la variable institucional para abordar las transformaciones del sector público constituye un hito en la historia de la reforma administrativa en América Latina. La connotación positiva

**Sin cambios en las instituciones,
las transformaciones
tecnológicas u organizativas
son insuficientes para mejorar
el desempeño de la
administración pública ■**

es en parte justificada en la medida en que, sin cambios en las instituciones, las transformaciones tecnológicas u organizativas son insuficientes para mejorar el desempeño de la administración pública⁸. Sin embargo, la connotación positiva implica también una ilusión: las instituciones son neutras.

8. La perspectiva institucional de la reforma administrativa llama la atención sobre una realidad compleja en la que los arreglos políticos y administrativos involucran valores, comportamientos y estructuras de poder, y el reconocimiento expreso de que las reglas formales e informales crean incentivos y constricciones a la conducta.

Uno de los principales hilos conductores de las reformas de los últimos 30 años es la Nueva Economía Institucional (NEI). Entender sus fundamentos puede ayudar a explicar el sentido de las instituciones prescritas. El supuesto general de la NEI es que la conducta de los individuos es resultado de sus intereses oportunistas y de las estructuras institucionales en que se insertan. Al considerar las preferencias individuales como estables y constantes, la NEI asume que la conducta puede ser pronosticada con algún grado de probabilidad a partir de los incentivos institucionales (positivos o negativos) que se establecen.

Bajo tales influencias, el análisis de las estructuras institucionales se constituye en un referente básico para entender cómo el entorno institucional incide en el desarrollo económico. Pero, al mismo tiempo, comienza a consolidarse como un dogma la idea de que la ineficiencia gubernamental es resultado de un alineamiento erróneo entre los intereses oportunistas de los políticos y burócratas y las estructuras de incentivos institucionales, por lo que estos últimos deberían ser transformados.

En el sector público, se recomienda crear una estructura de incentivos a los proveedores de servicios públicos que implique un incremento del poder directo de los clientes sobre ellos. El cambio prescrito es de envergadura. Consiste concretamente en desarrollar un nuevo marco de relaciones entre los responsables de la formulación de políticas, los proveedores de los servicios y los clientes, dentro del cual los primeros (los políticos) pierden influencia directa sobre los servicios, y son sustituidos por los clientes. En suma, recrear el poder del cliente pero reteniendo el financiamiento público (ojalá parcial), de manera de preservar la equidad⁹. «El poder del cliente es la principal relación de responsabilidad», afirma el Banco Mundial (BM)¹⁰.

Para lograrlo, se reconocen al menos tres tipos de incentivos, en los que coinciden tanto los enfoques de la NEI como aquellos tributarios de la Nueva Gerencia Pública¹¹. El primero consiste en fomentar la competencia entre los

9. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) afirma: «la equidad puede mejorarse cuando el acceso de los particulares a los servicios está garantizado por el financiamiento público que traen consigo a la escuela u hospital, en vez de por su proximidad a una institución planificada centralizadamente». BID: *Cómo organizar con éxito los servicios sociales. Progreso económico y social en América Latina: Informe 1996*, BID, Washington, DC, 1996, p. 248.

10. BM: *Informe sobre el desarrollo mundial 2004*, BM, Washington, DC, 2004, p. 58.

11. Hemos optado por no hacer referencias bibliográficas al respecto debido a su cantidad. Una buena síntesis puede encontrarse en Michael Barzelay: «La Nueva Gerencia Pública: un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)» en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 19, 2/2001. Es importante tener en cuenta que en la noción de Nueva Gerencia Pública se incluyen diferentes modelos. En este trabajo nos referimos al modelo dominante, que está guiado por valores económicos y, específicamente, por su orientación a la eficiencia. Este modelo originalmente fue llamado «consumerista».

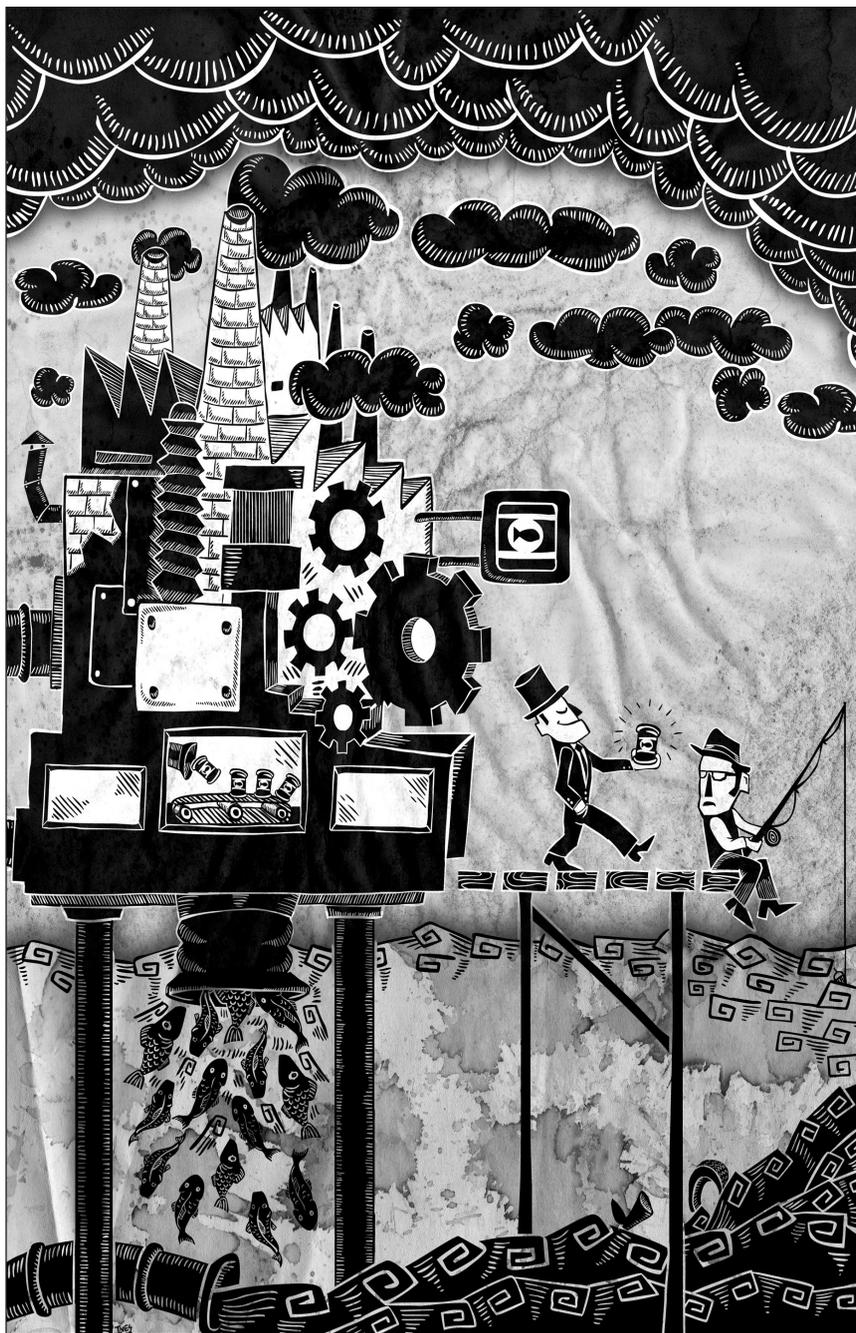
servicios públicos mediante el estímulo a la producción privada o, en su defecto, al desarrollo de cuasi-mercados. La lógica consiste en separar el financiamiento de la producción de los servicios. El financiamiento se vincula a resultados (por ejemplo, a la cantidad de alumnos matriculados o al número de pacientes atendidos) o bien al pago de los clientes (sea directo o indirecto por medio de *vouchers*). La idea es que, así, los clientes dispondrán de poder directo sobre los servicios públicos. Los resultados serían dobles. Por una parte, en lo que concierne a los clientes, se habilita la posibilidad de «elección» de los servicios y la oportunidad de «salida» de aquellos que no les resulten satisfactorios. Por otra parte, en lo que respecta a los servicios, se crean mayores incentivos para mejorar el desempeño, de modo de atraer más clientes y, por lo tanto, más recursos¹².

Los otros dos tipos de incentivos orientados a reforzar el poder de los clientes sobre los proveedores consisten en crear «mecanismos de voz» y fomentar su involucramiento en la coproducción y el control de los servicios. Los mecanismos de voz posibilitan que los clientes expresen sus preferencias individuales y sus reclamos. La coproducción debe traducirse en un estímulo a la creación de servicios de propiedad de la comunidad manejados por ella, o en la contratación de proveedores intrínsecamente motivados (como organizaciones sin fines de lucro). Ambos deben tener el poder de contratar y despedir al personal a cargo de los servicios.

No se pretende que tales incentivos, que implican un cambio en el sistema de responsabilidad dentro de la administración pública¹³, sean aplicados en forma uniforme. Dos variables se consideran para decidir sobre las combinaciones institucionales más apropiadas. Una es la homogeneidad o heterogeneidad de la clientela; la otra, la facilidad o no del seguimiento de los resultados.

12. La autonomía administrativa de los proveedores resulta clave. Esta es, por su parte, una de las prescripciones angulares de la «nueva» gestión pública (que la diferencia de la «vieja»). Corresponde a la prescripción referente a la «devolución de autoridad», tanto interorganizacional como organizacional. Este último aspecto alude específicamente a la promoción de flexibilidad en lo que respecta al manejo de los insumos (presupuesto y gestión del personal), de manera tal de permitir a los directivos públicos responsabilizarse por sus resultados. Otras prescripciones claves son la contractualización de los resultados (o sea, la formulación –vía contratos, cartas o convenios– de los compromisos con los clientes) y la medición y gestión por desempeño.

13. A estos incentivos institucionales, la agenda de la reforma del Estado agrega otros, relacionados específicamente con la democratización del sistema político, aunque, como se ha reconocido, el análisis está estructurado en torno de un discurso normativo de la figura de un Estado liberal-democrático que no existe, en esta forma típica ideal, en ninguna democracia del mundo. V. BM: *Informe sobre el desarrollo mundial 2002*, BM, Washington, DC, 2002; Edmundo Jarquín y Koldo Echebarria: «El papel del Estado y la política en el desarrollo de América latina (1950-2005)» en Mark Payne, Daniel Zovatto Garetto y María Mercedes Mateo-Berganza Díaz (coords.): *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, BID / Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Washington, DC, 2006; y Franck Petiteville: «Tres rostros míticos del Estado en la teoría del desarrollo», s/f, mimeo.



En cuanto a la primera, cuanto más difiera la gente en sus gustos y deseos, mayores serán los beneficios de descentralizar la decisión en los gobiernos locales o en las comunidades. Respecto de la segunda, cuanto más difícil sea realizar el seguimiento del servicio, mayores serán los beneficios de ceder la

El resultado es que son precisamente los servicios sociales –en particular, la salud y la educación– los que deberían ser objeto de los nuevos arreglos institucionales ■

responsabilidad a los propios beneficiarios¹⁴. El resultado es que son precisamente los servicios sociales –en particular, la salud y la educación– los que, de acuerdo con este enfoque, deberían ser objeto de los nuevos arreglos institucionales.

Según reconocen sin ambages sus propios mentores, estas nuevas instituciones están orientadas a reproducir la lógica del mercado dentro del sector público¹⁵. Pero el enfoque va aún más allá: se trata de cambiar el papel del Estado en el sector público. Concretamente, disminuir su poder dentro de él e, incluso, debilitar el papel de la política en la conducción de los asuntos públicos. Este es el verdadero cambio institucional que se prescribe.

Ahora bien, ¿se ha generado, efectivamente, un aumento del poder del cliente? De ser así, ¿la pérdida de poder del Estado y de la política ha producido un mejor desempeño de los servicios públicos? ¿Se ha fortalecido la ciudadanía? ¿Qué clase de administración pública y de sociedad tendremos en los próximos decenios? Para aportar elementos que ayuden a responder estas preguntas, cabe examinar algunas de las consecuencias que ya comienzan a hacerse visibles.

■ Los nuevos cultos y realidades

La mitificación de las relaciones público-privado. Uno de los efectos más sobresalientes de la introducción de los mecanismos de mercado en el sector público es

14. BM: *Informe de Desarrollo Mundial 2004*, cit., pp. 13-18.

15. Esto es señalado en forma expresa en uno de los textos pioneros para América Latina, el *Informe de Progreso Económico y Social en América Latina* de 1996 del BID, denominado «Cómo organizar con éxito los servicios sociales»: «El pensar en los proveedores de servicios de educación y salud como empresas puede contribuir a demostrar la necesidad de adoptar medidas para estructurar ese 'mercado' mediante reglas eficientes y roles claramente definidos y estimular el surgimiento de numerosos proveedores con una mayor diversidad, autonomía y responsabilidad, proporcionando al mismo tiempo a los usuarios mayor voz y libertad de elección» (p. 245). Por su parte, el BM expresa: «el mercado, como un conjunto idealizado de relaciones de responsabilidad, descansa más o menos exclusivamente sobre el poder del cliente, y únicamente sobre esa parte del poder del cliente que se basa en la opción de elegir, respaldada por el poder de compra». BM: *Informe sobre el desarrollo mundial 2004*, cit., pp. 57-58.

el cambio de su fisonomía. Recientemente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) ha propuesto un nuevo concepto, el de «dominio público» (*public domain*¹⁶), para definir al nuevo sector público, asumiendo que este ya no incluye solo a las organizaciones propiedad del gobierno o controladas directamente por él, sino también a los servicios financiados (directa o indirectamente) por el gobierno, pero provistos por organizaciones privadas¹⁷.

Aunque el fenómeno no es nuevo, es evidente que en las últimas tres décadas se ha reforzado, sobre todo en la provisión de servicios sociales, en los que han comenzado a desarrollarse diversas herramientas que parten de estos enfoques de mercado: competencia por recursos (*competitive sourcing*), asociaciones público-privadas (*public-private partnerships*), bonos (*vouchers*), *outsourcing*, *co-sourcing*, contratación externa (*contracting out*)¹⁸. La tendencia no es unidireccional¹⁹ y tiene diversos móviles, pero en general la motivación subyacente es la necesidad de mejorar el costo-eficiencia de las operaciones.

En algunas áreas, parece no haber dudas de que el resultado ha sido una mayor eficiencia. La provisión de servicios de empleo bajo modalidades público-privadas, por ejemplo, ha dado lugar a soluciones creativas que, además de disminuir cargas financieras del Estado –fundamentalmente atrayendo recursos privados–, han logrado mejorar la eficacia²⁰. Pero no es seguro que esto esté ocurriendo en todos los campos. De hecho, comienza a advertirse la falta de datos que permitan estimar los costos y, sobre todo, los resultados de este nuevo tipo de diseños²¹.

Esto resulta particularmente problemático si se tiene en cuenta la magnitud que han adquirido las asociaciones público-privadas en áreas tan sensibles como

16. Cabe destacar, en todo caso, que la noción aparece mucho antes aunque desde fuentes normativas distintas. Ver, por ejemplo, Stewart Ranson y John D. Stewart: *Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society*, St. Martin's Press, Nueva York, 1994 y Nuria Cunill Grau: *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD / Nueva Sociedad, Caracas, 1997.

17. Jeffrey James Rinne, Tanya Gupta y Tomas Hirmer: «The Age of Performance: Are Our Concepts and Data up to the Task?», documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre de 2008.

18. La OCDE distingue estas herramientas. Ver J.J. Rinne, T. Gupta y T. Hirmer: ob. cit.

19. J.J. Rinne et al. llaman la atención sobre este hecho, habida cuenta de que también el sector privado ha buscado trabajar más estrechamente con el sector público y, en algunos casos, servicios que fueron tradicionalmente ofrecidos por el sector privado se han trasladado al público. Ver J.J. Rinne, T. Gupta y T. Hirmer: ob. cit.

20. Ver J.J. Rinne, T. Gupta y T. Hirmer: ob. cit.

21. Esta es la tesis fundamental del trabajo citado de J.J. Rinne, T. Gupta y T. Hirmer.

la educación y la salud. Chile adoptó los sistemas de *voucher* en la década de 1980 para toda la educación primaria, mediante una subvención a la demanda similar para establecimientos municipales o particulares (privados)²². Colombia, a comienzos de los 90, también estableció un sistema de *vouchers*²³.

En otros casos se crearon sistemas que involucran en forma directa a las comunidades o a las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la provisión de los servicios. Hacia 2004, según el BM, cerca de un tercio de la población de Guatemala era atendida por diferentes ONG encargadas de proveer servicios de salud²⁴. En El Salvador se descentralizó la educación parvularia (jardines de infantes) y básica y se transfirió su manejo a los Consejos Directivos Escolares, integrados por representantes de los alumnos, maestros y padres²⁵. En Perú, las clínicas médicas dirigidas por las comunidades han adquirido un enorme peso en el primer nivel de atención, aunque las evidencias acerca de su impacto no son concluyentes²⁶.

La premisa, en todos los casos, es que el sector privado –mercantil o no mercantil– tiene ventajas comparativas respecto del sector público. Sin embargo,

22. Ya en la década de 1990, 40% de los estudiantes de educación básica y cerca de 50% de la educación media estaban matriculados en establecimientos privados subvencionados. Ver Julio Ruiz Fernández: «Política social de la educación básica en Chile», documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, 7 al 9 de noviembre de 1996, p. 4.

23. El programa comenzó en 1991 con 18.000 estudiantes y en 1996 ya alcanzaba a 100.000. Solo cubre a estudiantes pobres que han terminado su educación primaria en una escuela pública y que desean continuar en una privada. El pago del *voucher* es hecho a la escuela a través del sector bancario. Alberto Calderón Z.: «Voucher Program for Secondary Schools: The Colombian Experience» en SELA, Secretaría Permanente (comp.): *Red latinoamericana y caribeña para la privatización*, SELA / AECL, Caracas, 1997.

24. BM: *Informe sobre el desarrollo mundial 2004*, cit., p. 154.

25. Fernando Fuentes Mohr: «La modernización institucional de los sectores sociales en el marco de la reforma del Estado en Centroamérica», documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, 7 al 9 de noviembre de 1996.

26. Desde el año 1994, el Estado, a través del Ministerio de Salud, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, promueve la conformación, la extensión y el fortalecimiento de la cogestión y participación ciudadana mediante asociaciones civiles sin fines de lucro denominadas CLAS, con el objeto de contribuir a mejorar la cobertura, calidad y equidad para el primer nivel de atención en los establecimientos de salud del Ministerio de Salud. Sobre resultados, v. por ejemplo Ariel David Frisancho Arroyo: «Participación ciudadana en la cogestión local de salud: el Programa de Administración Compartida de los Servicios de Salud (Perú, 1994-1999)», Cooperativa Americana de Remesas a Europa, Proyecto Mejorando la Salud de los Pobres: un Enfoque de Derechos, Lima, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre de 2005; y Liliana del Carmen La Rosa Huertas, Henry Armas Alvarado y Abelardo Carlos Alza Barco: «Participación ciudadana en salud: representaciones, prácticas, lecciones aprendidas y retos para la acción», informe de consultoría, Consorcio de Investigación Económica y Social / CARE-Perú / Agencia Internacional de Desarrollo, Lima, 2006.

no existen indicadores que permiten avalar o no tal supuesto. De hecho, tal como sostienen Rinne et al., cada modalidad o instrumento de prestación de un servicio debería al menos ser evaluado por su eficiencia y costo, su calidad y efectividad y su cobertura y equidad²⁷. La tendencia a la mitificación de las relaciones público-privado lo ha impedido. Posiblemente también como resultado de este fenómeno, no hay indicadores disponibles sobre los impactos de los fondos públicos destinados a financiar iniciativas de la sociedad civil mediante «subsidios estatales». Finalmente, existen importantes lagunas normativas sobre las formas de financiamiento, los procedimientos para las postulaciones y el seguimiento de los proyectos²⁸.

A la falta de datos para evaluar la eficiencia de este tipo de modalidades se suma la escasez de información acerca del porcentaje exacto de servicios sociales prestados por organizaciones públicas, entidades mercantiles, organizaciones sin fines de lucro y organizaciones sociales de interés público. Los datos fragmentados de los que disponemos sugieren que la prestación de servicios sociales por parte de entidades mercantiles ha aumentado. O sea, los países de América Latina, con algunas pocas excepciones, han adoptado la lógica de mercado para la provisión de los servicios públicos, de manera incluso más profunda que aquellos países en los que se originó este enfoque. Al respecto, basta recordar que en Reino Unido, tras un periodo de profundas transformaciones en esta dirección, se reconocía que el sector público pudo haber perdido parte de su rol económico, pero continúa financiando y suministrando bienes y servicios claves como salud, educación, investigación y desarrollo, justicia y seguridad social²⁹.

El culto a los proyectos, los concursos y las mediciones.

Otro efecto de la introducción de la lógica de mercado en el sector público es la tendencia a modelizar las relaciones Estado-sociedad a través de la figura de los «fondos concursables». En Chile, según destaca

Otro efecto de la introducción de la lógica de mercado en el sector público es la tendencia a modelizar las relaciones Estado-sociedad a través de la figura de los «fondos concursables» ■

27. J.J. Rinne, T. Gupta y T. Hirmer: ob. cit.

28. Un interesante trabajo al respecto es el realizado por la Corporación Participa de Chile, que analiza los subsidios gestionados por cuatro servicios públicos chilenos. Corporación Participa: Fontra, «Transparencia en los subsidios estatales destinados a financiar iniciativas privadas en Chile: análisis de la normativa general», Indap / Fosis / CNCA / Chiledeportes, 2007, <www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/Analisis_Normativa_General.pdf>.

29. Ewan Ferlie et al.: *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford, 1996, p. 3.

Vicente Espinoza³⁰, el origen de esta tendencia se remonta a comienzos de los 90, cuando la focalización del gasto social se combinó con microintervenciones a partir de proyectos autogestionados. Estos modelos fueron extendiéndose a diferentes áreas, como la prevención del consumo de drogas, la gestión artística y cultural y los problemas de criminalidad, lo cual ha generado una serie de fondos locales manejados por programas nacionales en convenio con las municipalidades. Actualmente, la mayor parte de los fondos a los que las organizaciones pueden aspirar son de carácter social y buscan generar un impacto en grupos o personas vulnerables³¹.

La principal justificación para financiar este tipo de microproyectos es la posibilidad de entregar los recursos directamente a quien lo necesita sin pasar por intermediarios. Sin embargo, a la hora de operativizar este enfoque han surgido dificultades, especialmente en las comunidades más pobres, que no cuentan con la capacidad para formular y gestionar proyectos. Paralelamente, ha ido surgiendo una institucionalidad especializada en la preparación de los proyectos que a veces incluso es considerada condición para las postulaciones. Por ejemplo, la normativa del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) de Chile establece que todo convenio o contrato que implique una transferencia de recursos al sector privado necesariamente deberá efectuarse por intermedio de un registro que incluye tres categorías: consultores, ejecutores y ejecutores-beneficiarios, los dos primeros explícitamente caracterizados como profesionales, técnicos o expertos (o personas jurídicas que cuenten con ellos)³².

Es muy probable que estos beneficiarios hayan podido convertirse en tales porque contaron con algún agente externo que los apoyó o porque llegaron a disponer de capacidades técnicas propias. Aun cuando en la experiencia chilena esto parece no constituir un obstáculo para las comunidades³³, de todos modos sugiere un sesgo en las relaciones Estado-sociedad civil. Este sesgo se torna más evidente cuando los organismos sociales pretenden fortalecer

30. «De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía» en *Política* N° 43, primavera de 2004, pp. 149-183.

31. Existe mucha variedad. Además de los referidos, existe un Fondo Nacional de la Discapacidad, un Fondo de Iniciativas Juveniles, un Fondo de Protección Ambiental, un Fondo Nacional del Adulto Mayor, un Fondo Concursable del Servicio Nacional de la Mujer, un Fondo Concursable del Servicio Nacional del Consumidor, entre otros. V. <www.portalc Ciudadano.cl>.

32. También se establece que los ejecutores beneficiarios deberán ser o contar con profesionales técnicos o expertos (art. 7 de la Ley Orgánica del Ministerio de Planificación y del Fosis, Ley 18.989).

33. Francisca Márquez, aludiendo a un reciente análisis de la relación entre hogares y proyectos de desarrollo, indica que las comunidades progresivamente se transformaron en hábiles especialistas. Citado por V. Espinoza: ob. cit.

la organización social, objetivo que no admite criterios meramente técnicos (ni en su desarrollo ni en su evaluación) y que no se ajusta a los plazos que habitualmente tienen los proyectos (entre tres y 12 meses). La experiencia insinúa que la mecánica de los proyectos tiende a anular esta ventaja comparativa de la asociación con la sociedad civil. Las críticas abundan, así como también las soluciones. Pero hay un asunto que al parecer no puede ser corregido: los concursos de proyectos ponen a las organizaciones sociales en una situación de competencia entre sí. «Los pequeños proyectos en comunidades locales tienden a reforzar su segmentación más que favorecer su integración.»³⁴

Otro fenómeno que es en buena medida una consecuencia de la aplicación de los enfoques de mercado al sector público es la sobrevalorización de las mediciones, muchas veces rayanas en el formalismo, con un énfasis que genera efectos adversos sobre la equidad. La idea de que lo que no puede ser medido no existe, así como la tendencia a gestionar «para» indicadores en vez de lo contrario, constituyen muestras de este desvío. Como resultado, la atención se desplaza de los fines a los medios. De hecho, actualmente existen múltiples mediciones, pero no disponemos en general de verdaderas evaluaciones de los cambios en las capacidades gubernamentales ni de su impacto en la sociedad. Como destaca Allen Schick³⁵, un proyecto diseñado para mejorar el sistema de administración financiera de un gobierno ¿cómo cambia la oportunidad y exactitud de los informes financieros, la congruencia de la información presupuestaria y contable, etc.? O los distintos programas dirigidos a los adultos mayores ¿cómo se expresan en una mejor calidad de vida?

Incluso puede ocurrir que, en la práctica, un éxito de eficiencia implique un debilitamiento de los valores generales que fundamentan la ayuda y la

Otro fenómeno que es en buena medida una consecuencia de la aplicación de los enfoques de mercado al sector público es la sobrevalorización de las mediciones, muchas veces rayanas en el formalismo, con un énfasis que genera efectos adversos sobre la equidad ■

34. V. Espinoza: ob. cit., p. 162.

35. «La modernización del Estado: reflexiones sobre las reformas de la próxima generación para fortalecer la capacidad para gobernar», documento presentado en la IV Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Washington, DC, 11 y 12 de diciembre de 2003, p. 45.

cooperación mutua. O que ese éxito genere una selección adversa de aquellos beneficiarios que «cuestan» tiempo o dinero, como los niños con discapacidades en una escuela o los ancianos en un hospital. Todo esto puede ser evitado (y a veces se evita), pero lo significativo es la conexión entre incentivos, cálculos privados de beneficios personales y mediciones que deriva de la lógica del mercado asentada en el Estado, y sus consecuencias sobre los valores a maximizar. Los valores y las instituciones, como resalta Amartya Sen, no son independientes unos de otros, y tampoco las consideraciones sobre la eficiencia y la equidad. Sin embargo, el enfoque dominante suele asumir que la búsqueda de equidad puede entorpecer la eficiencia, sobre todo debido a la erosión de los incentivos. Ello consolida una dicotomía entre eficiencia y equidad que no toma en consideración el hecho de que atender la equidad puede, en muchas circunstancias, ayudar a promover la eficiencia, ya que puede ocurrir que la conducta de las personas dependa de su sentido de lo que es justo y de su lectura acerca de si el comportamiento de los demás lo es³⁶. La presunción de conducta oportunista de los enfoques de mercado no contempla este tipo de consideraciones.

El mito del poder del cliente. El BID, en 1996, realizó una buena síntesis acerca de cómo se expresan los diseños institucionales que supuestamente generan un poder directo de los clientes sobre los servicios públicos: «El poder de decisión de los usuarios puede fortalecerse mediante una mayor información acerca de la calidad de los diversos proveedores, con una mayor voz en el funcionamiento de tales proveedores y agencias de compras, y con mayores opciones para elegir entre diferentes proveedores»³⁷. ¿Son esos los resultados logrados? Tampoco acá el panorama resultante es claro, y menos aún la nueva economía política que ha emergido en el sector público³⁸.

Algunas evidencias empíricas muestran, en todo caso, que no hay respuestas homogéneas. Esto es así básicamente porque las características de los distintos sectores en los que se han producido las reformas producen diferentes efectos sobre el equilibrio de poder entre clientes, decisores y proveedores. Hay un cierto acuerdo en que la capacidad de los consumidores de ejercer

36. A. Sen: «¿Qué impacto puede tener la ética?», Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, <www.iadb.org/ética>, s/f.

37. BID: ob. cit., p. 248.

38. Hay algunos estudios al respecto referidos a Reino Unido (E. Ferlie et al.: ob. cit.; Sue Richards: «El paradigma del cliente en la gestión pública» en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* N° 1, 9-12/1994), Estados Unidos (Ronald C. Moe: «The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences» en *Public Administration Review* vol. 54 N° 2, 1994) y en general a los países de la OCDE (OCDE: *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, OCDE, París, 1995), entre otros.

influencia sobre los servicios es mayor cuando disponen de información sobre la calidad del servicio, cuando tienen capacidad de escoger entre usar o no usar el servicio y cuando cuentan con posibilidades de organizarse. El problema es que existen servicios públicos que, por sus características, ofrecen menores posibilidades de influencia –incluso a los formuladores de políticas–, aun cuando se adopten medidas en este sentido. Los servicios de salud curativa, por ejemplo, son muy diferentes de los servicios de apoyo al desarrollo industrial o a la comercialización de productos agrícolas³⁹. En los primeros, la capacidad de organización de los clientes es débil porque están dispersos y recurren al servicio solo cuando se encuentran en crisis, mientras que en los segundos las posibilidades de organización son mayores (más en el área industrial que agrícola) porque los servicios se destinan a grupos específicos de usuarios. La capacidad de influencia de los clientes también es diferente: en los servicios de salud curativa es débil (la información asimétrica limita las posibilidades de elección entre distintos servicios) incluso si existen otros proveedores. En los servicios de desarrollo industrial o agrícola, en cambio, es más fuerte, porque los usuarios pueden escoger si usar o no el servicio.

En definitiva, el análisis de unas pocas variables revela que la diferencia entre los servicios puede afectar de

distintas maneras el «poder del cliente». El punto a destacar es que los servicios públicos en los que hay menos posibilidades de influencia son, precisamente, los servicios sociales, en especial los de educación y salud.

Ahora bien, cuando correlacionamos esos servicios con sus usuarios más frecuentes, la idea del poder del cliente se vuelve aún más discutible. En primer lugar, porque la capacidad de influencia política se distribuye desigualmente dependiendo de la inserción en la estructura socioeconómica. Los pobres, objetivamente, disponen de menores recursos de influencia (incluso de recursos de organización, dado que su mantenimiento implica altos costos de

El análisis de unas pocas variables revela que la diferencia entre los servicios puede afectar de distintas maneras el «poder del cliente». El punto a destacar es que los servicios públicos en los que hay menos posibilidades de influencia son, precisamente, los servicios sociales, en especial los de educación y salud ■

39. Richard Batley: «A Política da Reforma na Provisão de Serviços Públicos» en *Caderno CRH* N° 39, 2003.

oportunidad); recordemos que, en general, «pobre es aquel que no decide». En segundo término, porque existen tipos de usuarios para los cuales el incremento de su influencia sobre los servicios es relativamente inocuo. Sobre todo aquellos en condiciones de alta fragilidad, tienen más dificultades para asumir un rol representativo en los servicios⁴⁰; por lo tanto, tales usuarios difícilmente pueden comportarse como «consumidores activos».

■ Las nuevas tareas

¿Cabe volver a las viejas fórmulas para fortalecer los servicios públicos, los valores públicos y, en definitiva, recuperar el papel (y el poder) del Estado en la construcción de ciudadanía? En términos más específicos, ¿podemos crear instituciones públicas que combinen la «voz» y la «salida» de la ciudadanía en el sector público y que, a su vez, atiendan a los distintos tipos de públicos y de servicios? ¿Son válidas las actuales nociones que informan la promoción de relaciones público-privado para fortalecer los valores públicos?

Al menos dos tareas son pertinentes para esbozar respuestas. La primera se refiere a la revisión de las teorías que informan los cambios; la segunda consiste en la evaluación de las aproximaciones alternativas al enfoque de mercado. A continuación nos referiremos a ambas.

La revisión de las teorías. Si la visión sobre la conducta humana de las teorías sobre las que se fundamentan las transformaciones del sector público está guiada por la premisa del oportunismo –la búsqueda del interés propio con dolo–, es evidente que los incentivos que se diseñen tienen que ser congruentes con esta visión. La clave es qué motiva a la gente. Si se asume que la conducta está guiada por la aspiración individual de utilidad, entonces la idea de que el egoísmo y el cálculo dominan las motivaciones humanas adquiere sentido.

El problema es que estas premisas desaffan la ética pública y, en especial, uno de los pilares básicos sobre los que se asienta la lógica del sector público: la creencia en el valor del servicio público. Ello implica descartar la idea de

40. Marian Barners y Alan Walker, a partir de tal constatación, desarrollan un enfoque de «empoderamiento» para involucrar a los ancianos frágiles en los servicios que usan. Asimilan el empoderamiento al poder incrementado para ejercer control sobre sus propias vidas. En este enfoque se relativiza la importancia de la representación así como del incremento de la influencia sobre los servicios. M. Barners y A. Walker: «Consumerism Versus Empowerment: A Principled Approach to the Involvement of Older Service Users» en *Policy and Politics* vol. 24 N° 4, 1996.

que el servicio a los intereses públicos constituye una motivación clave del personal público. Una de sus consecuencias prácticas es el abandono de la importancia de las recompensas intrínsecas como motor del desempeño, y su sustitución por incentivos extrínsecos, en particular los monetarios. Otra consecuencia, tal vez más relevante en el largo plazo, es la desvalorización de la noción de lo público. Como recuerda Schick⁴¹, los Estados que tuvieron éxito en la construcción nacional crearon sus servicios públicos teniendo en consideración que una ética de servicio público era la plataforma básica en la que descansa el rendimiento estatal.

Reconstruir la ética del servicio público es, pues, una tarea clave. Pero avanzar en esa dirección significa, como acota Schick, algo más que simplemente reclutar y formar funcionarios calificados y comprometidos: «el servicio público no será valorado en el interior de la administración hasta que no se lo valore en el exterior»⁴². Para lograr esto último, no solo es indispensable convencer a la sociedad en el plano simbólico-cultural de que el Estado puede prestar buenos servicios públicos. También es necesario revisar las ideas sobre cómo ofrecerlos.

Los desafíos en ese sentido son múltiples. Es necesario elaborar una nueva filosofía pública que cree un fundamento normativo sobre el cual basar la identidad de la administración pública⁴³ y que, además, se encargue de enfrentar, entre otros, los dilemas de lo individual *versus* lo colectivo y de la eficiencia *versus* la equidad. También debería abocarse a la tarea de combatir la visión dual de la naturaleza humana (mala *versus* buena) y de las propias instituciones (control de la naturaleza humana *versus* promoción

Reconstruir la ética del servicio público es una tarea clave. Pero avanzar en esa dirección significa algo más que simplemente reclutar y formar funcionarios calificados y comprometidos: «el servicio público no será valorado en el interior de la administración hasta que no se lo valore en el exterior» ■

41. A. Schick: «El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora, pero cuya implantación aún está pendiente» en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 30, 10/2004, p. 9.

42. *Ibíd.*, p. 10.

43. Gary L. Wamsley: «A Public Philosophy and Ontological Disclosure as the basis for Normatively Grounded Theorizing in Public Administration» en G.L. Wamsley y James F. Wolf (eds.): *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*, Sage, Thousand Oaks, 1996.

de sus aspectos positivos), que no solo han subyacido a los «viejos» y los «nuevos» enfoques de la reforma administrativa dominantes en el último siglo, sino también a algunas de las visiones alternativas a los enfoques de mercado y estatista⁴⁴.

Lo cierto, en todo caso, es que el desarrollo de un nuevo Estado comprometido con la creación tanto de ciudadanía como de mercados requiere una nueva teoría de la administración pública que aporte una concepción normativa (valores y propósitos) distinta de lo público, una concepción que considere los cambios que signan los tiempos actuales. Aunque algunas ideas comenzaron a esbozarse desde la década de 1990⁴⁵ y han proliferado en los últimos años⁴⁶, aún no disponemos de una teoría sólida sobre la institucionalidad pública que requiere el Estado para reinsertarse activamente en el desarrollo y la democracia, sin por ello pretender imitar al viejo Estado de Bienestar de las democracias avanzadas ni al presente Estado neoliberal.

La evaluación de las aproximaciones alternativas al enfoque de mercado. La segunda tarea, más inmediata, consiste en revisar la validez de las respuestas que se intentan construir como alternativas a los enfoques de mercado en la administración pública. Repasaremos brevemente algunas de ellas.

1. Contratos «adecuados». Una demarcación de aguas muy clara es la que deriva del reconocimiento de que los servicios públicos promueven valores especiales, como la equidad y la no discriminación. En algunos países, esta premisa ha servido para justificar la preservación de los servicios públicos en manos del Estado. La mayoría de las veces, sin embargo, solo ha sido utilizada para remarcar la importancia de los contratos que sustentan el financiamiento público. Se afirma, por ejemplo, que

las externalidades de la educación que justifican el financiamiento público no justifican el control público de la oferta (...) Las características de la educación pública serían la no discriminación en el acceso ni selectividad en la permanencia, y la transmisión de un currículum de integración nacional. Es evidente que si estas son las

44. La corriente comunitarista en la administración pública se ubica en uno de los polos de cada uno de esos supuestos dilemas: el «bueno». V., por ejemplo, Cheryl Simrell King y Camilla Stivers: «Conclusion: Strategies for an Anti-Government Era» en C. Simrell King y C. Stivers (eds.): *Government is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*, Sage, Thousand Oaks, 1998.

45. Uno de los trabajos pioneros que conocemos es el de Ranson y Stewart, que se basa en la noción de «dominio público» (*public domain*) (S. Ranson y J. D. Stewart: ob. cit.). V. también N. Cunill Grau: *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, cit., donde lo público es abordado expresamente desde una perspectiva social.

46. La bibliografía es bastante extensa, habitualmente recubierta bajo el rótulo de «administración deliberativa».

características que el Estado debe procurar fortalecer, para conseguirlas no requiere de la administración ni de la propiedad de los establecimientos educacionales: basta con un contrato adecuado.⁴⁷

El problema estriba en determinar *qué* es un contrato adecuado.

Mark Moore⁴⁸, refiriéndose a las asociaciones público-privadas, plantea varias alertas. Primero, el lado público de la asociación no tiene exactamente claro para quién se supone que va a negociar y a quiénes va a proteger en esta sociedad. Segundo, el lado público está, de alguna manera, comprometido con el exterior, de manera tal que sus propósitos pueden perfectamente incluir la satisfacción del lado privado tanto como la del público. Por esta razón, el lado público puede quedar representado con menor efectividad de lo que debería. Tercero, el lado público no comprende tan bien como el privado cómo negociar y enfrenta dificultades para reaccionar frente a los movimientos estratégicos del privado en el proceso de negociación. Considerando todo esto, un contrato adecuado debería suponer simultáneamente eficiencia, justicia y legitimidad⁴⁹, de modo que aporte valor público que pueda, a la vez, traducirse en la maximización de valores públicos en la prestación misma de los servicios. Aclarar esto supone avanzar un paso, pero quedan otros por dar. Es evidente, pues, que es necesario desarrollar una teoría de los contratos para el nuevo ámbito público y avanzar en el diseño de mecanismos concretos para hacer posible la maximización de los valores públicos.

Es necesario desarrollar una teoría de los contratos para el nuevo ámbito público y avanzar en el diseño de mecanismos concretos para hacer posible la maximización de los valores públicos ■

2. Participación ciudadana. Los enfoques autodenominados «neopúblicos» coinciden en reconocer la importancia de la participación ciudadana para la democratización de la administración pública. Establecen para ello una clara

47. Pablo González: «El desafío de la eficiencia y la equidad en la reforma educativa chilena» en Amalia Anaya et al.: *Las reformas sociales en acción: educación*, Cepal, Santiago de Chile, 1997, p. 44.

48. «Creando valor público a través de asociaciones público-privadas» en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 34, 2/2006, p. 9.

49. Moore expresa esto de la siguiente manera: «El que los poderes y las propiedades del gobierno que son de propiedad colectiva sean involucrados en asociaciones con privados, y que las instituciones y procesos a través de los cuales ello se realiza sean menos formalizados y transparentes, genera un hecho que no solo tiene que ver con la sustancia del trato –en qué medida es eficiente para alcanzar los propósitos de las partes y justo en la manera de distribuir los gastos y los beneficios–, sino también en qué medida es legítimo». M. Moore: ob. cit., p. 19.

demarcación entre la influencia que los clientes individuales pueden ejercer sobre los servicios públicos y la influencia de la ciudadanía como cuerpo político sobre ellos. La literatura al respecto ha proliferado en los últimos años, especialmente aquella que se funda en la teoría normativa de la democracia deliberativa y, en parte, en el «neo republicanismo»⁵⁰ y la gobernanza social. Puede concluirse entonces que existe un arsenal teórico y práctico disponible como alternativa a los enfoques de mercado. De él derivan modelos que ya han sido aplicados, como el modelo de «voz» (un híbrido entre el rol del usuario y el rol de ciudadano), el modelo de elaboración colaborativa de políticas y muchos otros. Por supuesto, aún es posible encarar otros desarrollos. Sin embargo, hay pendientes al menos tres tareas urgentes.

La primera es evaluar el impacto de la nueva generación de modelos de participación ciudadana en el fortalecimiento de la institucionalidad pública. La pregunta clave es si efectivamente hay, como presumimos, ganancias en eficiencia y en democracia (en términos de justicia y equidad de las políticas) dentro de la administración pública, a lo que hay que agregar el análisis de su impacto en el empoderamiento de la ciudadanía y en la organización social. La segunda tarea es establecer cómo la participación ciudadana puede extenderse en aquellos servicios públicos prestados por asociaciones público-privadas. Para ello habrá que considerar que no genera los mismos efectos una asociación con entes mercantiles que con entes públicos no estatales⁵¹, por lo que cabe pensar también formas diferentes de participación ciudadana. La tercera tarea, teniendo en cuenta las privatizaciones de los servicios públicos de los últimos tiempos, consiste en profundizar la conexión entre participación ciudadana y regulación. De no avanzar en este camino, no solo estaremos constriñendo las posibilidades de incidencia de la ciudadanía sobre los servicios públicos; también estaremos limitando las oportunidades de mejorar los procesos regulatorios. Ya se han intentado algunas soluciones, como el establecimiento del derecho a la participación de los usuarios en los organismos de control de los servicios públicos de gestión privada. Sin embargo, queda mucho por explorar para aproximarnos a una verdadera co-producción de los servicios de regulación, que considere tanto los límites que imponen las asimetrías de información como la potencial captura del proceso político por el modelo corporativo de intermediación de intereses.

50. Referencias bibliográficas en ambas direcciones pueden encontrarse en N. Cunill Grau: «La democratización de la Administración Pública. Los mitos a vencer» en AAVV: *Política y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica / CLAD, Buenos Aires, 2004.

51. V. al respecto Luiz Carlos Bresser-Pereira y N. Cunill Grau: «Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal» en L.C. Bresser-Pereira y N. Cunill Grau (eds.): *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD / Paidós, Buenos Aires, 1998.

3. Rendición de cuentas y transparencia. Aunque la participación ciudadana en la gestión pública (en su sentido amplio) puede constituir una vía para mejorar la responsabilización (*accountability*), también en este campo hay importantes tareas pendientes. Una de ellas alude a una cuestión conceptual que tiene repercusiones prácticas: ¿es lo mismo la participación ciudadana que el control social? Si la respuesta es positiva, entonces no cabría preservar la especificidad de los diseños institucionales a través de los cuales la ciudadanía expresamente busca desarrollar una relación regulativa con el Estado.

El problema es que esto puede disminuir la propia eficacia de la regulación. Por esta razón, algunos desarrollos teóricos asumen que el control social es una modalidad de participación ciudadana y no su sinónimo. Aun así, queda pendiente la determinación precisa acerca de cómo y bajo qué condiciones el control social puede generar efectos reales en la administración pública –estatal y no estatal–. También es necesario avanzar en la contracara de la exigencia de cuentas, la rendición de cuentas, en tres dimensiones: la rendición de cuentas de la administración pública estatal, la de los entes mercantiles y la de la sociedad civil cuando ejecutan tareas públicas. Las dos últimas dimensiones prácticamente no han sido desarrolladas, aunque desde la sociedad civil ya comienza a estudiarse el asunto, destacándose la importancia de los mecanismos de control negociados y la necesidad de superar el sesgo financiero, económico-contable, técnico, burocrático o empresarial que domina el concepto de la rendición de cuentas⁵².

■ A modo de conclusión

El viejo patrón de configuración del Estado fue ineficaz, fomentó sociedades rentistas y burocracias irresponsables. El nuevo patrón está definiendo sociedades divididas e individualistas. Hoy, cuando el Estado vuelve a recuperar su importancia, es el momento de superar ambos enfoques. Para que ello sea posible, tal como recuerda bien Amartya Sen, es necesario reconocer que las complejas interdependencias entre valores, instituciones y normas de comportamiento, así como las relaciones entre la búsqueda de equidad en la distribución y eficiencia en la producción, requieren de una investigación más amplia de la que suele realizarse. En este artículo hemos intentado sugerir la inevitabilidad de esta tarea. ☐

52. V., al respecto, Anabel Cruz e Inés Pousadela (eds.): *Poder, rendición de cuentas y sociedad civil*, Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD), Montevideo, 2008.

Estado y mercado en América Latina: una pareja desapareja

Cuando el mercado es plural y el Estado es heterogéneo

EDUARDO GUDYNAS

La crisis mundial ha llevado a muchos a postular la necesidad de una mayor intervención del Estado en el mercado. El artículo argumenta que, aunque los esfuerzos son loables, parten del error de considerar como equivalentes dos categorías que son muy distintas. Por otra parte, no alcanza con corregir las fallas del mercado para evitar eventuales desviaciones, sino que es necesario avanzar en una reformulación más general del capitalismo, que es el que ha creado los actuales mercados. Los gobiernos de izquierda de América Latina han dado algunos pasos en este camino, pero aún falta mucho para lograr mercados y Estados que generen bienestar social, desarrollo económico y cuidado ambiental.

En la actual efervescencia de la crisis global, muchos hablan del regreso del Estado, y son más los que insisten en la necesidad de regular los mercados. El fundamentalismo de mercado parece derrumbarse con la caída de los grandes colosos de Wall Street, y apenas persiste atrincherado en algunas cátedras académicas. Estos debates obligan a considerar cuáles deberían ser las relaciones entre Estado y mercado: no son pocos los que asumen que el primero encierra las soluciones a todos los males que ha generado el segundo.

Eduardo Gudynas: investigador principal del D3E (Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad –América Latina), un programa del Centro Latinoamericano de Ecología Social (Claes), Montevideo, <www.globalizacion.org>.

Palabras claves: Estado, mercado, crisis, desarrollo, ambiente, América Latina.

En este breve ensayo se analiza críticamente esa cuestión. Se argumenta que plantear el problema como la búsqueda de una nueva relación mercado-Estado es una simplificación. Esto se debe a que se coloca en un mismo plano, como si fueran categorías análogas, dos conceptos que en realidad son muy diferentes y no necesariamente conmensurables. Por un lado, la categoría «mercado», que es plural, ya que allí donde el capitalismo ha mercantilizado la sociedad predomina un cierto tipo de mercado, pero también existen otros, bajo diferentes ordenamientos sociales y económicos, muchas veces olvidados, otras veces ocultados. Por otro lado, el Estado es muy heterogéneo en las condiciones actuales, y sus esfuerzos de intervención y regulación económica sufren tensiones y contradicciones propias del capitalismo contemporáneo.

Al abrirse esta discusión a nuevos ámbitos y categorías, queda claro que la solución no es simplemente «más Estado» frente a «menos mercado», sino que es necesario abordar la transformación del capitalismo. En ese recorrido se plantea la necesidad de una regulación social, tanto sobre los mercados (en plural) y sobre las economías (como espacios de interacción que van más allá de los mercados), pero también sobre el Estado.

■ El mercado y los mercados bajo el capitalismo

Al abordar la problemática del mercado, es necesario recordar la génesis de su actual expresión. Bajo el ímpetu de las reformas económicas iniciadas en la década de 1970, se difundió una variante del capitalismo sustentada en una racionalidad que incluyó diversos procesos, como la ampliación del concepto de «mercancía» para englobar nuevos elementos y relaciones, la extensión del ámbito del mercado competitivo y monetarizado a esas nuevas «mercancías» y relaciones, y el énfasis en el sector financiero.

Se trató de un proceso múltiple que no estaba restringido a las interacciones propias del mercado, ya que también implicó una transformación de la política y la cultura hacia estilos más individualistas, competitivos y materialistas. Por ejemplo, se moldearon las expectativas de consumo (basadas en el sueño de poder comprar calidad de vida en el mercado) y la gobernanza mundial (con la creación de la Organización Mundial de Comercio, OMC). Poco a poco, elementos que no habían sido considerados mercancías pasaron a ser identificados como «bienes y servicios» que debían ser «gerenciados», que necesariamente tenían que ser «rentables» y «competitivos», y comenzaron a ser transados dentro de marcos legales propios del comercio.

La salud y la educación, por ejemplo, pasaron a ser considerados «servicios» del mercado que debían comportarse como mercancías. Una vez convertidos en algo que se compra y se vende, debían ser analizados con los parámetros de la eficiencia y la rentabilidad comercial. Así, los directores de los colegios secundarios o los jefes de los hospitales se volvieron gerentes, y los antiguos fines vinculados a la calidad de vida se desvanecieron para ser reemplazados por la competitividad (era importante, por ejemplo, sanar a los enfermos, pero para que puedan volver al trabajo y de esta manera reducir el número de jornales perdidos por enfermedad). Desde esa óptica, esas políticas públicas se encogían a formas de inversión social. En suma, se desarrolló lo que ha sido calificado como una «reingeniería de la sociedad» en muy diversos aspectos¹.

Los nuevos elementos ingresados al mercado debían contar con dueños y expresar un valor económico. La idea de «capital social» o «capital humano» se volvió un concepto común, y si bien existen versiones de este concepto que tienen elementos positivos, no se puede dejar de advertir el hecho, no menor, de haber

escogido el término «capital» para definir estos nuevos enfoques.

Esta mercantilización alcanzó su expansión extrema en relación con la naturaleza. Se diseñaron métodos de valorización económica de la biodiversidad: una hectárea de selva amazónica podía valer desde unos pocos centavos hasta unos cientos de dólares ■

Esta mercantilización alcanzó su expansión extrema en relación con la naturaleza. Se diseñaron, por ejemplo, métodos de valorización económica de la biodiversidad: una hectárea de selva amazónica podía valer desde unos pocos centavos hasta unos cientos de dólares; se postuló el concepto de «capital natural»; se defendió la «bioprospección» (un

término derivado a la prospección geológica o petrolera); la conservación comenzó a ser considerada una forma de inversión, e incluso comenzó a discutirse en la OMC el comercio de «bienes y servicios ambientales»².

Buena parte de la expansión de este tipo de mercado se realizó con el concurso activo de los Estados. Si bien suele hablarse de un «achicamiento» del

1. Aihwa Ong: *Neoliberalism as Exception. Mutation in Citizenship and Sovereignty*, Duke University Press, Durham, 2006.

2. E. Gudynas: *Ecología, mercado y desarrollo. Políticas ambientales, libre mercado y alternativas*, Instituto de Ecología Política, Santiago de Chile, 1997.

Estado, es más apropiado referirse a una reconfiguración del Estado-nación, por el cual algunas áreas fueron transferidas a ámbitos no estatales, otras fueron abandonadas o ejecutadas con muy baja *performance*, mientras que en otras se registró un fortalecimiento. En el nuevo marco, el Estado-nación protege cierto tipo de relaciones económicas, asegura los flujos de capital (en especial la inversión extranjera), manipula las exigencias sociales y ambientales para que no impidan recibir inversiones o mantener flujos exportadores (notablemente en cuestiones de minería, hidrocarburos y agropecuaria) y asegura la protección, incluso policial y militar, de los enclaves extractivos.

Se define así un Estado que protege los «derechos de los inversores», pero que a menudo olvida los derechos políticos y sociales de muchas comunidades. Por ejemplo, para aquellos afectados por la explotación minera o hidrocarburífera, no tiene mucho sentido reclamar «más Estado», ya que este es visto como uno de los principales problemas a resolver, o incluso como un cómplice del mercado que contribuye a ocultar los impactos sociales o ambientales de estas actividades.

El enorme peso del mercado capitalista contemporáneo también ha llevado a invisibilizar y ocultar otras formas de mercado, en especial sus expresiones no capitalistas³. Existen otros mercados basados en principios distintos: los espacios económicos de solidaridad y asistencia, si bien tienen un componente capitalista, también discurren por otras lógicas, y corresponden a las llamadas «economías solidarias». Hay mercados restringidos a círculos de amigos, o comunidades que operan por el valor de uso antes que por el valor de cambio. También persisten mercados que operan mediante el trueque y la reciprocidad, por ejemplo en las comunidades campesinas andinas.

Muchos de estos espacios de mercado desaparecieron bajo la sombra del mercado capitalista contemporáneo, pero también son marginalizados en los análisis económicos convencionales, entendiéndolo, por ejemplo, que la economía solidaria es una simple cuestión social, o que los mercados campesinos son remanentes exóticos que solamente merecerían la atención de los antropólogos.

Si bien en los últimos tiempos ha quedado en evidencia que el mercado capitalista predominante encierra serios problemas, el riesgo es entender estos problemas como «fallas» que podrían ser «reparadas». Esto supone asumir que el mecanismo esencial del mercado capitalista es correcto, aunque se

3. J.K. Gibson-Graham: *A Post Capitalist Politics*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 2006.

hayan producido errores. Por ejemplo, se culpa a los fundamentalistas extremos y a los especuladores financieros. La tarea del Estado, según esta postura, consistiría en reparar ese desperfecto y ajustar la economía, pero sin una transformación de las dinámicas del capitalismo, que son justamente las que generan ese tipo de mercados.

El énfasis en un único tipo de mercado hace que algunas aproximaciones apresuradas terminen equiparando mercado con capitalismo, confundiendo una cosa con otra, con lo cual se disimulan y hasta ocultan otros componentes, como los políticos y culturales. El capitalismo genera y recrea estilos de vida, expectativas de consumo, transforma el mundo del trabajo, promueve sesgos culturales y ciertos estilos políticos, entre muchas otras cosas⁴.

Esto, aunque puede resultar obvio, tiene implicancias importantes en el contexto del actual debate, ya que no es lo mismo proponer una regulación sobre el mercado que defender una regulación que involucre al capitalismo. Por lo tanto, es necesario adelantar que cualquier regulación del mercado debe ser parte de un esfuerzo más amplio sobre el capitalismo como un todo. La reparación del mercado como horizonte de actuación es insuficiente, y se deben discutir los cambios en las dinámicas más profundas del capitalismo⁵. Esto no solo involucra al mercado capitalista contemporáneo, sino que debe construirse desde el reconocimiento de los mercados como expresiones plurales.

■ Opciones y tensiones del Estado latinoamericano contemporáneo

El papel del Estado-nación en las intervenciones sobre los mercados es clave y, por lo tanto, es necesario analizar algunos aspectos destacados. Como punto de partida, hay que señalar que la intención de intervención y regulación es positiva, y que muchas de las medidas que en este sentido han sido adoptadas en los últimos tiempos representan un paso adelante frente al inmovilismo de tiempo atrás⁶.

Entre los mecanismos posibles de intervención sobre los mercados, los gobiernos cuentan con varios instrumentos económicos, como subsidios,

4. V. por ejemplo Luc Boltanski y Éve Chiapello: *El nuevo espíritu del capitalismo*, Akal, Madrid, 2002.

5. Andrew Glyn: *Capitalism Unleashed. Finance, Globalization, and Welfare*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

6. E. Gudynas, Rubén Guevara y Francisco Roque: *Heterodoxos. Tensiones y posibilidades de las políticas sociales en los gobiernos progresistas de América del Sur*, Claes / Oxfam, Montevideo, 2008, disponible en <www.democraciasur.com/heterodoxos/>.

precios mínimos asegurados, apoyos crediticios, etc. En algunos casos, esas medidas buscan proteger a sectores nacionales claves o intentan alentar la industrialización.

Un caso concreto que merece atención es el del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil. Este banco ofrece asistencia tanto en el ámbito nacional como en la llamada «internacionalización» de las empresas brasileñas, incluso financiando directamente adquisiciones y fusiones por la compra de acciones o bonos de empresas brasileñas. Por ese procedimiento, el frigorífico brasileño JBS-Friboi emitió acciones, compradas por el BNDES, que le permitieron adquirir por 1.400 millones de dólares el frigorífico estadounidense Swift, lo cual convirtió a la empresa en la mayor procesadora de carne vacuna del mundo.

Este tipo de intervención tiene aristas positivas, y es meritorio que un gobierno apoye a su propio empresariado como forma de contrarrestar al capital transnacionalizado. Pero por otro lado es necesario señalar que este tipo de respaldo no cambia las dinámicas del mercado capitalista, sino que las refuerza. No es el objetivo del presente ensayo analizar este tipo de desempeños, sino simplemente señalar que también se debe poner en discusión la forma bajo la cual el Estado interviene en los mercados.

La cuestión que debe abordarse es la siguiente: ¿cómo y quiénes deciden sobre la utilización de los recursos del Estado, es decir los recursos de toda la sociedad? ¿Cuáles deberían ser las empresas beneficiadas y en qué rubros? En el ejemplo precedente, es válido preguntarse hasta qué punto el dinero público debe destinarse a sostener a un grupo de grandes empresas locales en sus aventuras internacionales, y por qué se apoya a grandes corporaciones en lugar de, por ejemplo, a emprendimientos cooperativos.

Pero las posibilidades de avanzar en esta discusión serán limitadas en tanto prevalezca la idea de que las ayudas estatales son esencialmente una prerrogativa del Poder Ejecutivo, y en especial del presidente, que no necesariamente debe ser consultada con otros actores políticos. Los mecanismos de regulación social y discusión plural de esas iniciativas son escasos, y en muchos casos las respuestas estatales responden a las capacidades de presión de los actores reclamantes.

La intención de intervención y regulación es positiva y muchas de las medidas que han sido adoptadas en los últimos tiempos representan un paso adelante frente al inmovilismo de tiempo atrás ■

La intervención estatal sobre los espacios económicos debe lidiar con las tentaciones de aprovechar estos mecanismos para obtener ventajas políticas, incrementar el apoyo gubernamental, buscar beneficios electorales o apaciguar la protesta social ■

Por lo tanto, la intervención estatal sobre los espacios económicos debe lidiar con las tentaciones de aprovechar estos mecanismos para obtener ventajas políticas, incrementar el apoyo gubernamental, buscar beneficios electorales o apaciguar la protesta social. Es un tema delicado, pero que no puede ser evitado, ya que es una sombra que acosa a las democracias delegativas con fuertes liderazgos presidenciales típicas de la región. En esas condiciones, la intervención estatal, las ayudas y subsidios e incluso las nacionalizaciones pueden ser aprovechadas simplemente para reforzar la imagen y la autoridad presidencial, otorgando beneficios a los amigos en lugar de a aquellos identificados como opositores. El uso discrecional de esos instrumentos refuerza todavía más el carácter delegativo de la democracia y dificulta la implementación de procesos de decisión más abiertos y plurales.

La complejidad de la situación se puede ilustrar con otro ejemplo reciente: en Brasil, el plan agrícola y pecuario para la zafra 2008/2009 aprobó ayudas por 78.000 millones de reales (aproximadamente 33.000 millones de dólares en ese entonces). Esto confirma la voluntad del gobierno de ejercer un papel activo en la economía, dejando atrás la actitud de gobiernos anteriores, y además demuestra que existen dineros públicos para hacerlo. Pero un examen de su contenido revela que se asignaron apenas 13.000 millones de reales (unos 5.500 millones de dólares) para la «agricultura familiar», y cinco veces más para la «agricultura empresarial» (65.000 millones de reales, más de 27.000 millones de dólares)⁷. La equidad social de esta medida es por lo tanto debatible, ya que los pequeños agricultores sufren problemas mucho mayores que las grandes empresas, e involucran a casi cinco millones de establecimientos. Entretanto, el sesgo hacia el sector agroexportador refuerza la inserción subordinada de Brasil en el mercado internacional como proveedor de materias primas y apuntala una estrategia de desarrollo rural convencional que en buena medida es responsable de expulsar a los pequeños y medianos productores. Ese componente, además, puede ser interpretado como una compensación que permite aminorar o evitar la protesta social de los pequeños agricultores.

7. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento de Brasil, Secretaría de Política Agrícola: «Plano Agrícola e Pecuário 2008/2009», Brasília, 2008.

La naturaleza de los instrumentos también debe ser analizada. Es evidente que los subsidios y otros instrumentos económicos tienen enormes potenciales para corregir problemas en los mercados, pero también pueden acentuarlos, en especial en algunos aspectos sociales y ambientales. En 2008, por ejemplo, el gobierno de Rafael Correa presentó su «mandato agrícola» para Ecuador, un paquete de asistencia por un total de 415 millones de dólares. Como en Brasil, la medida es también un indicador de voluntad política. El problema es que casi 70% de esa suma está destinada a subsidiar agroquímicos (287 millones de dólares). Ese tipo de asistencia termina en manos de las empresas transnacionales de agroquímicos y refuerza la dependencia de las estrategias de la revolución verde, que es justamente una de las causas básicas de la crisis actual de la agricultura campesina ecuatoriana.

Por lo tanto, este tipo de instrumentos deben ser analizados con mayor rigurosidad, y es fundamental distinguir los «subsidios perversos» de aquellos que son legítimos. Los primeros agudizan las disfuncionalidades de los mercados, acentúan la inequidad y generan impactos sociales y ambientales⁸. Otro ejemplo ilustrativo se observa en Uruguay, donde el gobierno de Tabaré Vázquez desarrolla un ambicioso paquete de asistencia para el cultivo de caña de azúcar por parte de pequeños agricultores. La medida reviste justificaciones sociales en tanto asiste a productores rurales empobrecidos, y además cuenta con una cierta poética histórica, debido a que se trata de un sector que durante décadas estuvo en el centro de la atención de la izquierda, lo que hace que las evaluaciones resulten difíciles y hasta antipáticas. Pero el cultivo de caña de azúcar adolece en Uruguay de muchas limitaciones económicas y sociales y, sobre todo, produce un fuerte impacto ambiental. No está claro que la mejor opción para enfrentar la pobreza rural sea plantar caña de azúcar. Por eso, aunque la intencionalidad gubernamental debe ser aplaudida, es necesario discutir por qué se ha decidido apoyar la caña de azúcar y a los «cañeros» (y no a otros sectores o a otros actores rurales empobrecidos cuyas prácticas agrícolas generan un menor costo ambiental).

El análisis de los contenidos y las funcionalidades de las medidas estatales sobre los mercados también remite a la importancia de contar con información y datos de buena calidad, certeros y fidedignos. Si esa información básica es inadecuada o manipulada, tanto el Estado como los particulares pueden tomar decisiones incorrectas o justificar acciones con fines espurios.

8. Norman Myers y Jennifer Kent: *Perverse Subsidies: How Tax Dollars Can Undercut the Environment and the Economy*, Island Press, Washington, DC, 2001.

Por lo tanto, es necesario debatir si las agencias estatales tienen hoy la capacidad de generar esa información en forma independiente y transparente, y si el acceso público a esos datos es libre.

En este aspecto, el desempeño de los Estados en América Latina también es heterogéneo, ya que existen polémicas sobre algunas agencias gubernamentales encargadas de ofrecer estadísticas e indicadores. Posiblemente el caso más conocido ha tenido lugar en el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) de Argentina. El problema, en este y en otros casos, es que existen una tentación y una posibilidad de manipulación desde los actores políticos estatales para obtener alguna ventaja ante la opinión pública. Cualquier propuesta que defienda la regulación estatal sobre los mercados debe incorporar instrumentos y reaseguros que garanticen la independencia y rigurosidad de los organismos que procesan la información. Esta misma exigencia debe también aplicarse a los actores que operan en los mercados, y en especial, a las empresas. La opacidad de la información empresarial en América Latina es alarmante, tanto en las compañías privadas como con las estatales.

Pero también es necesario reconocer los límites en la pretensión de disponer de toda la información necesaria y conocer a fondo todos los detalles acerca del funcionamiento de la sociedad y sus relaciones económicas. Se enfrenta una limitación que podría calificarse de «epistemológica», ya que es imposible contar con toda la información y todo el conocimiento para sostener una intervención y una regulación eficientes. En tanto se trabaja con sistemas complejos y extendidos, siempre habrá incertidumbres. Consecuentemente, la incerteza es uno de los puntos de partida para las intervenciones en los mercados, situación que también se aplica a la gestión estatal. Por eso, sin dejar de exigir la mejor información, es necesario abandonar las posturas propias del optimismo tecnocrático, para poder implementar mecanismos de regulación que asuman esas incertidumbres y que incorporen procedimientos para reducir los riesgos sociales y ambientales. Este es otro argumento para sostener la necesidad de una regulación más flexible, entendida más bien como un proceso adaptativo, bajo una fuerte interacción social.

■ La regulación social sobre los mercados y el Estado

Desde fines de la década de 1980 y hasta los primeros años del siglo XXI, es decir en poco más de dos décadas, se derrumbó el socialismo real; ahora tambalea el capitalismo globalizado. En ese lapso tan corto, entraron en crisis sucesivamente dos concepciones muy distintas de la economía y el Estado.

Esto nos enfrenta a una oportunidad para considerar nuevas alternativas. La crisis del capitalismo actual no puede resolverse desde una nostalgia ortodoxa que añora el estatismo burocrático con sus dosis de autoritarismo, pero tampoco puede ser solucionada con unos simples apósitos y analgésicos mercantilistas etiquetados como keynesianismo.

Es necesario avanzar en transformaciones más profundas, muchas de las cuales seguramente no encajarán en los convencionalismos usuales. Algunas no serán de derecha ni de izquierda, tal como se las puede entender en sus términos ortodoxos, sino que apuntan a un nuevo compromiso con el bienestar de las personas, con su papel como sujetos políticos autónomos y con una nueva ética, tanto a escala humana como ecológica.

Este ensayo postula que, frente a la pareja mercado-Estado, resulta excesivamente simplista asumir que el primero se desbocó y que el regreso del segundo solucionará todos los problemas. En realidad, Estado y mercado corresponden a dos categorías que no son análogas. El mercado es una categoría plural, donde la presencia del Estado es necesaria para sostener y legitimar algunas de sus variantes, mientras que otros tipos de mercado sobreviven casi al margen del Estado. Asimismo, el Estado puede estar presente en los mercados con roles muy diversos (regulador, administrador, consumidor, vendedor, empresario –en el caso de empresas estatales–, socio –en el caso de empresas mixtas–, etc.). A su vez, la contracara de los mercados serían los espacios de interacción social no mercantil, algunos de los cuales pueden ser estatales, pero muchos otros se sitúan en la esfera no estatal.

Partiendo de estas ideas, es posible derivar algunos puntos claves desde una perspectiva alternativa. Si bien el análisis detallado va más allá del objetivo de este artículo, es indispensable destacar algunos ejes directamente referidos a la reconceptualización de las relaciones entre Estado y mercados.

En primer lugar, es necesario asumir la pluralidad de los mercados, lo que implica permitir y alentar la visibilización de otros mercados y otras economías. Esos diferentes mercados requieren distintas formas de regulación y articulación. Por un lado, es necesario fortalecer y proteger los mercados solidarios y sostener la economía tradicional campesina, mientras que

Es necesario asumir la pluralidad de los mercados, lo que implica permitir y alentar la visibilización de otros mercados y otras economías ■

por el otro es urgente controlar severamente la especulación en los mercados financieros globales. Esta diversidad de intervenciones y regulaciones solo es posible si se deconstruye la categoría «mercado» y se identifican sus diferentes expresiones, sus distintas lógicas y sus múltiples actores.

En segundo lugar, hay que señalar que esta postura no es determinista ni esencialista. Se acepta e incorpora la pluralidad de valores, con lo cual se quiebra el reduccionismo basado en el valor económico, y se asume que existen otro tipo de valoraciones (ecológicas, culturales, estéticas, religiosas, etc.). Las consecuencias prácticas de esta concepción no son menores, en la medida en que implican dejar de lado el papel protagónico de los análisis de costo/beneficio clásicos, de carácter tecnocrático, para dar paso a procedimientos que incorporan la pluralidad de valoraciones y, por lo tanto, son más abiertos y asumen un carácter más político. En la misma línea, es importante detener la expansión mercantilista que convierte en mercaderías a nuevos elementos y relaciones.

En tercer lugar, las regulaciones no deben enfocarse únicamente en el mercado actualmente dominante, sino que necesariamente deben ser más amplias, de modo de avanzar sobre la estructura y la dinámica del capitalismo contemporáneo. No es un momento de reparaciones, sino una oportunidad para las transformaciones. Se deben atender también los aspectos políticos y culturales que generan y reproducen los mercados. Esos intentos no solo deben aceptar la pluralidad de valoraciones, sino que deben ser ajustados al ambiente y a los territorios. El tiempo de la receta única ha quedado atrás. Elementos sustantivos, como las nociones de calidad de vida, deben ser incorporados con una nueva mirada: ya existen algunos ejemplos en ese camino, como la incorporación de la idea de «buen vivir» en la Constitución de Ecuador.

La cuestión de la propiedad de los recursos y los medios de producción merece un comentario específico ya que, en algunos casos, la estatización se plantea como respuesta a la crisis. Las miradas desapasionadas son necesarias también en este punto: en algunos casos, las estatizaciones pueden ser indispensables para lograr una regulación social y ambiental legítima, pero en otros puede prolongar el mismo estilo de desarrollo. Algunas empresas estatales se han vuelto exitosas bajo parámetros capitalistas de rentabilidad y eficiencia, sin considerar los impactos sociales y ambientales. Un ejemplo de este problema se observa en el desempeño de Petrobras en Ecuador, que a los ojos de las comunidades locales genera los mismos problemas sociales y la misma contaminación que otras corporaciones petroleras transnacionales radicadas en países industrializados. La propiedad de los medios de producción no

necesariamente asegura otras prácticas y comportamientos productivos. Por lo tanto, es indispensable contar con instrumentos de regulación social que puedan exigir esas condiciones sociales y ambientales también en las empresas estatales y en el propio Estado.

En cuarto lugar, debe existir una regulación tanto sobre los mercados como sobre el Estado-nación, de carácter esencialmente social. El Estado también debe estar sujeto a una regulación social, entendida en forma amplia, como ejercicio ciudadano para reapropiarse de la política y la gestión de las estrategias de desarrollo. Esto involucra medidas simples, pero urgentes, como la democratización de la toma de decisiones, por ejemplo a través de la participación de los congresos, junto con mecanismos de acceso a la información y participación ciudadana más directos. Esos debates y decisiones deberán incorporar la incerteza y apuntar, sobre todo, a enfrentar los riesgos.

En quinto lugar, esa regulación sobre el ámbito estatal debe generar cambios sustanciales en el Estado latinoamericano. En su condición actual, y más allá de las buenas intenciones y algunos casos exitosos, persisten deformidades, distorsiones y tentaciones clientelares, que generan muchas dudas sobre las capacidades para una adecuada regulación de los mercados. En otras palabras, la reforma y democratización del Estado es inseparable de cualquier regulación sobre los mercados.

Finalmente, un sexto aspecto a considerar es la discusión de las ideas centrales que articulan las actuales estrategias de desarrollo. Es necesario avanzar en ese debate para evitar que las regulaciones e intervenciones sobre los mercados sean funcionales a la misma estrategia de desarrollo, ya que esta encierra contradicciones evidentes debido a sus costos sociales y ambientales, inequidades e injusticias, que no pueden ser solucionadas con medidas de corrección económica o compensación social. Otro tanto sucede con el rol desempeñado por el Estado, dado su activo papel en promover ciertos estilos de desarrollo, originado en múltiples lugares, desde los despachos ministeriales a las cátedras de las universidades públicas. La transición hacia condiciones que permiten ensayos poscapitalistas exige un debate sobre los preceptos básicos sobre los cuales descansan las ideas actuales del desarrollo.

Estos puntos, apenas esbozados aquí, sugieren la oportunidad de trascender hacia otras alternativas. La crisis económica global es, más que un impedimento, una demostración de la necesidad de abordar estos nuevos enfoques con urgencia, independencia y rigurosidad. ☐

Estado y mercado en América Latina: una mirada desde las desigualdades

La persistente desigualdad de América Latina constituye uno de los nudos que traban su desarrollo. El artículo analiza las desigualdades de excedente, a menudo soslayadas por los estudios que suelen limitarse a analizar los ingresos, y el ámbito en el que se materializan: el mercado. A continuación se describen las diferentes acciones de redistribución emprendidas por el Estado, desde aquellas centradas en la esfera primaria, como las nacionalizaciones, hasta las que se orientan a la esfera secundaria, como las políticas sociales. El texto sostiene sin embargo que es sobre todo en la esfera primaria, mediante la generación de empleo de calidad y oportunidades para los pequeños productores, donde puede situarse una interacción virtuosa entre Estado y mercado que contribuya a enfrentar las desigualdades.

JUAN PABLO PÉREZ SÁINZ

Es ya un lugar común decir que América Latina es la región más desigual del planeta. Esto es cierto en relación con las desigualdades de ingreso ya que, en otros campos, algunas regiones son más desiguales que la nuestra¹. No obstante, más importante aún que la magnitud es la persistencia de las desigualdades, que sugiere que estamos ante un nudo central para el desarrollo

Juan Pablo Pérez Sáinz: sociólogo e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Costa Rica, especialista en temas de mercados laborales, exclusión social y desigualdades.

Palabras claves: Estado, mercado, desigualdades, capitalismo, América Latina.

1. Luis Reygadas: *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*, Anthropos / UAM, Barcelona, 2008.

de América Latina. Por esta razón es importante mirar, desde la óptica de las desigualdades, la relación entre Estado y mercado.

Como suele suceder, no existe una única mirada. Por lo tanto, se impone precisar, antes que nada, la óptica analítica que se utilizará. A ello se dedica un primer apartado, en el que se intenta plantear un conjunto de proposiciones básicas sobre lo que se denominan «desigualdades de excedente». Una vez cumplida esa tarea, será posible centrarse en el campo en el que tales desigualdades se materializan, que es justamente el mercado: para ello se analiza brevemente el momento modernizador que se denomina «globalizador», que se inició con la crisis de los 80 del siglo pasado y que no está claro si, a partir de la crisis actual, está llegando a su fin. En el tercer apartado la mirada se desplaza al Estado, para abordar sus acciones en las distintas esferas de la distribución, lo que permitirá concluir con una serie de reflexiones sobre la relación entre Estado y mercado.

■ **Desigualdades de excedente: algunas proposiciones desde el enfoque radical**

En el inicio de la reflexión sobre las desigualdades surgen, de manera ineludible, dos preguntas: ¿desigualdad de qué? y ¿desigualdad entre quiénes? El enfoque liberal, predominante en la región², responde: desigualdades de ingresos y desigualdades entre individuos. La primera respuesta se limita a los resultados (ingresos), sin indagar sus causas³; la segunda respuesta se limita a los individuos, sin considerar otras opciones.

Por el contrario, inspirándonos en la tradición radical⁴, aquí proponemos otras respuestas: las relaciones de poder en los mercados (como causas de las desigualdades de ingresos); y las desigualdades no solo entre individuos, sino también entre pares de grupos categóricos (de género, etnia, territorialidad, etc.) y entre clases sociales⁵. Es decir, nuestra mirada se orienta al análisis de las desigualdades de excedente como resultado de procesos de (des)empoderamiento en los mercados, entre distintos tipos de sujetos sociales.

2. Los trabajos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM) han intentado configurar el sentido común en torno de las desigualdades en la región. Ver BID: *América Latina frente a la desigualdad. Informe 1998-1999*, BID, Washington, DC, 1999, y David De Ferranti, Guillermo E. Perry, Francisco Ferreira y Michael Walton: *Inequality in Latin America. Breaking with History?*, BM, Washington, DC, 2004.

3. Para ser justos, el enfoque predominante identifica las oportunidades y los factores que las propician o bloquean como causas.

4. Al respecto, v. el importante texto de Charles Tilly: *Durable Inequality*, University of California Press, Berkeley, 1999, que ha revitalizado la mirada radical sobre las desigualdades.

5. Este último sujeto social ha sido relegado a un segundo plano, cuando no soslayado, por el enfoque liberal.

A partir de estas reflexiones, postulamos siete proposiciones analíticas que servirán como punto de partida para reflexionar sobre la realidad latinoamericana.

En primer lugar, el análisis se limita a aquellas desigualdades que remiten a la generación y apropiación de excedente en el capitalismo. En este orden social histórico que nos concierne, el excedente se logra de dos maneras: a través de la explotación de la fuerza de trabajo asalariada y mediante el acaparamiento de oportunidades de acumulación. Es decir, el objeto de reflexión en cuanto a «desigualdades de qué» se centra en las desigualdades de excedente, con sus dos campos sociales diferenciados (explotación de trabajo asalariado y oportunidades de acumulación).

En segundo lugar, estas desigualdades se materializan en mercados, que son los ámbitos privilegiados en la estructuración y la dinámica del capitalismo. Esto supone entender el mercado, en tanto que representa un campo social, como una estructura de poder. Las desigualdades de explotación tienen lugar en el mercado de trabajo, en tanto que las desigualdades de acaparamiento de oportunidades de acumulación acaecen en otros mercados (de capitales, de seguros o de bienes y servicios).

En tercer lugar, las desigualdades de este tipo se expresan como capacidades diferenciadas de mercado de los sujetos sociales; no generan excedente, ni plusvalor ni rentas, aunque facilitan estos procesos, por lo que son necesarias para su generación y apropiación.

En cuarto lugar, hay que considerar que existen tres tipos de sujetos sociales que actúan en los mercados y, por lo tanto, configuran relaciones de poder: los individuos, cuya posición se define por las particularidades de sus trayectorias biográficas; los grupos sociales (de género, etnia, edad, nacionalidad, territorialidad, etc.), que son pares categóricos en su disputa por diferentes tipos de recursos materiales y simbólicos; y las clases sociales, definidas en base a antagonismos relacionados con la propiedad y posesión de los medios de producción. En este sentido, las desigualdades de excedente –en sus dos campos de explotación de fuerza de trabajo asalariada y acaparamiento de oportunidades de acumulación– están cruzadas por la acción de estos tres tipos de sujetos sociales. Estas dos dimensiones –campos y sujetos sociales– configurarán la matriz básica de desigualdades de excedente en el capitalismo.

En quinto lugar, estas dinámicas distintas (entre individuos, grupos de pares categóricos y clases sociales) se pueden acoplar entre sí, lo cual genera procesos de reforzamiento de las desigualdades de excedente.

En sexto lugar, las desigualdades de excedente pueden resultar «tolerables» si hay un desarrollo amplio de ciudadanía social ya que, en ese caso, las desigualdades entre los individuos se potencian en detrimento de las que existen entre los grupos que configuran pares categóricos y, sobre todo, entre las clases sociales. No obstante, el fenómeno de la ciudadanía social se sustenta en las propias dinámicas de generación y apropiación de excedente. Esto supone que sus efectos legitimadores son limitados por estar condicionados por las contradicciones de estas dinámicas. De hecho, el fenómeno de la exclusión social muestra tal límite.

Finalmente, hay que considerar que las desigualdades adquieren formas históricas cambiantes según los distintos momentos de desarrollo del capitalismo. Las desigualdades de excedente, por muy persistentes que sean, se transforman con el tiempo.

De hecho, una de las principales explicaciones de la persistencia de estas desigualdades es justamente esa capacidad de transformación. Las desigualdades de excedente no son procesos esencializados y ahistóricos.

Las desigualdades adquieren formas históricas cambiantes según los distintos momentos de desarrollo del capitalismo. Las desigualdades de excedente, por muy persistentes que sean, se transforman con el tiempo ■

■ Modernización globalizada y desigualdades de excedente en América Latina

En la cuarta proposición del apartado anterior se explicó que las desigualdades de excedente, con sus dos campos, se encuentran cruzadas por los tres tipos de sujetos sociales que interactúan en los mercados (individuos, grupos de pares categóricos y clases sociales). Esto define la matriz básica de desigualdades de excedente en el capitalismo. En la última proposición se ha postulado el carácter histórico de este tipo de desigualdades. El cuadro 1 intenta sintetizar la forma que adquiere esta matriz en el momento actual, caracterizado por la modernización globalizada⁶.

Comenzamos el análisis por el primer sujeto social identificado, las clases sociales. La precarización de las relaciones salariales incluye tres dimensiones: la desregulación laboral, la flexibilización de las condiciones de empleo en

6. Un análisis más extenso, que incluye la matriz correspondiente al momento de la modernización nacional previo a la crisis de los 80, se puede encontrar en J.P. Pérez Sáinz y Minor Mora Salas: «Excedente económico y persistencia de las desigualdades en América Latina. Reflexiones desde el enfoque radical» en *Revista Mexicana de Sociología* año 71 N° 3, en prensa.

Cuadro 1

**Matriz de desigualdades de excedente en el periodo
 de modernización globalizada**

Sujetos sociales	Explotación de fuerza de trabajo	Acaparamiento de oportunidades de acumulación
Clases sociales	Precarización salarial generalizada	Vías de acceso a nichos del mercado global (autónoma, subordinada y colectiva)
Grupos de pares categóricos	Relativización de la segregación múltiple	
Individuos	Empleabilidad / Empresarialidad / Migración internacional	

las empresas y la crisis de la acción colectiva de orden laboral (el movimiento sindical). La primera de estas dimensiones supuso un importante debate en la década de 1990 entre aquellos, especialmente en el Banco Mundial (BM), que sostenían que los mercados de trabajo eran excesivamente regulados, y aquellos que, principalmente desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y a partir del estudio de las reformas laborales inducidas por las estrategias de ajuste estructural, llegaban a conclusiones opuestas. Este debate se puede zanjar señalando que, aunque las legislaciones puedan ser excesivamente reguladoras, su cumplimiento deja mucho que desear. Detrás de ello se encuentra, por un lado, la disminución de la acción del Estado (en este caso, de los Ministerios de Trabajo y, en concreto, de los sistemas de inspección del trabajo) y, por otro lado, la debilidad de los sindicatos. Es decir, lo que se produce, en la práctica, es una desregulación de facto.

En cuanto a la segunda dimensión, los diagnósticos realizados en América Latina concluyen que las estrategias flexibilizadoras tuvieron más incidencia en los países más desarrollados de la región. En general, cuando ha habido una ruptura o un debilitamiento de los pactos corporativos las empresas han tendido a imponer unilateralmente la flexibilización. Todavía predomina la flexibilización funcional y numérica sobre la salarial, aunque esta última está ganando terreno. Finalmente, el Estado actúa como un gran inductor de flexibilización, sea legislando (Argentina o Colombia) o impulsando pactos neocorporativos (México). Es decir, si bien no todo proceso de reorganización productiva genera irremediamente precarización laboral, la flexibilización existente en América Latina sí la ha generado.

La tercera dimensión de la precarización de las relaciones salariales –la crisis de la acción colectiva y, en concreto, de los sindicatos– es generalizada. Detrás de ello se encuentra un conjunto de factores que se combinan de manera específica en cada país. Entre ellos se destaca la nueva articulación entre política y economía, que ha llevado a que la acción sindical se traslade de la arena estatal al ámbito de la empresa; las transformaciones identitarias, que escinden la identidad ciudadana de la de clase; y los cambios experimentados por la estructura ocupacional, especialmente la crisis del empleo formal, que han erosionado la base tradicional de reclutamiento sindical.

Esta última referencia permite comentar el adjetivo «generalizado» atribuido aquí a este proceso múltiple de precarización salarial. Esta generalización supone cuestionar la idea de segmentación de los mercados de trabajo entre los sectores formal e informal. Este punto es de gran importancia, ya que las desigualdades en el mercado de trabajo siguen analizándose como desigualdades entre empleo formal e informal⁷. De esta manera, se mistifican las dinámicas de desigualdad que acaecen en este mercado atribuyéndoselas a los empleados formales, que acapararían la renta salarial en detrimento de los trabajadores informales. Obviamente, en esta explicación los empresarios aparecen como testigos mudos y no como participantes de las dinámicas de desigualdad⁸.

En cuanto al campo de las desigualdades por acaparamiento de oportunidades de acumulación, la apertura comercial, elemento clave de los programas de ajuste estructural, ha supuesto la desaparición de las rentas oligopólicas que algunas grandes empresas obtenían en el mercado interno protegido. Hoy las oportunidades de acumulación –y las posibles rentas– se encuentran en el mercado global, un ámbito de acumulación mucho más complejo que el del pasado. Al respecto, hay varios fenómenos importantes.

Primero, las rentas ya no se obtienen en el mercado interno sino en el global, a través de la presencia en nichos globales y el control de estos. En ese sentido, se pueden señalar al menos tres vías de inserción en el mercado global: en la primera, que denominamos autónoma, las empresas locales explotan nichos de mercado no controlados aún por las firmas globales líderes (aunque cuando la rentabilidad del nicho se vuelve atractiva, estas firmas globales, dado su

7. Los ya mencionados trabajos del BRD: ob. cit. y del BM (D. de Ferranti, G.E. Perry, F. Ferreira y M. Walton: ob. cit.) son ejemplos sobre el particular.

8. Detrás de esta mistificación está, justamente, el mantenimiento de las categorías formal/informal para abordar el análisis del mercado de trabajo; categorías que han perdido su valor heurístico dado que ese corte ya no es central en el nuevo modelo de acumulación.

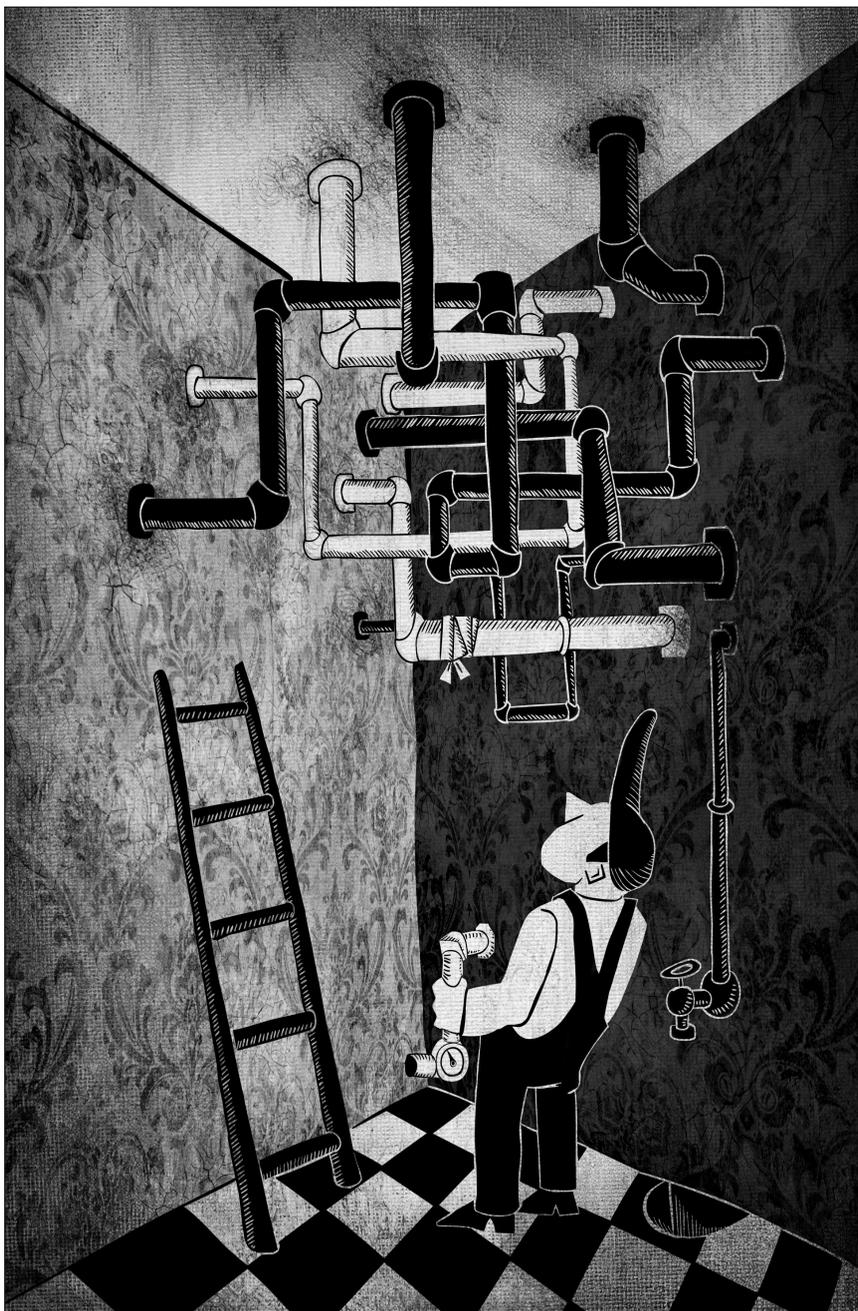
mayor poder, suelen terminar controlándolo). La segunda vía se denomina subordinada, ya que la empresa local forma parte de un encadenamiento global dirigido por una firma global líder. En esta vía, las oportunidades de acumulación de las empresas locales dependen de su ubicación en el respectivo encadenamiento (cuanto más cercana al segmento estratégico del encadenamiento, mayor es el excedente que puede captar) y del tipo de relación con la firma dominante (que puede variar desde los modelos tradicionales, con nexos de tipo vertical y jerárquico, hasta nexos de naturaleza institucionalizada y horizontal). La tercera vía de inserción en el mercado, que llamamos cooperativa, corresponde a situaciones de *clusters* de empresas de distinto tamaño enmarcadas dentro de territorios correspondientes a comunidades de vecindad. Aquí se está ante una situación distinta de las dos anteriores, ya que hay posibilidades de socializar el excedente entre las empresas si se logra movilizar dos recursos claves: las economías externas y el capital comunitario en sus distintas formas.

Segundo, la oposición ya no es, como en el pasado, entre empresas grandes y pequeñas, sino entre empresas globalizadas y no globalizadas. En este sentido, es importante enfatizar que la no inserción en la globalización conlleva la exclusión.

Tercero, la vía de la subordinación, en tanto implica la inserción en un encadenamiento global, genera otro tipo de desigualdad de acaparamiento, relacionada con la firma global que lidera tal encadenamiento. En tanto que los encadenamientos suponen relaciones jerárquicas, está en juego otro tipo de desigualdad por acaparamiento, con actores distintos y que, además, tiene lugar en una territorialidad que no es la nacional, sino la global.

Cuarto, la observación sobre la territorialidad adquiere mayor relevancia al tomar en cuenta la vía cooperativa: lo local emerge como un espacio de materialización de desigualdades, no solo de acaparamiento, sino también de explotación.

La dimensión territorial resulta también de gran importancia para la redefinición de las desigualdades en el segundo sujeto social considerado, los grupos de pares categóricos (sintetizada en la tercera fila del cuadro 1). Así, el nuevo modelo de acumulación cuestiona la territorialidad sobre la que se asentaba el modelo previo, que tenía pretensiones nacionales (aunque su ámbito era primordialmente urbano y, más en concreto, metropolitano). La globalización supone un cuestionamiento a la territorialidad nacional, tanto en términos supranacionales como locales. Esto es especialmente relevante



en las desigualdades de acaparamiento de oportunidades, pero también en términos de desigualdades de explotación. No solo hay mercados laborales locales con dinámicas altamente autónomas; también se ha producido una globalización del mercado de trabajo a través de la migración internacional, una problemática que abordaremos a continuación. Por consiguiente, las diferencias territoriales –básicamente, qué territorios logran globalizarse y cuáles no– juegan un papel crecientemente importante en la generación de desigualdades de pares categóricos.

Pero además hay que señalar que las desigualdades previas entre ciertos grupos de pares categóricos se han relativizado. El fenómeno de la precarización salarial genera un uso de fuerza de trabajo vulnerable, lo que implica

El fenómeno de la precarización salarial genera un uso de fuerza de trabajo vulnerable, lo que implica que atributos socioculturales que en el pasado traían aparejadas dificultades de acceso al empleo formal hoy operan de manera opuesta ■

que atributos socioculturales que en el pasado traían aparejadas dificultades de acceso al empleo formal hoy día operan de manera opuesta. Tal relativización no es sinónimo de empoderamiento de estos grupos sino una redefinición de sus modalidades de subalternidad. Tal vez el mayor cambio al respecto ha sido la feminización del empleo: si bien implica una mayor incorporación al mercado

de trabajo de las mujeres, no se traduce en una mayor inclusión laboral, entendiendo este término en clave de calidad de empleo y no simplemente como acceso al trabajo remunerado.

Pero quizás el sujeto que ha experimentado las mayores transformaciones bajo el nuevo modelo de acumulación son los individuos (cuarta fila del cuadro 1), tanto en el campo de la explotación salarial como en el del acaparamiento de oportunidades de acumulación. Esto ha dado lugar a dos fenómenos –la empleabilidad y la empresariedad– que comparten un elemento fundamental común: el riesgo.

Se entiende aquí el riesgo como un fenómeno probabilístico que conlleva la concomitancia y el mutuo condicionamiento entre una amenaza externa y una creciente vulnerabilidad, y que puede generar como resultado el deterioro de alguna o varias de las condiciones que definen la existencia de un sujeto o población. Tanto la vulnerabilidad como la amenaza externa difieren según el campo

de desigualdad. Así, en el de explotación, la vulnerabilidad es intrínseca a la condición de asalariado. Sin embargo, la formalización del trabajo en el modelo anterior de acumulación permitió una reducción de la vulnerabilidad aunque sin por ello suponer su desaparición. La precarización generalizada actual amenaza ese estatuto y devuelve a los asalariados a su condición básica de vulnerabilidad. En el caso de la desigualdad por oportunidades de acumulación, la vulnerabilidad es la de ser un propietario sin la capacidad de adaptación necesaria para competir en el mercado global. El riesgo, en este caso, es la volatilidad que caracteriza a este mercado, que atraviesa cambios permanentes, lo cual hace que ninguna inserción esté garantizada y que haya que redefinirse de manera continua.

Ante tales situaciones, asalariados y propietarios pueden reaccionar intentando reducir la vulnerabilidad o la amenaza externa. Las posibilidades, en este segundo caso, son muy limitadas. Recordemos que los asalariados, con la crisis del movimiento sindical, han visto reducida su capacidad de respuesta colectiva. Y los propietarios locales, en tanto que empresarios, se enfrentan a un mercado de dimensiones globales en el que no ocupan un lugar importante como para poder influir en su dinámica. Por consiguiente, las respuestas suelen orientarse a intentar reducir la vulnerabilidad. Estas respuestas se expresan justamente como estrategias de empleabilidad y de empresariedad, que constituyen acciones de reducción de vulnerabilidad desplegadas por asalariados y propietarios que buscan confrontar las amenazas externas y, por lo tanto, gestionar el riesgo al que se ven sometidos. La gestión pasa fundamentalmente por el intento de disminuir la incertidumbre, lo que supone producción de conocimiento sobre el futuro. En ese sentido, el acceso a este tipo de conocimiento y su uso constituyen la base de las desigualdades entre los individuos en el actual momento globalizador.

Pero hay un fenómeno que se ubica a caballo entre la empleabilidad y la empresariedad: la migración internacional. Desde la perspectiva analítica de las desigualdades, este fenómeno puede entenderse como una respuesta a las expresiones más extremas tanto de desigualdad de explotación salarial como de acaparamiento de oportunidades de acumulación. Ambas desigualdades generan un excedente estructural laboral. Junto con la ausencia de ciudadanía social, que representa el principal mecanismo de legitimación de desigualdades, este excedente laboral da lugar al fenómeno de la exclusión social. La migración internacional se alimenta de ella, pero conlleva un riesgo serio, con consecuencias que pueden ser muy dramáticas, como la pérdida de la vida.

Es importante introducir dos matices al respecto. Por un lado, la emigración no está al alcance de todos, ya que supone la posesión de recursos mínimos para acceder a los circuitos migratorios. Esto implica diferencias entre quienes pueden y quienes no pueden emigrar. Normalmente, los hogares que viven en situaciones de exclusión extrema no pueden acceder a tales circuitos, y son más bien aquellos que se encuentran en situación de exclusión relativa –o quienes están incluidos pero en riesgo de caer en exclusión– los que buscan el camino de la emigración. O sea: la posibilidad de emigrar refleja desigualdades en el nivel local. Por otro lado, si la emigración resulta exitosa y se traduce en un envío de remesas, esas desigualdades locales se consolidan y se profundizan.

■ El Estado y las esferas de la (re)distribución

Como hemos señalado en la introducción, en este tercer apartado se plantea la acción del Estado respecto de las desigualdades, lo cual nos lleva al tema de la (re)distribución. Planteamos la existencia de tres esferas, sintetizadas en el cuadro 2, para comentar en clave de desigualdades de excedente.

Comenzamos con la esfera secundaria (cuarta columna del cuadro), ya que es el espacio más recurrente de acción del Estado respecto de las desigualdades. El hecho de que el ámbito de acción del Estado en esta esfera sean los hogares tiene dos consecuencias. La primera es que las acciones estatales, al incidir sobre la unidad de reproducción de la población por excelencia, adquieren una naturaleza compensatoria. O sea: se trata de una redistribución que busca paliar los efectos perversos generados en otros ámbitos de la sociedad⁹. La segunda es que el sujeto social a quien va dirigida en última instancia la redistribución es el individuo, aunque se utilicen filtros de atributos propios de pares categóricos tales como el género o la etnicidad. De hecho, el hogar suele visualizarse como conjunto de individuos que cooperan para su reproducción.

En esta esfera, el tipo de acciones corresponde a lo que se entiende como políticas sociales tradicionales: educación, salud, servicios básicos de la vivienda, etc. Obviamente, la forma de provisión ha dado lugar a distintas generaciones de políticas sociales. En América Latina, estas han pasado de una pretensión universalista a las experiencias de focalización de los 80, hasta llegar a las

9. No obstante, se puede argumentar que tales acciones pueden tener un carácter preventivo si se busca quebrar dinámicas de transmisión generacional de carencias, como intentan los actuales esquemas de transferencias condicionadas.

Cuadro 2

Esferas de distribución del excedente y políticas públicas

Dimensiones de la política pública	Esferas de distribución		
	Originaria	Primaria	Secundaria
Ámbito de acción	Sistema de propiedad vigente	Mercados	Hogares
Acciones	Nacionalizaciones Estatizaciones Reformas agrarias, etc.	Oportunidades para productores pequeños Desprecarización del empleo asalariado	Educación Salud Servicios básicos de la vivienda
Objetivos	Redefinición del sistema de propiedad	Empleo de calidad mínima	Acceso universal Ciudadanía social
Retos	Evitar la emergencia de nuevas desigualdades	Erradicación de rentas monopólicas y cumplimiento del contrato social	Calidad mínima y financiamiento (pacto fiscal)

actuales políticas de transferencias condicionadas. Con este tipo de políticas se trata de disminuir un conjunto amplio de desigualdades, pero no se logra afectar las desigualdades de excedente.

Su objetivo es la universalidad y, por lo tanto, la construcción de ciudadanía social. Sus logros, en el tiempo y en el espacio, han sido muy variados, lo que ha generado un amplio espectro de situaciones. Desde nuestra perspectiva, lo central es que en la base de la ciudadanía social se encuentra la vieja idea «marshalliana» de legitimar las desigualdades de excedente a partir de la conformación de una comunidad en la que todos sus miembros, individuos/ciudadanos, comparten un mismo modo de vida. O sea: el contrato social es un espacio en el que las oportunidades existen y son los individuos quienes tienen la responsabilidad de aprovecharlas.

Entre sus retos, además de alcanzar la universalidad, se encuentra la calidad en los servicios. La estratificación, que históricamente se ha concentrado en el campo de la salud, con sistemas diferenciados, se está extendiendo a otros ámbitos, como la educación. Esto significa que la igualdad que se

podría conseguir gracias a la universalidad de acceso se podría perder por la diferenciación de la calidad. El otro gran reto es la financiación. Aunque se trata de un tema muy complejo, la cuestión del pacto fiscal –un tema espinoso, casi tabú, en algunas de nuestras sociedades– resulta central. La viabilidad y sostenibilidad del contrato social depende, en gran medida, del consenso fiscal.

La esfera de la distribución originaria –sintetizada en la segunda columna del cuadro– es en cierta manera la antípoda de la secundaria. Actúa sobre la producción, sobre «lo económico», en lugar de lo reproductivo, «lo social». No tiene intenciones paliativas, sino claramente preventivas, sobre las desigualdades. Sus acciones consisten en políticas económicas básicas que redefinen la distribución de recursos productivos y, por lo tanto, el sistema de propiedad.

Es tal vez la formulación de dos interrogantes básicos sobre las desigualdades lo que permite identificar los contrastes entre las dos esferas. Así, en relación con el «desigualdades de qué», ambas difieren radicalmente. La esfera secundaria alude a las desigualdades en las condiciones de vida, mientras que la originaria se relaciona con el poder de la economía. El segundo interrogante –«desigualdades entre quiénes»– también ayuda a entender las diferencias: la esfera secundaria privilegia al individuo, mientras que la originaria supone una redefinición de grupos sociales. De ahí que el gran reto de esta esfera sea evitar la emergencia de nuevas desigualdades, puesto que se pueden generar nuevos sujetos sociales que impongan su poder acaparando el nuevo excedente. La historia nos ha mostrado que, desgraciadamente, este tipo de amenaza suele convertirse en realidad.

Pero entre estas dos esferas hay una tercera, la primaria, que es el espacio de reflexión de nuestro enfoque sobre desigualdades de excedente. Su ámbito de acción es el mercado, entendido como estructura y campo de poder. En ese sentido, a diferencia de la esfera originaria, no se quiere incidir sobre el sistema de propiedad que determina el alcance del mercado, sino sobre el funcionamiento de este. En esta esfera, las acciones tienen que ver con las desigualdades que afectan, en primer lugar, a diferentes pares categóricos, para lo cual se busca la erradicación de discriminaciones de distinto signo en los mercados. También se debería facilitar la movilidad social de individuos: para esto, el fortalecimiento tanto de la empleabilidad como de la empresariedad –a través del conocimiento– es clave.

Sin embargo, en sociedades como las latinoamericanas las principales acciones consisten en la generación de verdaderas oportunidades de acumulación para los pequeños productores y la desprecuarización del empleo asalariado. En el primer caso, esto implica mejorar las posibilidades de inserción de este tipo de productores en el mercado global, donde la vía cooperativa, ligada al desarrollo local, emerge como la más deseable, así como el impulso al desarrollo endógeno. Al respecto, la presente crisis alimentaria abre la oportunidad de una política de seguridad alimentaria basada en la constitución de un nuevo campesinado, cuya producción debería estar al resguardo de los avatares del mercado global. En cuanto a la desprecuarización, hemos visto que incluye tres dimensiones: una regulación que rebase los marcos nacionales y que adquiriera carácter global, para que la desregulación no siga utilizándose como factor de competitividad; una flexibilización consensuada, de modo que implique involucramiento de los trabajadores y democratización del proceso laboral; y la recuperación del poder de los trabajadores como actor colectivo.

El objetivo de esta esfera es la generación no solo de empleo sino de empleo de calidad, de modo que el autoempleo sea dinámico y no quede atrapado en las necesidades de subsistencia del hogar, y que el empleo asalariado no sea precario. Aquí se conjugan las políticas económicas (privilegiadas por la esfera originaria) con las políticas sociales (priorizadas por la esfera secundaria). En este sentido, se puede postular que la política social más eficaz es una buena política de generación de empleo de calidad. Sin ella, las políticas sociales nunca podrán superar su naturaleza paliativa.

Los retos, en esta esfera, son los que siempre han existido en los mercados de nuestra región. Por un lado, la erradicación de las rentas monopólicas que tienden a la exclusión de los pequeños productores. Por otro, el cumplimiento del contrato. Si se aplicaran las normativas laborales vigentes –aun cuando muchas de ellas son fruto de una correlación de fuerzas favorable al empresariado–, las desigualdades de excedente se reducirían de manera sustantiva.

El objetivo es la generación no solo de empleo sino de empleo de calidad, de modo que el autoempleo sea dinámico y no quede atrapado en las necesidades de subsistencia del hogar, y que el empleo asalariado no sea precario ■

■ Conclusiones

De lo mencionado en el último apartado no es difícil colegir que cada una de las esferas de distribución supone interacciones distintas entre Estado y mercado. En esta última sección se buscará reflexionar sobre ellas. Comenzaremos con aquellas interacciones generadas por el orden neoliberal, que implicó la primacía del mercado en todas las esferas.

En la esfera originaria, se produjo un cambio fundamental en el sistema de propiedad en relación con el que prevalecía durante el modelo previo de acumulación: el Estado perdió centralidad y se dieron importantes procesos de privatización. Procesos que, en muchos casos, constituyeron la piedra angular de la acumulación originaria bajo el nuevo modelo y que, por lo tanto, definieron nuevas desigualdades de excedente. Cuando las privatizaciones favorecieron además al capital foráneo, se produjo una desnacionalización en el control de recursos locales.

En la esfera primaria hay que destacar la incidencia de dos elementos claves de los programas de ajuste estructural. Por un lado, la liberalización del comercio, que ha redefinido profundamente el campo de las oportunidades de acumulación. Y, por otro lado, las reformas laborales –concretamente los intentos de desregulación–, que han contribuido a generalizar la precarización salarial. En este sentido, se han producido procesos significativos de redefinición de las relaciones de poder en los mercados que han hecho que los sujetos subalternos, al menos desde el punto de vista de las clases sociales, resultaran perdedores.

Primero mediante políticas de focalización, y actualmente a través de transferencias condicionadas, se pretende impactar sobre los hogares más pobres. En ambos casos es el individuo, a través del fortalecimiento de su «capital humano», el beneficiario de tales acciones ■

En la esfera secundaria, se ha intentado redefinir el tipo de ciudadanía social construida en torno del empleo formal en el modelo previo de acumulación. Primero

mediante políticas de focalización, y actualmente a través de transferencias condicionadas, se pretende impactar sobre los hogares más pobres. En ambos casos, en especial con las actuales políticas, es el individuo, a través del fortalecimiento de su «capital humano», el beneficiario de tales

acciones, que supuestamente deberían conducir a superar la pobreza y reducir las desigualdades gracias a la generación de oportunidades reales. El Estado ha quedado supeditado a la lógica del mercado. Y aún más: el neoliberalismo defendió la idea de que la forma de provisión más eficiente de algunos de estos servicios sociales básicos es a través del mercado, proyectando la privatización hasta esta segunda esfera.

Pero el capitalismo ha entrado en crisis, y lo ha hecho a través de su mercado central en la globalización: el financiero. Esto supone que las relaciones entre Estado y mercado, tal como las estableció el orden neoliberal, no solo se encuentran en discusión, sino que están siendo modificadas en algunos países de la región, lo que a su vez implica cambios en la esfera primaria.

Estos cambios están sucediendo en países como Venezuela, Bolivia o Ecuador, entre otros¹⁰, a través de medidas como nacionalizaciones, reformas agrarias, etc., que reconfiguran la esfera primaria. Al respecto se pueden hacer varios comentarios. En primer lugar, algunas medidas de este tipo están siendo aplicadas hoy en ciertos países desarrollados, donde se producen auténticas estatizaciones bancarias (aunque eufemísticamente se las llame de otra manera). En segundo lugar, si los grupos dominantes se resisten a redefinir las reglas de funcionamiento de la economía tomando en serio las necesidades humanas y la sostenibilidad ambiental, entonces se trata de medidas moralmente legítimas. Y en tercer término, hay que subrayar que resulta de crucial importancia la forma en que se implementan estas medidas. Esto es así por dos razones: por un lado, para que logren la interacción más virtuosa posible entre Estado y mercado de acuerdo con las especificidades de cada sociedad y, por otro, para que no propicien la emergencia de nuevos grupos de poder que acaben acaparando el nuevo excedente.

Respecto de la esfera de la distribución secundaria, lo primero a resaltar es que la historia reciente nos ha enseñado que hay ciertos bienes primarios que no pueden ser provistos por un mercado sin estrictas regulaciones, y cuya mercantilización debería incluso evitarse en algunos casos. La crisis alimentaria o las «guerras del agua», entre otros ejemplos, ofrecen suficientes argumentos al respecto.

10. Nos rehusamos a utilizar etiquetas maniqueístas como «izquierda radical», ya que a ella habría que oponerle la de «izquierda moderada». Esto, a su vez, conllevaría la oposición petulante entre «lo políticamente correcto» y lo «políticamente incorrecto». Este tipo de etiquetas no contribuyen en absoluto para entender la complejidad de nuestra región.

Por otro lado, hay que señalar que la idea de transferencias condicionadas –principal mecanismo de acción en la esfera secundaria– ha generado consenso en la región. No obstante, se pueden formular varias observaciones críticas al respecto. Primero, estos programas asumen una óptica de la pobreza que implica una concepción no relacional de las carencias de los hogares, que se definen en base a estándares fijados por expertos y no por relaciones de poder. Esto no es solo una cuestión de orden analítico ya que, al tratarse de los factores que resultan verdaderamente determinantes de las carencias extremas, condiciona las políticas a aplicar. Segundo, como se ha mencionado en el apartado previo, las dinámicas de las desigualdades en campos como la educación y la salud se están desplazando de la problemática del acceso a la de la calidad. Garantizar el acceso es necesario, pero no suficiente. Finalmente, es posible imaginar un auténtico fortalecimiento de «capital humano». Pero ¿existe el mercado donde se pueda valorizar tal «capital»? Aquí aparece de manera inequívoca el tema del poder, soslayado en los enfoques dominantes sobre la pobreza, lo que desplaza la reflexión hacia la esfera primaria.

En esta, como ya se ha argumentado, el gran desafío es que el mercado genere no solo empleo y autoempleo, sino además de calidad. Es justamente esto lo que realmente puede contribuir a valorizar el «capital humano». Esto implica crear verdaderas oportunidades de acumulación para los pequeños productores y avanzar en la desprecarización del empleo asalariado. El desarrollo histórico de la región ha demostrado la necesidad de regulación, aunque no de cualquier regulación, del mercado. Por consiguiente, la problemática de la regulación encuentra en esta esfera primaria su campo principal de aplicación.

Este rasgo diferencia la esfera primaria de la originaria. En la esfera originaria, al optarse por un cierto sistema de propiedad, se suele definir una articulación rígida entre Estado y mercado en la que la incidencia de factores ideológicos es fuerte¹¹. Además, esta rigidez se proyecta hacia la esfera secundaria, determinando la autonomía del Estado en ella. Por el contrario, en la esfera primaria se puede calibrar mejor la relación entre Estado y mercado, ya que no se niega la existencia del último, pero tampoco se acepta la ausencia del primero. En este sentido, la observación de cómo evolucionan las desigualdades de excedente, en términos de procesos de (des)empoderamiento de los distintos sujetos sociales involucrados (individuos, pares categóricos y clases sociales), puede constituirse en un buen termómetro para evaluar el tenso emparejamiento entre Estado y mercado. De ahí que la mirada desde las desigualdades pueda ser útil. ☐

11. Las disputas ideológicas están presentes en todas las esferas de la distribución. Sin embargo, es en la esfera originaria donde las posturas pueden adquirir formas extremas.

El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica

El Estado y el mercado son instituciones complementarias. El Estado –el sistema constitucional y la organización o aparato que lo garantiza– es la principal institución que coordina las sociedades modernas, el principal instrumento a través del cual las sociedades democráticas moldean el capitalismo para poder alcanzar sus objetivos políticos. El mercado es una institución basada en la competencia que, bajo la regulación del Estado, contribuye a la coordinación de la economía. Desde fines de los 80, el neoliberalismo lanzó un asalto al Estado (y también al mercado) desde la teoría neoclásica y la teoría de la elección pública, que se convirtieron en una metaideología de la época. Aunque el ataque fue feroz, la actual crisis económica confirma la necesidad de reconstruir el Estado y buscar una nueva complementariedad con el mercado.

**LUIZ CARLOS
BRESSER-PEREIRA**

La idea de un mercado autorregulado implicaba una auténtica utopía. Una institución como esa no podía existir de forma duradera sin aniquilar la sustancia humana y natural de la sociedad, sin destruir físicamente al hombre y transformar su ambiente en un desierto.

Karl Polanyi, 1944¹

Luiz Carlos Bresser-Pereira: profesor emérito de la Fundación Getúlio Vargas. Página web: <www.bresserpereira.org.br>.

Palabras claves: Estado, mercado, neoliberalismo, economía, teoría.

1. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Farrar & Rinehart, Nueva York, 1944. [Hay edición en español: *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, México, DF, 1992.]

Nota: traducción de Sara Daitch. La versión original de este artículo en portugués puede consultarse en <www.nuso.org>.

La oposición entre Estado y mercado se transformó en un problema desde los 80 y 90, cuando el neoliberalismo adquirió tal hegemonía que este planteo comenzó a parecer natural y legítimo. A través de esa oposición, dos instituciones que por su propia naturaleza son estructuralmente complementarias fueron colocadas en el mismo plano. El Estado, en efecto, es el sistema constitucional-legal y la organización que lo garantiza; es, por lo tanto, la institución fundamental de cada sociedad, la matriz de las demás instituciones, el principio coordinador o regulador con poder sobre toda la sociedad, y el aparato político que ejecuta ese poder. Es a través de la ley o del orden jurídico como se coordinan las acciones sociales, y es mediante la administración pública como se garantiza esa coordinación. El mercado, en cambio, es una institución más limitada, pero también fundamental: es el mecanismo de competencia económica regulado por el Estado que logra una coordinación relativamente automática entre las acciones económicas; es la institución que complementa la coordinación más amplia realizada por el Estado.

No tiene sentido, por lo tanto, oponer Estado y mercado. Podemos señalar los problemas del Estado y podemos entender que determinadas actividades se pueden coordinar mejor si el Estado limita su presencia en el mercado. Lo que no podemos es ver las dos formas de coordinación como alternativas: el Estado siempre regulará los mercados. La responsabilidad final por la buena o mala coordinación no será del mercado, que no tiene voluntad, sino de la sociedad, que a través de sus formas de organización política –la sociedad civil o nación– constituye su Estado (y, en el Estado democrático, elige su gobierno).

Las sociedades modernas son sociedades capitalistas organizadas territorialmente en países o Estados-nación soberanos. Actualmente, en el marco del capitalismo global, desaparecieron los imperios y las áreas ocupadas por tribus y clanes, y todo el planeta está cubierto por Estados-nación que constituyen un gran sistema político mundial. Por otro lado, a medida que los países abrieron sus mercados al comercio, la globalización transformó el mundo en un gran mercado, en un gran sistema económico cada vez más integrado. En este gran sistema político y económico, las unidades son los Estados-nación, cada uno de ellos constituido por una nación o una sociedad civil, un Estado y un territorio. En este contexto, un país desarrollado desde el punto de vista económico, social y político es un país cuya nación tiene a su servicio un Estado fuerte y capaz, que a su vez regula un mercado libre y eficiente. Estado y mercado son, por lo tanto, instituciones de la sociedad; son sus instrumentos de acción colectiva, son las herramientas principales

de cada sociedad para alcanzar sus objetivos. El instrumento fundamental es el Estado; el mercado lo complementa. Cuanto más fuerte sea una institución, más fuerte será la otra.

■ Neoliberalismo

No es posible pretender aumentar el poder del mercado a expensas del debilitamiento del Estado, como pretendió irracionalmente el neoliberalismo. Esa ideología –asociada a teorías económicas y políticas aparentemente científicas– inició un verdadero asalto al Estado democrático y social que había comenzado a establecerse desde el New Deal en Estados Unidos y que se consolidó, principalmente en Europa, luego de la Segunda Guerra Mundial. Pero también el mercado fue asaltado: ante la falta de regulación, dejó de cumplir su función en la sociedad y comenzó a degradarse.

Los neoliberales probablemente dirán que la ideología dominante en los últimos 30 años –transformada en sentido común– no buscaba el debilitamiento del Estado: solo buscaba retirarlo de la esfera productiva; es decir, que dejara de ser un «Estado productor» para transformarse en un «Estado regulador». De hecho, una parte del discurso neoliberal descansaba en este argumento. Pero era un discurso vacío, un clásico discurso orwelliano en el sentido de que lo que se dice es lo opuesto a lo que se pretende significar. El papel fundamental del Estado es, de hecho, el de regulador. Pero también puede ser protector, inductor, capacitador (*enabling*) y, en las fases iniciales de desarrollo económico, productor. El neoliberalismo, por supuesto, no deseaba un Estado con estas últimas cualidades, pero tampoco quería un Estado regulador. El objetivo era desregular en vez de regular.

Para el neoliberalismo, el Estado debía ser un Estado «mínimo», lo que significaba al menos cuatro cosas: primero, que dejara de encargarse de la producción de determinados bienes básicos relacionados con la infraestructura económica; segundo, que desmontara el Estado social, es decir, el sistema de protección a través del cual las sociedades modernas buscan corregir la

**No es posible pretender
aumentar el poder del mercado
a expensas del debilitamiento
del Estado, como pretendió
irracionalmente el neoliberalismo.
Esa ideología inició un verdadero
asalto al Estado democrático
y social que había comenzado
a establecerse desde el
New Deal en Estados Unidos ■**

ceguera del mercado en relación con la justicia social; tercero, que dejara de inducir la inversión productiva y el desarrollo tecnológico y científico (que dejara de liderar una estrategia nacional de desarrollo); y cuarto, que dejara de regular los mercados y, sobre todo, los mercados financieros, para que se autorregularan. La propuesta más repetida fue la *desregulación* de los mercados. ¿Cómo era posible, entonces, hablar de un Estado regulador? Más sincero habría sido decir «Estado desregulador». Lo que se pretendía era, en efecto, un Estado débil, que convirtiera la economía en el campo de entrenamiento de las grandes empresas.

El neoliberalismo fue la ideología hegemónica desde el comienzo de la década de 1980 hasta el inicio de 2000. Fue la ideología adoptada y promovida por los gobiernos estadounidenses a partir de Ronald Reagan. Desde inicios del nuevo siglo, sin embargo, la intrínseca irracionalidad del neoliberalismo, su fracaso en promover el crecimiento económico de los países en desarrollo, su tendencia a profundizar la concentración del ingreso y a aumentar la inestabilidad macroeconómica demostrada por las continuas crisis financieras de los 90, constituyen indicadores de su agotamiento. Pero fue el *crash* de octubre de 2008 y la crisis actual, que obligó al Estado a intervenir fuertemente para salvar bancos, empresas y familias endeudadas, la señal definitiva del colapso de esa ideología: el fin de su hegemonía. Al final, el tan despreciado Estado era llamado para salvar al mercado. El neoliberalismo es hoy una ideología muerta. ¿Estaré siendo injusto con el neoliberalismo? Como siempre fui crítico de esta corriente, traigo a colación el testimonio de Francis Fukuyama, un conservador pero no un neoliberal que, en *La construcción del Estado: gobierno y organización en el siglo XXI*² (2004), ensaya una fuerte crítica a la política neoliberal impulsada por EEUU en los países menos desarrollados, principalmente los africanos. En su libro, Fukuyama demuestra cómo esa política llevó al debilitamiento de los Estados y cómo un Estado débil deriva en un Estado fracasado (*failed state*)³. Por supuesto, los Estados-nación fracasados son casos límites, pero son los casos límites los que aclaran las situaciones ambiguas.

El neoliberalismo suele definirse como un liberalismo económico radical, como la ideología del Estado mínimo y de los mercados autorregulados. Estas

2. Ediciones B, Barcelona, 2004.

3. Por Estado en singular me refiero a la institución fundamental (el orden jurídico y la organización que lo garantiza) de la unidad político-territorial, que es un país o Estado-nación. Cuando en las relaciones internacionales hablamos de «Estados» en plural, nos referimos a países o Estados-nación.

definiciones son correctas, pero la primera presenta un problema grave. Al final, tanto el liberalismo político como el económico fueron conquistas sociales –y hubo muchas formas de liberalismo radical que no tenían nada de neoliberales⁴–. Por lo tanto, creo que es conveniente definir el neoliberalismo comparándolo históricamente con el liberalismo. El liberalismo era, en el siglo XVIII, la ideología de una clase media burguesa en lucha contra la oligarquía de los señores de la tierra y de las armas apoyados por un Estado autocrático. Por eso, caracterizar el neoliberalismo, una ideología reaccionaria, como un liberalismo económico radical, no parece adecuado, porque el liberalismo radical del siglo XVIII o comienzos del siglo XIX era revolucionario. En rigor, el neoliberalismo es la ideología que los sectores más ricos de la sociedad utilizaron a fines del siglo XX contra los pobres y los trabajadores y contra el Estado democrático social. Es, por lo tanto, una ideología eminentemente reaccionaria. Una ideología que –apoyada en la teoría económica neoclásica de las expectativas racionales, en el nuevo institucionalismo y en las versiones más radicales de la escuela de la elección racional– montó un verdadero asalto político y teórico contra el Estado y los mercados regulados. Si comparamos estos 30 años neoliberales con los inmediatamente anteriores, veremos que, en los países ricos, las tasas de crecimiento fueron menores, la inestabilidad económico-financiera aumentó y la renta se concentró, mientras que en los países en desarrollo que aceptaron esa ideología las tasas de crecimiento resultaron insuficientes para alcanzar a los países desarrollados (*catching up*).

En rigor, el neoliberalismo es la ideología que los sectores más ricos de la sociedad utilizaron a fines del siglo XX contra los pobres y los trabajadores y contra el Estado democrático social. Es, por lo tanto, una ideología eminentemente reaccionaria ■

■ Estado

El Estado es la gran construcción institucional de las sociedades. Hegel fue el primero en comprender este hecho y en verlo como la cristalización de la razón, como el momento más alto de la racionalidad humana. Tenemos dificultades para entender esta afirmación porque en general vemos a nuestros Estados como instituciones normativas imperfectas que siempre necesitan reformas

4. El *Diccionario Enciclopédico Salvat* (Salvat, Barcelona, 1954), por ejemplo, define como «liberalismo radical» aquel en el que existe plena independencia entre el Estado y la Iglesia.

(en el sistema constitucional-legal) y como instituciones organizativas pobladas de funcionarios y políticos llenos de problemas, tanto administrativos como éticos (en el aparato del Estado o administración pública).

Pero esta diferencia entre el proyecto y la realidad no le quita al Estado su naturaleza de producto de la voluntad humana, de búsqueda mediante la racionalidad. Mientras una economía y una sociedad sin Estado son el reino de la necesidad, el Estado es el reino de la libertad y la voluntad humanas. En la economía y en la sociedad, cada uno defiende sus intereses y, solo en forma secundaria, colabora con los demás; ambas cosas se realizan de manera desordenada. No existen objetivos comunes ni hay elecciones colectivas. Por eso, cuando los economistas que se autodenominan «liberales» buscan desarrollar teorías sobre la sociedad y la economía sin considerar el Estado y la política, terminan cayendo inevitablemente en el vicio del determinismo. Un determinismo propio de las ciencias naturales, pero que atrae a los economistas en la medida en que vuelve su ciencia más «científica», aparentemente más precisa y con mayor poder de explicación. En realidad, la economía, convertida en una disciplina determinista gracias a simplificaciones radicales respecto del comportamiento humano, resulta engañosa, porque existe un elemento de libertad e imprevisibilidad en cada ser humano y porque el comportamiento social no es la mera suma de los comportamientos individuales. Reunidos en sociedad, los individuos comparten valores y creencias y construyen instituciones que cambian los patrones de comportamiento social. Es a través de la construcción del sistema constitucional-legal dotado de legitimidad y efectividad (el Estado) y a través de las demás instituciones sociales como los ciudadanos transforman su sociedad de acuerdo con esos valores.

Por lo tanto, para intentar entender la sociedad y la economía debemos considerar también el Estado, el gobierno y las demás instituciones que lo integran. Como dice Karl Polanyi, «el liberalismo económico leyó erróneamente la Revolución Industrial porque insistió en analizar los acontecimientos sociales desde el punto de vista económico», porque creyó en la «espontaneidad» del cambio social ignorando «las verdades elementales de la teoría política y la competencia para gobernar (*statecraft*)»⁵. Incluso si están preocupados por sus propios intereses, los ciudadanos son libres cuando también se muestran capaces de regular la sociedad y la economía, organizar el bien común, construir su nación y su Estado; en síntesis, cuando pueden cambiar para mejor su destino.

5. K. Polanyi: ob. cit., p. 33.

El éxito en esta tarea es, desde luego, siempre relativo, pero si creemos en el progreso podremos rechazar las visiones pesimistas y pensar que el reino de la libertad va, poco a poco, imponiéndose al reino de la necesidad, y que los hombres, a través de la construcción del Estado, van gradualmente dando forma a sociedades más prósperas, libres, justas y cuidadosas del ambiente. El Estado social –o Estado de Bienestar– que las sociedades europeas, principalmente las escandinavas, construyeron, está lejos de ser el paraíso, pero es una señal significativa del progreso alcanzado.

El Estado, como orden jurídico, es la realización concreta de la libertad y la razón humanas. Es nuestro instrumento de acción colectiva por excelencia. Pero es un instrumento imperfecto, no solo porque somos imperfectos sino porque ese «nuestro» jamás se identifica con el de todos, ni con la voluntad general de Rousseau. En cada sociedad necesitamos saber quién es el «nosotros» que construye el Estado y lo usa como instrumento para alcanzar sus objetivos. Cuando Marx y Engels, en el *Manifiesto comunista*, definieron el Estado como «el comité ejecutivo de la burguesía», se estaban desvinculando del Estado. Le estaban negando racionalidad y legitimidad. Y tenían razón, porque el Estado de aquella época era autoritario y liberal: afirmaba la libertad individual pero negaba la libertad política de votar y ser votado –de participar en el gobierno–. Y también tenían razón en la medida en que las dos formas mediante las cuales la sociedad se organizaba políticamente para determinar las acciones del Estado –la nación y la sociedad civil– eran ellas mismas autoritarias, en la medida en que todo el poder estaba concentrado en una burguesía emergente y una aristocracia decadente. Pero incluso en aquella época –o en aquella fase del desarrollo– la constitución de un Estado-nación pasaba también por la lucha de los pobres y de los trabajadores, ya que la burguesía en ascenso los necesitaba para alcanzar la independencia o la autonomía nacional; es decir, para formar su propio Estado-nación. Entonces, aun cuando no resultarían los más beneficiados por la construcción del Estado-nacional, los trabajadores sabían que ese sería –o podría ser– su instrumento de acción colectiva. Por eso, lucharon por la construcción del Estado y luego por la forma democrática de ese Estado. En este sentido, hay que comprender que la democracia no existe independientemente del Estado: la democracia es el régimen político basado en el derecho a la participación popular en el gobierno de un Estado. Los países más desarrollados poseen un Estado democrático y social porque no solo

**El Estado, como orden jurídico,
es la realización concreta de la
libertad y la razón humanas.**

**Es nuestro instrumento de acción
colectiva por excelencia ■**

el propio Estado, sino también la sociedad civil y la nación se democratizaron internamente, porque la desigualdad económica y política disminuyó. En las sociedades de este tipo, los trabajadores y los pobres, aun cuando continúen teniendo menos peso que las elites, han logrado alcanzar alguna participación en la definición de los rumbos de la acción colectiva.

El Estado moderno regula los mercados desde su primera forma histórica, el Estado absoluto. Este surgió de la alianza de las oligarquías terratenientes y militares con la naciente burguesía. Poco después se constituyó el Estado liberal, una conquista de la burguesía. La democracia liberal de EEUU y la democracia social de Europa no nacieron de las elites, sino del pueblo. Las elites burguesas estaban satisfechas con el Estado liberal, con el Estado que garantizaba sus derechos civiles. Quienes pidieron participación en la política fueron los pobres y los trabajadores. De allí resultó, en un primer momento, el Estado democrático-liberal y, después de la Segunda Guerra Mundial, sobre todo en los países europeos, el Estado democrático social. En ese proceso de transición y consolidación democrática, al contrario de lo que sucedía con las elites oligárquicas precapitalistas que rechazaban de plano la democracia, las elites burguesas no impusieron un veto absoluto a la democratización, ya que comprendieron que podrían continuar apropiándose del excedente económico aun sin el control directo del Estado⁶. El Estado democrático hoy existente –ya sea en su forma puramente liberal, sea en la forma social o de bienestar más avanzada– es una conquista de los pobres, de los trabajadores y de la clase media. Y tiene siempre como uno de sus roles fundamentales la regulación de los mercados.

■ Mercado

El mercado es una institución más modesta que el Estado. Es un mecanismo de coordinación basado en la competencia. No contiene la definición de metas u objetivos, que van siendo definidos por los competidores durante el proceso competitivo. El mercado carece de una autoridad o un poder administrativo que defina sus metas y establezca los medios para alcanzarlas. Cada empresa y cada individuo es un competidor que toma sus propias decisiones de forma independiente. Por esas razones, el mercado es una institución maravillosa. Sin él, sería imposible coordinar los grandes y complejos

6. L.C. Bresser-Pereira: «Why Did Democracy Become Widespread and Consolidated Only in the Twentieth Century?», trabajo presentado en la III Conferencia de la Sociedad Brasileña de Economía Política, Niterói, 29-31 de julio de 2002, revisado en septiembre de 2007, disponible en <www.bresserpereira.org.br>.

sistemas económicos que produjo el capitalismo. Solo a través del mercado –y, por lo tanto, de la competencia de precios– es posible lograr una asignación razonablemente eficiente de los recursos humanos y materiales. A través de la competencia y de la tendencia a la igualdad de las tasas de ganancia, el mercado asigna los factores de producción de manera satisfactoria. Si la oferta de capital, trabajo o conocimiento en un determinado sector es menor que la demanda, los precios aumentan en el corto plazo, pero en el mediano plazo los factores de producción se redireccionan hacia esa mayor demanda y los precios vuelven a equilibrarse. Los economistas clásicos ya demostraron cómo, por medio de este mecanismo, el modelo de equilibrio parcial de Alfred Marshall se volvía aún más claro y transparente.

La libertad económica y la creatividad técnica y empresarial, cruciales para el desarrollo de las sociedades complejas, solo son compatibles con la coordinación a través del mercado. En las fases iniciales del desarrollo económico, la intervención del Estado es indispensable para la acumulación primitiva necesaria para la revolución industrial y capitalista. La industrialización de Japón, a fines del siglo XIX, fue dirigida por el Estado, pero ya en 1910 el país privatizó su industria manufacturera. La Unión Soviética y China se desarrollaron inicialmente a través de la inversión estatal. Sus dirigentes pensaban que estaban realizando una revolución socialista cuando, en realidad, estaban cumpliendo la primera fase de la revolución capitalista. La Unión Soviética fracasó en su competencia con EEUU porque su régimen estatal, orientado a construir las bases de la infraestructura económica, se reveló inadecuado para una etapa más avanzada de desarrollo económico. En América Latina, países como Brasil y México lograron establecer una amplia infraestructura económica a través de la acción directa del Estado y de las empresas estatales, pero luego trataron de abrir sus economías a la iniciativa privada y asegurar la coordinación por el mercado.

Pero esa institución maravillosa que es el mercado es también imperfecta, tanto o más que el Estado. Es imperfecta porque es ciega a los valores políticos y humanos fundamentales: la libertad, la justicia, la protección del ambiente. Es ciega, además, a la eficiencia económica que la justifica. En ciertos momentos, el mercado se vuelve increíblemente ineficiente. Esto es así especialmente en tiempos de crisis: el mercado deja de

**En ciertos momentos,
el mercado se vuelve
increíblemente ineficiente.
Esto es así especialmente
en tiempos de crisis:
el mercado deja de coordinar
para descoordinar, para
establecer el desorden ■**

coordinar para descoordinar, para establecer el desorden. Y no podría ser de otra manera, ya que el mercado es el reino de la economía y, como ya señalamos, la economía es el reino de la necesidad, no de la libertad.

La teoría económica es la ciencia del mercado o, mejor dicho, es la ciencia del mercado regulado por el Estado. Es, por lo tanto, una economía política. Los economistas siempre se sintieron tentados a declarar su independencia en relación con el Estado. En los tiempos de Adam Smith y Thomas Malthus, esta aspiración de autonomía tenía sentido, porque el Estado mercantilista era también un Estado autocrático que muchas veces provocaba más distorsiones que correcciones en el sistema económico. Y también tenía sentido asociar a la teoría económica con el liberalismo, porque la burguesía naciente necesitaba un mayor espacio de libertad para desarrollar sus emprendimientos. Sin embargo, los economistas clásicos eran lo suficientemente realistas como para comprender que su teoría no era apenas económica, sino también política. En otras palabras, que el Estado no era un obstáculo, como afirmarían después el neoliberalismo, sino una parte integral del sistema económico.

■ El asalto teórico

En los últimos 30 años, una coalición entre ricos inversores y una clase media de brillantes profesionales financieros utilizó el neoliberalismo como un instrumento ideológico para su enriquecimiento. No discutiré aquí cómo esa coalición se formó, dominó inicialmente el pensamiento económico de EEUU y Gran Bretaña y cómo, poco después, se transformó en un instrumento del sector más rico de la población. Tampoco me detendré en el análisis de cómo las finanzas, tan necesarias para el buen funcionamiento de un sistema económico, se transformaron en «financierización» (un proceso de creación de riqueza financiera ficticia y de apropiación de una parte considerable de esa riqueza por financistas profesionales). Lo que interesa en esta discusión sobre el Estado y el mercado, además de establecer la relación básica de complementación y jerarquía entre esas dos instituciones, es comprender cuál fue el papel de algunas escuelas de pensamiento en ofrecer los instrumentos esenciales para el asalto neoliberal contra el Estado.

El episodio más conocido en los orígenes del neoliberalismo es la formación, en 1950, en Mont Pelerin, Suiza, bajo el liderazgo de Friedrich Hayek, del grupo de grandes intelectuales liberales, entre los que se encontraba también Karl Popper, Ludwig von Mises y Milton Friedman. Esta reunión, no obstante, fue solo un antecedente. El neoliberalismo aparecerá con toda su

fuerza en la ciencia económica en 1960, en EEUU, y se expresará de forma clara en cuatro corrientes de pensamiento: la teoría económica neoclásica; el nuevo institucionalismo basado en los costos de transacción; la teoría de la elección pública (*public choice*); y la teoría de la elección racional (*rational choice*). Como veremos a continuación, esas cuatro teorías definieron una visión reduccionista del Estado y de la política. La teoría económica neoclásica buscó demostrar la inutilidad de la acción reguladora del Estado; el nuevo institucionalismo intentó transformar el Estado en un «segundo mejor» (*second best*) en relación con el mercado; la teoría de la elección pública transformó el Estado en una organización intrínsecamente corrupta; y las versiones más radicales de la elección racional redujeron la política a un juego de ganancias y pérdidas en el mercado.

Los economistas nunca consiguieron separar con claridad ciencia de ideología. Por eso no resulta sorprendente que los economistas ahora denominados «neoclásicos» decidieran cambiar el nombre de la ciencia económica, de «economía política» a «economía» (*economics*), de modo que la separación entre economía y política, entre mercado e ideología, quedara finalmente clara. Así, la economía pasaba a ser una ciencia «pura». Con ese cambio, reconocían que el campo o la esfera económica finalmente había alcanzado un razonable grado de independencia en relación con el resto de la sociedad, lo que permitía definir una ciencia aparte.

Los economistas nunca consiguieron separar con claridad ciencia de ideología. Por eso no resulta sorprendente que los economistas ahora denominados «neoclásicos» decidieran cambiar el nombre de la ciencia económica, de «economía política» a «economía» ■

Lo que no advirtieron es que eso no justificaba una teoría económica «pura». Tampoco observaron que en realidad estaban siendo más ideológicos que nunca ya que, al pretender esa pureza, estaban escondiendo el elemento político esencial de la economía. La ciencia económica neoclásica daba un paso a ciegas hacia la ideología. Esa teoría, en la segunda mitad del siglo xx, transformó el modelo del equilibrio general de Marshall en una imagen «ideal-realista» del sistema capitalista⁷.

La teoría macroeconómica de las expectativas racionales demostró que no había necesidad de una política económica para corregir el ciclo económico.

7. Ideal, porque el equilibrio general sería el momento del mercado perfecto; realista, porque, no obstante, se pretendía que fuera una teoría realista de lo que es un sistema económico.

Como esa nueva macroeconomía había probado ser consistente con el equilibrio general, los modelos de crecimiento demostraron lo mismo. En todo ese gran sistema teórico, el principal criterio de verdad no era el ajuste a la realidad y la capacidad de previsión, como exige una ciencia sustantiva natural o social, sino la coherencia interna, que es el criterio propio de las ciencias metodológicas. Para hacer esto posible, el principal método utilizado ya no fue el empírico o el histórico –el método de Adam Smith y Karl Marx– sino el hipotético-deductivo⁸. Así, la teoría económica neoclásica se volvió una ciencia puramente hipotético-deductiva y, por eso mismo, puramente matemática, y se transformó en la demostración perfecta de cómo los mercados son o tienden a ser autorregulados. Y, por lo tanto, por qué el Estado es casi innecesario –apenas responsable de garantizar la propiedad y los contratos–.

En la década de 1970, la pérdida de dinamismo de las economías desarrolladas, la caída de las tasas de ganancia y la estancación fueron la oportunidad perfecta para que el neoliberalismo montara su ataque al Estado social. La teoría económica neoclásica logró, tras años de keynesianismo, recuperar su papel dominante. Con sus modelos matemáticos de crecimiento y sus modelos macroeconómicos, también matemáticos, basados en las expectativas racionales, la teoría económica neoclásica volvía a «demostrar matemáticamente» el carácter autorregulado de los mercados. Milton Friedman y Robert Lucas fueron los exponentes de esa lucha exitosa por el monopolio del conocimiento legítimo durante dos décadas. Paralelamente, a partir del modelo de Franco Modigliani y Merton Miller⁹, los economistas neoclásicos crearon una teoría financiera, según la cual los mercados son intrínsecamente eficientes y no dependen tanto del Estado como de las decisiones particulares de los administradores financieros. Este determinismo económico radical encontró su auge en los modelos de Gary Becker, en los cuales la esfera económica no solo se separó del Estado y de los demás aspectos de la vida, sino que incluso pasó a determinarlos¹⁰. Como observó Pierre Bourdieu¹¹, esa separación implicó una «revolución ética» a través de la cual

8. L.C. Bresser-Pereira: «The Two Methods and The Hard Core of Economics» en *Journal of Post Keynesian Economics* vol. 31 N° 3, 2009, pp. 493-522.

9. Franco Modigliani y Merton Miller: «The Cost of Capital, Corporation Finance and The Theory of Investment» en *American Economic Review* vol. 48 N° 3, 1958, pp. 261-297.

10. Michel Foucault criticó de manera pionera este aspecto del neoliberalismo. Ver M. Foucault: *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*, Gallimard, París, 2004. [Hay edición en español: *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2007.]

11. *Les structures sociales de l'économie*, Éditions du Seuil, París, 2000, pp. 17-18. [Hay edición en español: *Las estructuras sociales de la economía*, Anagrama, Barcelona, 2003.]

«la esfera de los intercambios comerciales se separó de los otros dominios de la vida (...) y las transacciones dejaron de ser concebidas de acuerdo con el modelo de intercambios domésticos comandados por obligaciones familiares». Gary Becker había ido más allá, al reducir toda la vida personal a la economía.

Más sutil, pero igualmente radical, fue el asalto al Estado realizado por el «nuevo institucionalismo» de Ronald Coase. En vez de ignorar al Estado, esta corriente decidió recuperar las instituciones. Muchos economistas recibieron con alegría esta propuesta, que parecía inyectarle una dosis de realismo a la teoría económica. Pero el nuevo institucionalismo no tiene nada que ver con el institucionalismo histórico de la escuela alemana ni con el institucionalismo americano de John Commons y Thorstein Veblen, tan importante en las primeras décadas del siglo xx. Es un institucionalismo hipotético-deductivo, como también lo fue la teoría política del contrato social de Thomas Hobbes y los filósofos iluministas. Pero mucho más radical. Mientras que los filósofos contractualistas dedujeron el Estado de la necesidad de seguridad y de orden que solo un soberano podría ofrecer en el marco del estado de naturaleza, el nuevo institucionalismo dedujo de los costos de transacción la necesidad de todas las organizaciones, de las cuales el Estado es apenas una más. Para ello, partieron de un postulado que podría definirse como bíblico. La Biblia dice: «En el comienzo era el verbo». El nuevo institucionalismo sostiene: «En el comienzo era el mercado». Es decir, lo primero eran individuos produciendo y haciendo intercambios coordinados por el mercado. No eran los Adán y Eva míticos, ni las tribus errantes de recolectores, ni las comunidades primitivas estudiadas por la antropología, sino individuos competitivos y racionales que, además, incurrían en costos de transacción. ¿Cómo resolvieron ese problema? ¿Cómo redujeron los costos de transacción del mercado? Coase sostiene que lo hicieron mediante la creación de organizaciones, entre las cuales estaba el propio Estado. Así, la sociedad queda afuera de esta teoría, para la cual existen apenas los individuos y las organizaciones (entendidas de una manera mucho más amplia que el concepto de organización burocrática utilizado por Max Weber). Las organizaciones no nacieron de la necesidad de división del

La Biblia dice: «En el comienzo era el verbo». El nuevo institucionalismo sostiene: «En el comienzo era el mercado». Es decir, lo primero eran individuos produciendo y haciendo intercambios coordinados por el mercado ■

trabajo y de la cooperación –es decir, de un proceso histórico complejo– sino de la necesidad de reducir los costos de transacción. Así, el Estado antiguo no fue el resultado histórico del aumento de la productividad que generó un excedente económico y su apropiación por parte de algunos grupos más fuertes, que se revelaron capaces de imponer su ley a los demás y así coordinar en su beneficio toda la acción social, sino apenas una organización formada por burócratas y políticos para reducir los costos derivados de la realización de intercambios en el mercado. El Estado moderno no surge de la formación histórica de las naciones y de los Estados-nación, ni siquiera de un contrato, sino de la necesidad de reducir costos de transacción. Para el nuevo institucionalismo, por lo tanto, el Estado es un *second best*. El ideal –la forma originaria y «natural» de organizar la sociedad y la economía– es el mercado. El mercado es el origen de todo. El Estado está, por lo tanto, subordinado al mercado.

El asalto más radical al Estado, sin embargo, fue promovido por la teoría de la elección pública. Como señalamos, su propia denominación es orwelliana, ya que rechaza la idea de una ética pública. Sus principales representantes –James Buchanan y Gordon Tullock– también conciben el Estado de manera reduccionista, como una simple organización. Pero este fue solamente el primer paso que les permitió lanzar un segundo asalto al Estado. El Estado no es apenas una organización, ni siquiera una organización ineficiente. Es también una organización criminal, una organización cuyos integrantes están solo preocupados por obtener más beneficios (*rent-seeking*), sin ninguna consideración por el bien común o el interés de la sociedad.

Finalmente, la última corriente que forma parte de este asalto al Estado es la de la elección racional. Se trata de una corriente amplia y contradictoria sobre la cual es peligroso generalizar. Su postulado más general, sin embargo, indica que la acción colectiva de los grandes grupos es ineficiente ya que se ve perjudicada por los *free riders*. Como no existe acción colectiva más amplia y más general en una sociedad que su Estado, este se vuelve necesariamente limitado, ineficiente e ineficaz. No importa que la experiencia histórica demuestre otra cosa. El razonamiento aquí es también hipotético-deductivo. Lo que importa es la lógica de la acción social, no su realidad. A partir de la obra de Anthony Downs¹², las corrientes más radicales de la teoría de la elección racional pretendieron reducir la lógica de la política a la lógica del

12. *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Brothers, Nueva York, 1957.

mercado. El postulado del *homo economicus*, utilizado por los economistas, no es absurdo cuando alude a la acción de agentes económicos que buscan maximizar sus ganancias en sociedades capitalistas. Lo que sí es absurdo es partir de ese postulado para montar modelos desligados de la realidad, modelos hipotético-deductivos en los que el criterio de verdad no es la adaptación a la realidad y la capacidad de previsión, sino la coherencia lógica. Utilizar el

concepto de *homo economicus* para analizar la política es contradictorio con la propia naturaleza de la política y la esfera pública: mientras la lógica del mercado es la ganancia, la de la política es el interés público o el bien común. Mientras solo se espera de un agente económico que defienda sus intereses bajo los límites de la ley, se espera mucho más de los ciudadanos y de los funcionarios. Los integrantes del Estado no son solo funcionarios públicos y políticos, son también los ciudadanos del Estado-nación; todos, además de buscar sus propios intereses, están comprometidos con el interés nacional.

■ Palabras finales

¿Son neoliberales todos los actores de este drama intelectual? La pregunta carece de sentido ya que en todas las ideologías existe un elemento inconsciente fundamental. La definición de neoliberalismo señalada al comienzo de este trabajo a partir de la comparación con el liberalismo es una definición radical, que solo se aplica a la gran mayoría de las personas en la medida en que es inconsciente. Mientras que el liberalismo fue una ideología revolucionaria de una clase media burguesa que luchaba contra una oligarquía y un Estado autocrático, el neoliberalismo fue una ideología reaccionaria de los ricos contra los pobres y contra el Estado democrático social. Muchos de los intelectuales que se identificaron con esas teorías no tenían esos objetivos ni se beneficiaron del neoliberalismo. Pensaban simplemente que estaban haciendo ciencia. Una ciencia que, al postular un tipo de hombre simple, permite la construcción de bellos y precisos modelos matemáticos, que después podrían ser usados para orientar con claridad la política económica. Muchos también pensaron que estaban defendiendo la moral pública al denunciar el *rent-seeking* de los funcionarios. En realidad, al adoptar los postulados de la teoría económica neoclásica y de la

Utilizar el concepto de *homo economicus* para analizar la política es contradictorio con la propia naturaleza de la política y la esfera pública: mientras la lógica del mercado es la ganancia, la de la política es el interés público o el bien común■

elección pública, se tendía a reducir los patrones morales. Durante el auge de la teoría económica neoclásica, se habló de transparencia en las políticas y se criticó la corrupción como nunca antes (el Banco Mundial, por ejemplo, se transformó en una especie de agencia anticorrupción), pero nunca los patrones morales de los economistas y funcionarios fueron tan bajos. No es casualidad que el último libro de John Kenneth Galbraith se llame *La economía del fraude inocente*¹³.

Desde comienzos de los 80, el neoliberalismo se volvió dominante. El Estado, como ya señalamos, comenzó a ser visto como un obstáculo. La política fue identificada con la corrupción o la búsqueda deshonesto de ingresos y con el populismo económico. La teoría económica neoclásica, con el modelo del equilibrio general, la macroeconómica de las expectativas racionales y los modelos de crecimiento, se transformó en una metaideología y la justificación central de la tesis fundamental del neoliberalismo: los mercados autorregulados.

Por otra parte, la teoría de la elección pública, al reducir al Estado y sus funcionarios a la corrupción y al concebir a los ciudadanos como meros agentes económicos que solo buscan proteger sus intereses, podría haber contribuido a mejorar los patrones morales de la política. Pero el resultado fue el contrario. Al negar a hombres y mujeres la posibilidad de un comportamiento republicano más allá de la defensa de su propio interés, estas teorías legitimaron la búsqueda exclusiva del interés propio que supuestamente, bajo los límites de la ley, se transformaría en un interés general guiado por la mano invisible del mercado. Además de estar científicamente equivocados (en la medida en que los valores morales y republicanos son también poderosos motivadores del comportamiento humano), estas teorías también afirmaban la inutilidad de la educación cívica, al colocar en un segundo plano los valores morales y cívicos de los ciudadanos que, aunque no impiden la transgresión, tienden a fortalecer las instituciones.

El ataque al Estado y al mercado lanzado por el neoliberalismo puede ser pensado como parte de un ciclo, como sostuvimos en un trabajo de fines de los 80 que, aunque fue escrito cuando la nueva onda ideológica estaba llegando a su auge, nos permitió predecir su agotamiento posterior¹⁴. Sin

13. *Crítica*, Barcelona, 2004.

14. L.C. Bresser-Pereira: «O Carácter Cíclico da Intervenção Estatal» en *Revista de Economia Política* vol. 9 N° 3, 7/1989, pp. 115-130.

embargo, aun cuando existe un elemento cíclico en el proceso económico y político, no sería correcto reducir el problema a una cuestión de altos y bajos. Los 30 años gloriosos del capitalismo no fueron un simple proceso de estatización, y la reacción neoliberal fue mucho más radical que un reacomodo cíclico. Por ejemplo, en América Latina hubo, a mediados del siglo pasado, una fuerte intervención del Estado, pero esto correspondía a la etapa de desarrollo de los países y no a un ciclo estatista. Por otro lado, la violencia neoliberal contra el Estado no apuntó solo contra el Estado productor, sino también contra el Estado inductor del desarrollo y contra el Estado capacitador y protector de las personas. El neoliberalismo fue, en suma, una ideología creada contra la forma de Estado más avanzada hasta hoy construida, el Estado democrático social. No fue una corrección cíclica, ni corresponde a una característica necesaria del capitalismo, sino que fue su perversión.

A través del Estado, las sociedades vienen buscando regular y moldear el capitalismo en función de sus valores y sus objetivos políticos. Se ha desarrollado así un sistema combinado regulado por el Estado y por el mercado que está lejos de ser el ideal, que siempre exige correcciones, pero que ha demostrado que puede servir de instrumento para garantizar a los hombres más seguridad, más libertad, más prosperidad, más igualdad y una mejor protección del ambiente. Este proceso de construcción política fue interrumpido y revertido por el neoliberalismo, pero no hay motivos para que no pueda ser retomado. ☐

Bibliografía

- Frank, Robert, Thomas Gilovich y Dennis Regan: «Does Studying Economics Inhibit Cooperation?» en *Journal of Economic Perspectives* vol. 7 N° 2, 1993, pp. 159-171.
- Frank, Robert, Thomas Gilovich y Dennis Regan: «Do Economists Make Bad Citizens?» en *Journal of Economic Perspectives* vol. 10 N° 1, invierno de 1996, pp. 187-192.
- Mankiw, N. Gregory: «The Macroeconomist as Scientist and Engineer» en *Journal of Economic Perspectives* vol. 20 N° 4, otoño de 2006, pp. 29-46.

El estado del Estado en la actual sociedad de mercado

En las últimas décadas, a partir del inicio del neoliberalismo y el auge de la globalización, América Latina registra un proceso de «desestatalización» del Estado, por el cual este es despojado de sus atribuciones principales –entre ellas la de gobernar mediante el monopolio de la violencia– y reemplazado por las dinámicas del mercado. Pero no solo el Estado, sino también la sociedad se mercantiliza, en la medida en que la lógica de mercado se extiende a las relaciones sociales, los individuos y la cultura. El artículo analiza ambos procesos a la luz de la crisis económica actual y concluye que sería ilusorio pensar en una vuelta del Estado keynesiano y redistribuidor, ya que se trata de una crisis producida por el capital financiero como parte de su proceso de reproducción.

JOSÉ SÁNCHEZ PARGA

Luego del periodo de «modernización» neoliberal del Estado y de la transformación del ciclo político de la economía en gobiernos económicos de la política, de las «governabilidades» y «gubernamentalidades» democráticas sometidas a los dictados del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), después de estos procesos de «gran transformación», comenzaron a plantearse tensiones, conflictos y confusiones entre la razón de Estado y la razón de mercado¹.

José Sánchez Parga: doctor en Filosofía y antropólogo; primer director de la revista *Ecuador Debate*, actualmente es investigador del Centro Andino de Acción Popular (CAAP), Quito.

Palabras claves: Estado, mercado, sociedad, crisis.

1. Cfr. J. Sánchez Parga: «Razón de Estado, razón de mercado» en *Nueva Sociedad* N° 188, 11-12/2003. Sobre la conversión económica de los gobiernos democráticos nos remitimos al artículo de J. Sánchez Parga: «Ciclo político de la economía y el gobierno económico de la política» en *Ecuador Debate* N° 55, 4/2002.

La pregunta giraba alrededor de los efectos de la penetración de la racionalidad estatal por parte de la racionalidad mercantil y empresarial, en tiempos en que declinaba «el ciclo político del Estado-nación»². Y también entonces cabía interrogarse en qué medida el mercado había dejado de ser una racionalidad exclusivamente económica para volverse también social, política y hasta cultural, dominante en la moderna sociedad de mercado, donde también el Estado sería parte del mercado.

Tras más de dos décadas de dominio de las fuerzas y los intereses económicos sobre las instituciones y los poderes políticos, es necesario plantear un nuevo problema: ¿en qué estado se encuentra el proceso de desestatalización del Estado por parte del mercado? ¿Qué queda del Estado? Y de manera más general, ¿qué queda del mismo sistema político (régimen de gobierno, sociedad civil, sociedad política)³? Esto, a su vez, remite a una cuestión ulterior: ¿para qué sirve hoy el Estado y qué es lo que puede hacer? Si ya no es el Estado el que organiza y regula a la sociedad, ¿a qué ha quedado reducida su función de gobernar? La crisis actual no solo pone a prueba la naturaleza residual del Estado moderno, sino que además manifiesta su más oculta realidad y sus límites menos evidentes, así como el extraordinario poderío del capital/mercado.

El desarrollo del capital adopta un modo de «producción destructiva»⁴, según el cual destruye todo aquello que le impide producir una nueva forma y fase superior de su desarrollo. Por esta razón, el capital devasta todo lo que no puede reciclar del Estado para su propia expansión. Tal devastación del Estado por el capital y el mercado reproduce a su vez esta forma «destrutivo-productiva»: destruye toda aquella estatalidad que impide o no puede ser refuncionalizada para el desarrollo del capital, a la vez que el mismo mercado produce una nueva estatalidad, que convierte al Estado en un instrumento de las lógicas, los intereses y las fuerzas del mercado. Esto mismo ocurre con todas las instituciones de la «sociedad societal»: el mercado destruye *la familia* y produce una diversidad de formas familiares (monoparental, pluriparental, homoparental), que le son funcionales⁵.

2. J. Sánchez Parga: *La modernización y el Estado. Fin del ciclo del Estado-nación*, Conam / PUCE, Quito, 1999.

3. «Ya no podemos creer que las instituciones políticas son bastante fuertes para controlar y dominar las fuerzas económicas.» Guy Laval: *Malaise dans la pensée. Essai sur la pensée totalitaire*, Publisud, París, 1995, p. 201.

4. Joseph Schumpeter: *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Payot, París, 1969, p. 225. [Hay edición en español: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Folio, Barcelona, 1984.]

5. Exactamente lo mismo ha ocurrido con *la universidad* –se han diversificado ilimitadamente los modelos de institución universitaria–, con *el contrato laboral*, con *la ciencia*, etc.

Una última cuestión preliminar, antes de ingresar en los temas centrales de este trabajo, se refiere a cómo y por qué el mercado se impone y domina al Estado. En primer lugar, mientras que las formaciones sociopolíticas tienden a diversificarse, adaptándose a situaciones sociohistóricas más heterogéneas (diversos modelos de Estado y de democracia), las formaciones socioeconómicas tienden, por el contrario, a una creciente unificación y homogeneización de sus formas dominantes. Esto es lo que ocurrió con el capitalismo. En segundo lugar, mientras que el modelo de Estado-nación tardó casi cuatro siglos en consolidarse en el mundo, el mercado-capitalista se consolidó y globalizó en menos de un siglo. En tercer lugar, como todas las instituciones históricas, el Estado tiende a desaparecer «víctima de su propio éxito»⁶ y una vez lograda su consolidación; de ahí que la institución del mercado aparezca dominando a un Estado al que sucede y sustituye.

Finalmente, desde una perspectiva antropológica, mientras que el poder político es en sí mismo limitado y contingente, al fundarse en «el deseo de dominar (al otro) y de no ser dominado (por el otro)»⁷, lo que implica que no hay poder sin contrapoder, las fuerzas del mercado, basadas en el deseo de poseer, son ilimitadas (*apeiron*, decía Aristóteles), y por ello mismo capaces de una violencia ciega (que los griegos llamaban *hybris*). Por este motivo, los mercados desenfrenados pueden llegar a enloquecer. No otra sería la interpretación antropológica de la crisis actual.

Sobre la base de estos presupuestos, es posible plantear una doble cuestión: qué estatalidad es «devastada» hoy por el mercado y de qué nuevas formas de estatalidad el mercado reviste al Estado⁸.

■ La desestatalización del Estado

Del Estado, como de las demás instituciones de la sociedad, el mercado conserva la apariencia de sus formas, pero vaciándolo de su sustancia institucional; de todo lo que produce socialidad, vínculos sociales y cohesión social, categorías todas ellas incompatibles con la lógica y los intereses del mercado. Es así como el Estado ha sido progresivamente despojado de su función de gobernar. No solo ha perdido su eficiencia gobernante, sino que también ha

6. Montesquieu: *De l'Esprit des Lois*, Pléiade, París, 1950, VIII, 5.

7. Nicolás Maquiavelo: *Discorsi sopra la prima decada de Tito Livio I*, 5. En *Tutte le Opere*, Sansoni, Florencia, 1992.

8. La lógica y la fuerza «devastadoras» del desarrollo capitalista se extienden a todos los ámbitos e instituciones de la sociedad, incluido el del conocimiento y la ciencia, lo que Karl Marx llama «devastación intelectual» (*intellektuelle Verödierung*). K. Marx: *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie*, L. I, IV, cap. 13, 3ª, Dietz Verlag, Berlín, 1969.



confundido y cambiado los modos de gobernar, y ha dejado de ser un organismo e instrumento de gobierno.

Hacia una «gobernanza» sin gobierno estatal. Una vez fragilizado tras su «modernización» privatizadora (privado de sus recursos, servicios, *know how*...) y descentralizadora, el Estado fue sustituido de manera cada vez más amplia por los mercados y por las ONG, de la misma manera que buena parte de su *intelligentsia* burocrática abandonó el sector público para integrar el mercado de los consultores y asesores privados. Finalmente, muchos de los sectores y las competencias estatales fueron cubiertos por la cooperación internacional y los organismos financieros como el FMI y el BM. Desde estos organismos se producían los diagnósticos, se elaboraban los proyectos, se definían las estrategias y se implementaban los planes de acción. Este debilitamiento político del Estado y el creciente intervencionismo económico y del mercado en el funcionamiento de sus aparatos reflejaban la reconversión del gobierno político (de la economía) en el gobierno económico (de la política).

En los 80 y 90, las políticas de ajuste estructural, de pago de la deuda externa y los programas neoliberales provocaron nuevas formas de luchas sociales, más políticas y violentas –lo que llamamos el «ciclo político de la protesta»– que generaron fuertes desafíos de gobierno a las recientes democracias. En aquellos años, la misma idea de gobernar fue cambiada por la idea de gobernabilidad. El concepto fue elaborado por el BM a inicios de los 90 con la finalidad de regular las contradicciones surgidas de los planes de ajuste estructural en los países subdesarrollados; más tarde, el término fue exportado hacia otras instituciones. Lo central es que introducía una confusión muy simple pero muy importante, al centrar el problema en la gobernabilidad de las sociedades, cuando el verdadero problema y la causa del desgobierno –la causa del ciclo político de protestas, movilizaciones y levantamientos populares– eran precisamente las políticas neoliberales. El enfoque de la gobernabilidad, masivamente promovido y dotado de las más elaboradas interpelaciones y justificaciones por parte de diferentes organismos académicos y de la cooperación internacional, terminó por confundir al mismo Estado sobre su principal práctica política⁹.

Esta relación entre el Estado y su ejercicio de gobierno se tornó aún más perversa a partir del ascenso de la «racionalidad administrativa». En un primer momento, se trató de aplicar al gobierno de las personas los enfoques e instrumentos

9. La moda de los *governmentality studies* fue lanzada en Estados Unidos y Gran Bretaña por Colin Gordon et al. (eds.): *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*, University of Chicago Press, Chicago, 1991, y Mitchel Dean: *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*, Sage Publications, Londres, 1999.

propios de la gestión de las cosas. Así surgió la idea de «capital humano», que conduciría a una administración de las personas como si fueran cosas. En un segundo momento, de manera más explícita, los mismos organismos económicos internacionales (como el BM y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD) introdujeron el hipnótico neologismo de «gobernanza» para sustituir las nociones de gobierno y de poder político ejercido por un gobierno. La gobernanza sería, de acuerdo con este enfoque, una inmensa red integrada por actores en muchos niveles –supranacional, local, regional– y por actores pertenecientes a las esferas públicas, semipúblicas y privadas¹⁰.

Los mismos organismos económicos internacionales introdujeron el hipnótico neologismo de «gobernanza» para sustituir las nociones de gobierno y de poder político ejercido por un gobierno ■

El modelo empresarial fue propuesto en la euforia neoliberal de los 90 como un ejemplo para el Estado, pero también para las universidades, la familia, el partido, el deporte... Respecto del Estado, el objetivo de este modelo no era solo que se gobernara como si fuera una empresa, sino también que el mismo Estado ejerciera un gobierno empresarial. Es así como surgen y se imponen los criterios de usuario, cliente y consumidor (en relación con los ciudadanos), de control de calidad (de los productos), de competitividad, eficacia, rendimiento (de las acciones).

La desestatalización del Estado se convierte, de manera casi invisible, en una mercantilización del Estado. Los problemas que no se pueden o no se quieren resolver políticamente se administran (eso sí: con los mejores rendimientos y con las mayores utilidades). Esto es justamente lo que ocurre desde hace dos décadas con la exitosa hipérbole de la «lucha contra la pobreza», cuya imponente y rentable administración es la mejor garantía para que dicha lucha nunca termine y para que las causas de la pobreza no sean afectadas jamás. La gestión empresarial de la acción del Estado –desde la salud y la educación hasta la seguridad ciudadana– se sujetará a los criterios de calidad, competitividad y eficiencia empresariales: de ahí que la finalidad no sea tanto que los hospitales sanen, las escuelas eduquen y los fondos de pensiones garanticen la seguridad a sus beneficiarios, sino que produzcan beneficios.

10. Michel Bouillot y Pierre Lenormand citan la falacia de J. P. Raffarin, jefe de gobierno francés: «Desde ahora, la cuestión es saber no lo que queda de la acción política, sino más bien responder, más allá del Estado, a los proyectos del ciudadano». V.: «Gouvernance néolibérale. Nouvelle architecture territoriale, nouvelles règles du jeu» en *La Pensée* N° 334, 4-6/2003.

La gobernanza escamotea la relación y la responsabilidad políticas entre gobernantes y gobernados y las sustituye por el gobierno de los procedimientos y de los automatismos anónimos de la empresa y del mercado ■

La gobernanza escamotea la relación y la responsabilidad políticas entre gobernantes y gobernados y las sustituye por el gobierno de los procedimientos y de los automatismos anónimos de la empresa y del mercado¹¹. La gobernanza global solo puede construirse a partir de y a costa del casi total debilitamiento de los Estados nacionales.

La búsqueda de capacidades de decisión y de instituciones mundiales en condiciones de gobernar la globalización reivindica el dominio de los mercados sobre la política y los Estados, promoviendo un creciente apoliticismo y una despolitización de la política, para que aquellos y esta puedan quedar sujetos a los intereses y fuerzas del mercado¹².

La relación entre gobernantes y gobernados se degrada también en la medida en que la representación política es suplantada por la representatividad de los políticos, construida a partir de parámetros y recursos mercantiles: la «democracia de mercado» y la «videodemocracia», la venta de imagen (*marketing profile*), las ofertas del clientelismo político, así como el creciente poderío de los *lobbies* y su influencia en aquellas decisiones que involucran colosales intereses económicos (energéticos, agroalimentarios, de transportes, farmacéuticos, etc.)¹³. Si el mercado obtiene suculentos beneficios, explotando la escañificación pública de la vida privada de los políticos (la «pipolización»¹⁴ de la política), mucho más colosal es el producto de la corrupción cuando el ocaso de la representación política facilita la privatización de lo público.

En definitiva, el mercado no solo genera un Estado sin poder, sino incluso una política sin poder, poniendo fin a toda una tradición histórica y del pensamiento

11. El Informe sobre el Desarrollo Mundial (publicación anual del BM) fija las prioridades y difunde la terminología, los conceptos y las problemáticas a través de las cuales la idea misma de desarrollo es formulada. De la «reducción de la pobreza», pasando por el «ajuste estructural», al «desarrollo sustentable»: los grandes repertorios del BM que se han sucedido han estructurado los debates, orientado la investigación y producido saberes. Nicolas Guilhot: «La Banque Mondiale réclame bonne gouvernance» en *Le nouveau capitalisme. Maniere de voir* N° 72, 12-2003/1-2004.

12. Cfr. Gilles Andréani: «Gouvernance global: origines d'une idée» en *Politique Étrangère* N° 3, 2001 y David Held: *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, Cambridge, 1995.

13. Hay unos 15.000 *lobbies* acreditados ante el Parlamento europeo, y cuatro de los siete interesados en la privatización del agua en el mundo están considerados entre los más poderosos.

14. Término creado a partir de la revista *People*, especializada en la intimidad de artistas y celebridades, para referirse a la exposición de la vida íntima de los políticos.

occidental, según la cual «la política (era) inseparable del poder»¹⁵. Esto genera una consecuencia todavía más grave: en la medida que el mercado se hace cada vez más real, la política deviene cada vez más virtual.

El Estado no solo es atravesado por las fuerzas, intereses y lógicas del mercado en sus desempeños estatales, sino que además se convierte en un poderoso instrumento para la expansión depredadora del mercado en aquellos sectores e instituciones más sensibles del ámbito público. Es por medio de las reformas «modernizadoras» –de «actualización», «mejoramiento de la calidad» y toda una retórica de eufemismos– que la Organización Mundial del Comercio (OMC) logra la progresiva comercialización de la salud en todo el mundo, y que los mismos Estados intentan convertir a las universidades en presas codiciadas de las empresas, «empresarializando» la institución universitaria en todos sus campos académicos (sobre todo, en investigación y posgrados), haciéndola rentable, competitiva y «abierta» a las influencias de los mercados¹⁶.

Impotencia y deslegitimación del Estado. Junto con la pérdida de su poder gobernante, el Estado ha sido despojado de la sustancia de dicho poder, su misma razón de ser: el «monopolio legítimo de la violencia»¹⁷. En su origen moderno, el Estado, maquiaveliano y hobbesiano, al mismo tiempo que monopolizaba y legitimaba la violencia que se encontraba difusa por toda la sociedad, suprimía la «lucha de todos contra todos», reemplazándola por la futura lucha de clases y convirtiendo esa violencia en conflicto social. El Estado se constituía no solo en árbitro, mediador y regulador de las luchas sociales, sino también en parte –y hasta contraparte– de ellas; no solo en referente de los conflictos sociales reivindicativos, sino también en oponente y adversario de las movilizaciones de protesta.

Pues bien, son precisamente estas luchas las que se encuentran en crisis: su frecuencia y su intensidad disminuyen a la par de su progresiva deslegitimación. Se diría que, después de la transformación de los conflictos sociales reivindicativos y «proactivos»¹⁸, democráticos y no violentos, en las luchas protestatarias, «reactivas», antidemocráticas y violentas de los años 90, esta

15. Bernard Castagnede: *La politique sans pouvoir*, PUF, París, 2007.

16. Entre otras, esta es una de las perversidades de los acuerdos de Boloña para la universidad europea. Cfr. Nico Hirtt: «Au Nord comme au Sud, l'offensive des marchés sur l'Université» en *Alternatives Sud* vol. x N° 3, 2003.

17. Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tubinga, 1972. [Hay edición en español: *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, DF, 1944.]

18. Alain Touraine: *Pourrons-nous vivre ensemble? Égaux et différents*, Fayard, París, 1997, p. 118. [Hay edición en español: *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1998.]

**Más que su incapacidad
(política) para establecer
aduanas y fronteras entre el
mercado interno y el comercio
exterior, la mejor prueba de
la pérdida de soberanía
del Estado-nación es su
impotencia para monopolizar
la violencia interna ■**

atrofia de las luchas sociales se explica por un auge de las violencias sociales: privadas, intrainstitucionales, extendidas por toda la microfísica del tejido social, producto de la ruptura de los vínculos sociales (familiares, educativos, laborales, de género y generacionales, identitarios, etc.).

Más que su incapacidad (política) para establecer aduanas y fronteras entre el mercado interno y el comercio

exterior, la mejor prueba de la pérdida de soberanía del Estado-nación es su impotencia para monopolizar la violencia interna, sobre todo cuando se traduce en guerras civiles, y su impotencia para gobernar las guerras «externas», más aún cuando son declaradas «terroristas». La doble versión actual de la violencia –microsocial y global– constituye la prueba de la falta de poderío del Estado. Desde luego, ya desde las sociedades primitivas las guerras fueron mercantiles; la originalidad actual es que el mercado *es* la guerra: «una guerra de todos contra todos»¹⁹ y metapolítica, frente a la cual los Estados, despojados por el mismo mercado capitalista de su «monopolio legítimo de la violencia»²⁰, son incapaces de controlar y regular, ya que ellos mismos se encuentran instrumentalizados por los nuevos mercados de la guerra (energética, petrolera, narco, de armas, de prostitución o de migración clandestina); cuando, en realidad, se trata de las guerras *del* mercado (competitivas, mafiosas, especulativas...).

Este proceso implica una progresiva exclusión del Estado, no solo como referente sino también como garante de la seguridad ciudadana frente al caos generado por el nuevo orden global de los mercados. Despojado de su capacidad política para controlar la violencia social, el Estado la reduce a la delincuencia, que es solo la punta del iceberg, con la finalidad de «policializarla», judicializarla, penalizarla y, en el caso extremo, hacerla objeto de la «lucha antiterrorista». Es precisamente con estas actuaciones frente al conflicto social y las violencias sociales que el mismo Estado se desestataliza. De hecho, en este campo también asistimos a una creciente judicialización de la política y a una judicialización de la regulación y la solución de los conflictos sociales. El Estado privatiza tanto la seguridad ciudadana como

19. Thomas Hobbes: *Leviatán*, Alianza, Madrid, 1987, XIII, 187.

20. M. Weber: *ob. cit.*, p. 29 y ss.

la «negociación» y «mediación» de los conflictos, cada vez más sujetos a las técnicas del *marketing* empresarial.

Una consecuencia de este debilitamiento y deslegitimación del Estado por parte de las fuerzas del mercado es la aparición de gobiernos extremadamente autoritarios, ya sea neoliberales o contraneoliberales, cuyas formas caudillescas o despóticas en parte encubren, en parte compensan y en parte agravan el déficit de estatalidad. Que estos gobiernos autoritarios instrumentalicen los aparatos estatales o se sirvan de organismos paraestatales puede dar la falsa impresión de un «retorno» del Estado. Como veremos más adelante, nada más lejos de lo que sucede en la actualidad.

■ Desestatalización de la sociedad de mercado

De la misma manera que el Estado nacional, a partir del siglo xvi y durante cinco siglos, estatalizó y nacionalizó las sociedades, hoy el mercado sostiene un proceso de mercantilización de la sociedad. Por eso, la desestatalización de la sociedad de mercado puede ser enfocada desde la doble perspectiva schumpeteriana: la destructiva, en el sentido de que el mercado desocietaliza todas aquellas instituciones que caracterizaban a la sociedad del Estado-nación; y la productiva, por la cual la mercantilización de la sociedad abarca desde una «antropología de mercado» (el nuevo *homo economicus*) hasta una mutación mercantil del derecho y los valores.

Desocietalización de la sociedad. En la medida en que el modelo de desarrollo capitalista transforma la sociedad en mercado y todo en ella en mercancía, la misma sociedad se desestataliza en todos sus componentes, quitándose todo resto de institucionalidad (o de «societalidad» en términos weberianos). Su primer efecto consiste en destruir lo público, fundamento del Estado desde sus orígenes, del que el Estado fue siempre garante y principio de articulación con lo privado. El mercado no puede soportar que algo sea común y compartido ni que todos puedan participar por igual; la lógica del mercado consiste en que todo sea privado, privatizable y privatizado, objeto de compra y venta, y que todo tenga un precio: desde los órganos humanos hasta el sexo de los niños.

Según Aristóteles, que nada tenía de comunista, «es mejor mucho privado que todo común», aunque «una sociedad no puede existir sin nada en común»²¹. Esta destrucción de lo público y lo común por parte de las fuerzas del mercado constituye una violencia sobre la totalidad social, estrechamente

21. *Política* II, 1260b, p. 40 y ss.

relacionada con la ruptura de los vínculos sociales, que solo se establecen en la medida que comparten y participan bienes y servicios públicos y comunes. Aunque el mercado nunca logrará la privatización total, so pena de destruir la sociedad humana, la violencia privatizadora y privadora ejercida sobre ella puede ser tan constante como ilimitada.

Lo público, lugar de mediaciones entre el individuo y la colectividad, entre lo privado y el Estado, se encuentra asociado a lo público en cuanto «manifiesto», «visibilidad» y «transparencia» (la *parresia* de la democracia ateniense y la *Offentlichkeit* de Jürgen Habermas), y constituye una cualidad ética de la política estatal (contraria a los *arcana imperii* de las monarquías)²². Ambas dimensiones de lo público desaparecen en la sociedad de mercado. Son sustituidas no solo por la publicidad de las mercancías sino, sobre todo, por las opacidades del capital, con todo su sistema de encubrimientos: el de la explotación del trabajo por el salario, el de la plusvalía por el valor de la mercancía, el del fraude fiscal por la evasión de impuestos, ambos encubiertos por el secreto bancario, los paraísos fiscales y los impuestos al ahorro, mediante los cuales los bancos simulan compensar la fuga de capitales y el blanqueo de dinero. No se trata de simples desviaciones del modelo capitalista, sino de operaciones esenciales a su funcionamiento.

El protagonismo atribuido a la sociedad civil durante los 90 no solo tenía la finalidad de deslegitimar la sociedad política y contraponer sociedad civil a Estado, sino, sobre todo, facilitar las hegemonías privadas y empresariales, y fortalecer a los actores económicos, los intereses y las fuerzas del mercado. El proceso de conversión de la sociedad en mercado se disimula con la retórica en torno de la sociedad civil. El postulado neoliberal de «más sociedad civil y menos Estado» resulta contradictorio en la medida en que la sociedad pierde socialidad y cohesión y deja de ser un componente del sistema político (junto con el régimen de gobierno, la sociedad política, el gobierno y el Estado), para volverse un espacio relativamente autónomo, dominado por los intereses privados y las fuerzas del mercado.

Nada ha minado tanto la capacidad normativa y reguladora del Estado, y por consiguiente su autoridad, como la supuesta capacidad autorreguladora de la sociedad civil, que tanto promocionaron los organismos económicos internacionales: su consecuencia fue no solo desactivar la influencia del Estado sobre ella cuanto dejarla a disposición de las regulaciones e influencias del mercado.

22. En el apéndice de su tratado *Para la paz perpetua (Zum Ewigen Frieden)*, titulado *Del acuerdo de la política con la moral según el contrato trascendental del derecho público*, Immanuel Kant considera «lo público», en cuanto «transparencia», la condición necesaria de la justicia y legitimación de la acción política del Estado. I. Kant: *Zum Ewigen Frieden*, Akademie Verlag, Berlín, 2004.

Por esta razón, el neoliberalismo no es propiamente una actualización y radicalización de la tradición liberal, sino más bien la consecuencia institucional de las leyes del capital, que convierten al Estado en el instrumento privilegiado de la racionalidad económica.

Sin espacio público no hay lugar para la sociedad civil ni, mucho menos, para la construcción de ciudadanía, que nunca existirá al margen de lo público. Reducidos a la condición de clientes y consumidores, los ciudadanos sustituyen los derechos civiles, ejercidos por igual a pesar de las diferencias entre ellos, por una serie de derechos específicos, basados en sus diferencias sociales (derechos de género, de los niños, de los minusválidos, derechos culturales, derechos procreativos, etc.). Estos derechos, lejos de ser compartidos por todos, agravan las diferencias y desigualdades y, al estar basados en necesidades, no son ejercidos, sino que requieren ser satisfechos, respondiendo así a la lógica del mercado.

Puesto que cada formación social desarrolla un modelo particular de individualismo, la sociedad de mercado, sin la dimensión pública ni cívica, dará lugar a un nuevo individualismo: no más individualista, ni más radical, sino diferente, formateado por las lógicas e intereses del mercado, en el que la misma ciudadanía se disuelve: es un individualismo egoísta porque, además de excluir lo colectivo, no soporta al «otro», cualquiera sea la alteridad (sexual, etaria, cultural, étnica); es narcisista, no solo porque se quiere a sí mismo, sino porque es incapaz de querer a los otros; es competitivo, ya que es incapaz de toda emulación (necesidad de los otros para mejorarse a sí mismo) y está abocado no solo a luchar contra los otros sino a destruirlos; es consumidor, ya que encuentra en la mercancía el referente de su existencia y de su identidad: uno es lo que consume.

Mercantilización de la sociedad. Una sociedad no se vuelve «de mercado» sin la transformación mercantil de todas las relaciones sociales en su interior, de todos los comportamientos y valores e, incluso, de la relación de las personas consigo mismas. De ahí que dicha transformación sea antropológica: del *homo politicus* al *homo economicus*. Y tan radical que, según los mismos psicoanalistas, daría lugar a una «nueva economía psíquica del sujeto»²³. Ya Marx

Nada ha minado tanto la capacidad normativa y reguladora del Estado, y por consiguiente su autoridad, como la supuesta capacidad autorreguladora de la sociedad civil ■

23. Charles Melman: *L'homme sans gravité. Jouir sans fin*, Denoel, París, 2002.

Despojando de la capacidad de gobernar las complejidades de la sociedad de mercado, y sin el poder suficiente para monopolizar legítimamente el caos del nuevo orden global, las violencias y los terrorismos que ese mismo mercado produce, el Estado deja de ser también el lugar privilegiado del derecho ■

sostenía que el capital no solo produce mercancías para el hombre, sino que también produce un ser humano para las mercancías. En esta misma perspectiva se entiende otra mutación: la del Estado de derecho en mercado de derechos.

Despojando de la capacidad de gobernar las complejidades de la sociedad de mercado, y sin el poder suficiente para monopolizar legítimamente el caos del nuevo orden

global, las violencias y los terrorismos que ese mismo mercado produce, el Estado deja de ser también el lugar privilegiado del derecho. Dos décadas atrás comenzaba a emerger el conflicto entre una creciente politización de la justicia y una judicialización de la política. En la actualidad, el poder de los jueces y las competencias del derecho no solo se imponen cada vez más sobre el gobierno político, sino que se ubican en la misma sociedad civil y alcanzan niveles internacionales, más allá de las jurisdicciones y soberanías de los Estados-nación. Por ejemplo, la situación de Estados sujetos al arbitraje de cortes u organismos jurídicos privados extranjeros a raíz de contenciosos judiciales con empresas privadas nacionales y extranjeras constituye una expresión de un escenario inédito, donde los Estados y sus soberanías se hallan sujetos a un derecho transnacional cada vez más metapolítico y, sobre todo, comercial.

En la actualidad, el derecho comercial internacional no solo trata de modernizar, ampliar y reforzar la *lex mercatoria* (derecho mercantil) medieval, practicada antes de la formación de los Estados nacionales, sino que pretende ser tomado como modelo para gobernar el ordenamiento político global, al que deberían someterse todos los Estados nacionales. De esta manera, se desarrolla una jurisprudencia arbitral internacional ya no a cargo de jueces sino de expertos del derecho y del mercado. Se trata de un derecho al margen del derecho internacional público y al margen del derecho privado internacional, ambos refrendados por los Estados nacionales, que opera no a partir de las constituciones políticas, sino de las prácticas y costumbres, lógicas e intereses de los mercados. Esta imposición de un derecho comercial para las relaciones entre los Estados nacionales presupone la reducción al mercado de todo el ordenamiento global. Después de todo, una sociedad de mercado,

tanto nacional como global, no sería más que una comunidad de negocios (*business community*), por lo que sería tan anacrónico como disfuncional pretender gobernarla políticamente desde el Estado.

Si hoy el complejo político-militar-moral es incapaz de controlar las múltiples tendencias centrífugas de la sociedad nacional y global, no es únicamente porque los Estados han quedado fragilizados por las fuerzas del mercado, sino, sobre todo, porque la sociedad de mercado necesita ser gobernada no tanto por una «gubernamentalidad» política como por una de carácter económico. Que Estados y gobiernos puedan ser sujetos de una legislación internacional de derecho mercantil significa que los conflictos y problemas supuestamente políticos no sigan siendo falsamente politizados, de modo que comiencen a ser resueltos económica y comercialmente, puesto que todo se ha vuelto mercado. Tal sería el primer postulado de un «derecho global sin Estado»²⁴.

En esta perspectiva, el derecho sustituye hoy a todas las figuras tradicionales de la autoridad y «coloca toda la existencia colectiva de los individuos bajo el control de mecanismos impersonales e ideológicamente neutros (...) sin que los individuos sean convocados a título de sujetos»²⁵. Es a condición de liquidar todas las otras instituciones y valores como la sociedad de mercado puede reducir al derecho todas las relaciones sociales y dispositivos de la integración. Así, «la condición necesaria y suficiente para instituir un orden humano eficaz reside en la aptitud de los individuos para entrar bajo las lógicas del mercado y del derecho»²⁶.

El «espíritu capitalista» no se limita a convertir el derecho en la otra institución reguladora del orden social y sustitutiva del valor de todas las instituciones, relaciones y vínculos sociales. Además, ha transformado en el derecho –y en la multitud de derechos específicos– todas aquellas necesidades e intereses que el mismo mercado genera y puede satisfacer: desde el derecho de los niños a la publicidad hasta el derecho de las mujeres al «trabajo sexual». Lo cual, sin embargo, no ha impedido que las políticas neoliberales y el mercado rechacen la idea de que las necesidades fundamentales de la vida humana (alimentación, habitación, acceso al agua) son en realidad derechos.

24. Gunther Teubner: «Global Law Without State» en G. Teubner (ed.): *Global Bukowina: Legal Pluralism in the World Society*, Brookfield, Dartmouth, 1997.

25. Jean-Claude Michéa: *L'empire du moindre mal. Essai sur la civilisation libérale*, Climats, París, 2007, p. 95.

26. *Ibid.*, p. 135.

La plusvalía hecha ética en la sociedad de mercado. El Estado moderno se construyó, a partir del siglo xvi, sobre la ideología y la ética del valor político, lo que supuso una gran reconversión de la *virtud* cristiana medieval en la *virtus* republicana de la antigua Roma²⁷. En la moderna sociedad de mercado, el capital opera una nueva gran transformación de la idea de *valor* o *virtus*, según la cual nada tiene más valor que el de cambio; en otras palabras, todas las cosas tienen como único valor el de su precio y todo adquiere valor en la medida en que puede ser vendido y comprado. Esto significa que nada tiene valor fuera del mercado y que solo la mercancía posee valor.

El capitalismo, radicalmente amoral, muestra una absoluta indiferencia frente a cualquier otra ética, frente a la moralidad o la inmoralidad; pero no soporta un sistema de valores ni un principio de valoración que se oponga o compita con el valor de la mercancía y el principio de valoración del mismo capital y del mercado. Si el capital enfrenta un sistema de valores y un principio de valoración diferentes del de la plusvalía es porque, mientras esta garantiza la existencia del capital, los valores humanos son portadores de un deber ser que cuestiona e impugna el ser del capital y su reproducción. La disposición del capital a transformar toda realidad, natural y humana, en mercancía solo ha alcanzado plena eficacia y generalización en la sociedad de mercado global. Esta es la razón por la cual la cuestión de los valores emerge hoy como decisiva, ya que su «sistema de eticidad» (en palabras de Hegel) es fundamento del Estado; por eso mismo, el mercado reivindica y disputa con el Estado su propio sistema de valores.

Nunca la disyuntiva ético-política fue tan radical, como lo había formulado Kant («Todo tiene o bien un precio o bien un valor», *Fundamentación para la metafísica de las costumbres*) y después reformularían Marx y Weber (para este último representa «la lucha principal entre la racionalización ética y la racionalización económica de la economía»²⁸). Esta sustitución (objetiva) de un sistema de valores por otro, que corresponde a un cambio en el mismo principio/sujeto de la valoración (subjetiva), se opera por un implacable proceso de desvalorización de todo lo que limita, impide o contradice la valoración mercantil de la realidad, y por la revaloración de todo aquello que es mercancía o mercantil, rentable y produce beneficio monetario. No otra

27. La obra y el pensamiento de Maquiavelo giran en torno de la transformación y el uso del concepto de *virtú* (recuperando su sentido político republicano), que retomaría incluso la Revolución Francesa.

28. Max Weber: ob. cit., p. 352.

es la acción del «espíritu del capitalismo» (en términos de Weber): invertir de plusvalía no solo las cosas, sino también las relaciones personales y a las mismas personas.

Así, la mutación ética responde a la misma lógica de «destrucción productiva» de valores: el capital reviste de valor económico y mercantil a todos los valores humanos y sociales y, al mismo tiempo, confiere una valoración social y humana a sus propios valores. Así, por ejemplo, el capital humano de las empresas, el valor económicamente calculable de sus recursos personales, se aplica a todas las relaciones personales. Pero esta necesaria capitalización comercial de todo lo humano y social, que la razón de mercado lleva hasta el extremo, tiene una singular contraparte: la humanización de todos los valores del capital y del mercado: eficiencia, calidad, rendimiento, competitividad, emprendimiento, etc.; y sobre todo aquellos simbolizados en las bolsas, cuyos «movimientos», «comportamientos», «vacilaciones» o «nerviosismos» pueden expresar «malestar», «inquietud», «tranquilidad». Tal humanización de las bolsas se explica porque la vida de todo el mundo se encuentra en ellas, y hoy más que nunca se podría hablar de «la bolsa y la vida»²⁹.

■ El Estado en la actual crisis *del* capital

Cuando se habla de crisis del capital es necesario precisar si se entiende por ello que el capital está en crisis o si se trata más bien de una crisis producida por el capital. La diferencia es teórica y políticamente fundamental. En el primer caso, habría que preguntarse qué o quién pone en crisis al capital; en el segundo, se trata, según Marx, de crisis necesarias, que el mismo capital produce en su progresivo desarrollo y que él mismo resuelve, y sale fortalecido de ellas. De hecho, la profunda transformación neoliberal del Estado de las tres últimas décadas se inició a raíz de una crisis de acumulación capitalista cuando, para aumentar

Cuando se habla de crisis del capital es necesario precisar si se entiende por ello que el capital está en crisis o si se trata más bien de una crisis producida por el capital. La diferencia es teórica y políticamente fundamental ■

29. Evocamos aquí la obra de Jacques Le Goff: *La bolsa y la vida. Economía y religión en la Edad Media*, Gedisa, Barcelona, 1987.

el rendimiento de su acumulación y de la inmensa suma de petrodólares en circulación (ella misma generada por la crisis petrolera de los 70), el capital encontró una doble solución: el aumento de las tasas de interés y la libre circulación de capitales, que dieron lugar a una total desregulación de los mercados financieros, al ciclo financiero del capital.

Aquel modo de solución de la crisis del capital por los mercados asestó el golpe de gracia a lo que había sido el Estado moderno e inauguró la soberanía del mercado sobre la soberanía del Estado. Al cabo de tres décadas, hace menos de un año, este modelo capitalista pareció entrar en crisis. Ahora bien, ¿cómo saber si es el capital el que está en crisis o si se trata de una crisis producida por el mismo capital, una crisis *del* capital? La respuesta puede buscarse a partir de un criterio tan obvio como decisivo: preguntarse si es el capital el que resuelve su crisis y, en términos más precisos, si es en razón de los intereses de reproducción del modelo capitalista, de sus lógicas y sus fuerzas, que la crisis se resuelve.

Poco importa quiénes toman las medidas para resolver la crisis e implementan nuevos procedimientos para garantizar un mejor desarrollo del capital, más «transparente» y menos «salvaje». Resultaría ingenuo pensar que los Estados y los políticos están resolviendo políticamente la actual crisis financiera del capital. En realidad, pretenden resolverla económicamente, con procedimientos policiales, de gendarmería administrativa y legal, de control y supervisión, de una cierta regulación. Pero sin tocar los grandes tabús: la libertad de los mercados, el crecimiento económico (no el productivo sino el financiero), el secreto bancario. ¿Cómo se proponen los ministros de economía iberoamericanos (reunidos en Oporto el 2 de marzo de 2009) «luchar contra la crisis financiera internacional»? Sosteniendo los mismos imperativos y causas que la provocaron: que no se reduzcan el comercio y los flujos de capital.

La frenética movilización del Estado en todo el mundo ante el desencadenamiento de la crisis, la precipitada, imponente y mediática actuación de los jefes de gobierno para concertar decisiones, implementar programas, adoptar medidas de casi todo tipo, todas estas baterías y estrategias políticas podrían sugerir un retorno del Estado. Nada más ilusorio. Detrás de tantas declaraciones, es una nueva fragilización del Estado la que tiene lugar.

Sería ilusorio pensar: a) que los desenfrenos y las transgresiones de los mercados fueron accidentales y ocasionales; b) que las medidas adoptadas por los

Estados pueden regular y controlar a los mercados sin afectar el modelo de desarrollo capitalista. La razón es obvia: el modo de producción capitalista no permite conservar su capital sin su crecimiento ilimitado, y este no puede continuar aumentando si no es por su acumulación progresiva; y tal empoderamiento del capital tiene en sí mismo efectos políticos³⁰.

Lo que está también en juego en la actual crisis es la contradicción entre la soberanía de los Estados y la misma soberanía de los mercados, ya que el «libre mercado» no significa otra cosa que su liberación de todo vínculo, control y regulación; «librado» a su propia lógica y dinámica, al desenfreno ilimitado de los beneficios y las ganancias. Sin movilidad del capital y de los mercados, no hay capitalismo.

Otra de las pretensiones es refundar el sistema financiero para hacer transparentes los mercados. Sin embargo, la «intransparencia» (*Unübersichtlichkeit*) del capital y del mercado es tan necesaria para su funcionamiento como la simulación de ganancias y la disimulación de las pérdidas son necesarias para las empresas y los bancos. Buena parte del contingente financiero es producto de la evasión fiscal, de dineros sucios y de redes mafiosas, de la corrupción política de dictadores y gobernantes.

Es en las crisis donde mejor se manifiestan el poder del capital y la debilidad del Estado. Nunca como en la crisis actual fue menos necesario que las fuerzas del capital y los actores económicos intervinieran para resolver su propia crisis; son más bien los poderes políticos

Nunca como en la crisis actual fue menos necesario que las fuerzas del capital y los actores económicos intervinieran para resolver su propia crisis; son más bien los poderes políticos los que actúan, pero de acuerdo con la lógica y los intereses del mismo capital ■

los que actúan, pero de acuerdo con la lógica y los intereses del mismo capital. Esto muestra no solo el nivel de consolidación del capital sino, sobre todo, el grado de precarización del Estado. Es un principio aristotélico: nunca se muestra más fuerte y legítimo un poder que cuando son otras las fuerzas que se ejercen de acuerdo con sus lógicas y en beneficio de sus intereses³¹.

30. Cfr. K. Marx: *Das Kapital*, L. I, t. III, cap. xxiv; en una nota Marx señala que uno de los móviles del *sagrado apetito de oro (auri sacra fames)* es el deseo de dominar.

31. Por eso la «oligarquía» no significa que los ricos ejercen el gobierno sino «el gobierno a favor del interés de los ricos». Aristóteles: *Política*, III, v, 1279b, p. 8 y ss.

Nunca antes había logrado el desarrollo capitalista privatizar las ganancias en tan pocos y socializar las pérdidas en tantos millones de personas. Una crisis que contribuye a confundir a gobernantes y Estados, obligando a los más neoliberales a tomar medidas pseudorredistributivas y pseudoproteccionistas, y a las izquierdas a aferrarse al consumo –en definitiva, al mercado– y al mismo crecimiento económico.

En este contexto de reforzamiento y relegitimación del capital, la idea más repetida –no por los actores económicos ni por los agentes del mercado, sino por los políticos y gobernantes– cobra sentido: la confianza. Devolver y restituir la confianza a los bancos, al sistema financiero, a los mercados –es decir, al modelo capitalista concentrador y acumulador de riqueza– sería la clave. Nunca los dirigentes políticos han hablado de devolver la confianza al Estado, a las instituciones democráticas y sus gobiernos, sino de la necesidad de volver a confiar en las bolsas, los bancos, el consumo, los mercados y los créditos. La confianza es una cualidad subjetiva y emocional producto de la convivencia, «una hipótesis sobre la conducta futura del otro»³², pero no constituye un vínculo social. Por eso, ¿cómo se justifica y se logra la confianza en una sociedad sin vínculos sociales ni cohesión interna, regida por la competitividad, los riesgos e inseguridades y la opacidad de las transacciones mercantiles³³?

Desde el inicio de la crisis, los gobiernos adoptaron tres grandes series de medidas económicas: reforzar el sistema financiero, reforzar el sistema productivo-empresarial, e impulsar la capacidad de compra y consumo de los ciudadanos. Ninguna de ellas comporta el empoderamiento político. Y las políticas redistributivas, ya sean las emprendidas por los gobiernos contra-neoliberales antes de la crisis como las que han sido adoptadas últimamente, de ninguna manera significan una vuelta al Estado keynesiano. Nunca la redistribución del Estado es real y efectiva si el modo de producción de riqueza no es por sí mismo distributivo. Mientras el modo de producción del capital, dominado por su lógica financiera contra la economía productiva, siga basado en la concentración y acumulación de riqueza, la posibilidad de distribución estará excluida. En este contexto, las políticas y los programas redistributivos del Estado alimentan ese modelo capitalista y hacen que los pobres quizás puedan consumir más y se integren mejor al mercado, pero sin dejar de empobrecerse.

32. Georg Simmel: *Sociología. Estudios sobre la socialización*, Alianza, Madrid, 1986, p. 367.

33. Cfr. Laurence Cornu: «Confiance, étrangeté et hospitalité» en *Diogenes* N° 220, 10-12/2007.

En suma, las reformas adoptadas aseguran tanto la reproducción del capitalismo como el debilitamiento de los Estados y el nuevo empoderamiento de un mercado que se revela tan indestructible como devastador del medio ambiente y de la misma sociedad. ☐

Bibliografía

- Bihr, Alain: «Capital... humain» en *Le Monde Diplomatique*, 12/2007.
- Brown, John: *De la gouvernance ou la constitution politique du néo-libéralisme*, Attac, 21/5/2001, <www.france.attac.org/spip.php?article832>.
- Brown, Wendy: «Néoliberalisme et fin de la démocratie» en *Vacarme* N° 28, otoño de 2004.
- Donzelot, Jacques: «Michel Foucault et l'intelligence du libéralisme» en *Esprit* N° 319, 11/2005.
- Duménil, Gérard y Dominique Lévy: *Crise et sortie de la crise. Ordre et désordres néolibéraux*, Actuel Marx, PUF, París, 2000.
- Foucault, Michel: *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*, Gallimard, París, 2004. [Hay edición en español: *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2007.]
- Gobout, Jacques: «Pas de représentation sans représentativité?» en *Revue du Mauss. Alter-démocratie, alter-économie* N° 26, 2º semestre de 2005.
- Insel, Ahmet: «La postdémocratie. Entre gouvernance et caudillisme» en *Revue du Mauss. Alter-démocratie, alter-économie* N° 26, 2º semestre de 2005.
- Sánchez Parga, José: «Fin de la representación, pugna de representatividades y democracia caudillista» en *Ecuador Debate* N° 71, 8/2007.
- Toussaint, Eric: *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*, Ildis / Abya-yala, Quito, 2002.

Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

Julio-Diciembre de 2008

Buenos Aires

Nº 190-191

ARTÍCULOS: **Roberto Bisang, Guillermo Anllo y Mercedes Campi**, Una revolución (no tan) silenciosa. Claves para repensar el agro en Argentina. **Marcelo Bergman y Gabriel Kessler**, Vulnerabilidad al delito y sentimiento de inseguridad en Buenos Aires. **Ramiro Albriou y José María Fanelli**, ¿*Stop-and-go* o *Go-and-fail*? Sobre aceleraciones, crisis e instituciones en la Argentina. **Silvia Sigal**, El peronismo como promesa. **Catalina Smulovitz**, La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en Argentina. **Alejandro Bonvecchi**, Políticas sociales subnacionales en países federales. Argentina en perspectiva comparada. NOTAS Y COMENTARIOS: **Andrés López**, Gran empresa, diversificación y desarrollo: una mirada a la literatura recibida con una reflexión sobre el caso argentino. INFORMACIÓN DE BIBLIOTECA.

Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), Aráoz 2838, C1425DGT, Buenos Aires, Argentina. Tel: (54 11) 4804.4949, Fax: (54 11) 4804.5856. Correo electrónico: <desarrollo@ides.org.ar>. Internet: <www.ides.org.ar>.

Estado y mercado en la historia de Ecuador

Desde los años 50 hasta el gobierno de Rafael Correa

**FERNANDO
MARTÍN-MAYORAL**

Estado y mercado han desempeñado diferentes roles en la historia de Ecuador. Desde los 50, gracias a los recursos obtenidos por las exportaciones de banano y luego de petróleo, los gobiernos defendieron el liderazgo del Estado en el proceso de desarrollo económico y social. Sin embargo, la alta inflación, la fuerte inestabilidad económica y las dificultades para sostener el elevado gasto público provocaron un cambio en el modelo de desarrollo. Desde los 80, Ecuador comenzó a aplicar políticas neoliberales que le otorgaron al mercado un papel preponderante. La llegada de Rafael Correa a la Presidencia en enero de 2007 supuso un nuevo cambio de orientación, basado en la recuperación del Estado como eje para un desarrollo más armónico y equitativo.

■ Introducción

Hoy nadie pone en duda que el mercado es un mecanismo que puede ser eficiente en la asignación de recursos escasos entre la población, aunque también es cierto que presenta múltiples inconvenientes, como aquellos que tienden a la concentración de la producción en unas pocas empresas y que, por lo tanto, fortalecen el poder de la oferta en desmedro de los consumidores. Otro problema no resuelto por el mercado es la inequidad, situación que se da incluso con

Fernando Martín-Mayoral: doctor en Economía por la Universidad de Salamanca (España) y máster en Estudios Europeos por la Universidad de Tilburg (Holanda). Actualmente es coordinador del programa de Economía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Ecuador y profesor asociado de la Universidad de Salamanca.

Palabras claves: Estado, mercado, desarrollo, historia, Ecuador.

Nota: el autor agradece la ayuda de Alberto Acosta y Francisco Morales Ordóñez en la elaboración de este artículo.

mercados eficientes. Todo ello justifica la intervención del Estado en la actividad económica con el fin de minimizar las fallas de mercado y garantizar una distribución equitativa en pos de un desarrollo social sostenible¹.

La crisis económica internacional ha puesto de manifiesto el peligro de dejar que los mercados se autorregulen. La irresponsable actuación del sistema financiero en la concesión de préstamos de alto riesgo en un sector inflado como el inmobiliario, junto con la libre circulación de capital que permitió colocar esos activos camuflados en fondos de inversión para satisfacer la vorágine especulativa, originaron la mayor crisis financiera desde el *crash* de 1929.

Ecuador, a pesar de ser una economía pequeña y poco vinculada al mercado internacional, con un sistema financiero conservador y bastante saneado y un mercado de capitales poco desarrollado, ya siente los efectos de la crisis. El gobierno se ha visto obligado a tomar medidas de ajuste luego del alto crecimiento económico registrado el año pasado. Ecuador sigue siendo uno de los países más pobres de la región, con elevados niveles de desigualdad y graves problemas productivos e institucionales. A lo largo de la historia reciente se han sucedido gobiernos de diversas ideologías, con visiones diferentes respecto al papel que debe jugar el Estado en el desarrollo económico y social, con resultados en general poco alentadores. El gobierno de Rafael Correa ha priorizado la lucha contra la desigualdad, limitando el poder del mercado y reconstruyendo un Estado fuerte e involucrado en el desarrollo del país.

■ El papel del Estado en Ecuador hasta la etapa democrática

A partir de 1948, durante la presidencia de Galo Plaza Lasso (1948-1952), Ecuador experimentó un profundo cambio económico a partir de un nuevo modelo agroexportador sustentado en la producción de banano, que aprovechó la ventaja comparativa proporcionada por la mala situación climática y las plagas en Centroamérica². En aquellos años, el país consiguió superar la larga crisis provocada por la caída de la actividad cacaotera y logró integrarse a los mercados internacionales. Se fortaleció así una economía capitalista dependiente y se registró un paulatino proceso de urbanización³. El ingreso de divisas por

1. A los mercados hay que civilizarlos y ponerlos al servicio de la sociedad, según la recomendación de Karl Polanyi: «El mercado puede ser un buen sirviente, pero siempre será un pésimo amo». K. Polanyi: *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo* [1944], Fondo de Cultura Económica, México, DF, 1992.

2. La enfermedad del mal de Panamá. Ver César Montalvo: «La estructura vertical del mercado bananero para el Ecuador y el carácter limitado de las reformas de comercio internacional» en *Revista Tecnológica Espol* vol. 21 N° 1, 10/2008, pp. 165-179, disponible en <www.rte.espol.edu.ec/archivos/Revista_2008/22-311Final.pdf>.

3. *Ibíd.*

las exportaciones de banano, junto con una estrategia de progresivo endeudamiento externo⁴, permitió comenzar un modelo de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), tal como era promovido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)⁵.

Esta estrategia requería una participación activa del Estado en el desarrollo económico, principalmente en la promoción y planificación de las inversiones en sectores estratégicos. Sin embargo, el Estado ecuatoriano aún no estaba preparado para liderar un proceso de fuerte intervención en la actividad económica debido a la precariedad de sus instituciones y a la debilidad del sistema económico-empresarial, tal como señaló un informe sobre Ecuador presentado por la Cepal en 1954. Fue necesario entonces un cambio institucional profundo, iniciado tímidamente por el liberal progresista Galo Plaza Lasso (1948-1952) y continuado por el conservador José María Velasco Ibarra (1952-1956), al que sucedería el también conservador Camilo Ponce Enríquez (1956-1960). En esta etapa se crearon organismos de control, como la Junta de Planificación, inaugurada en 1954 y encargada de promover tres planes de desarrollo⁶, el Centro de Desarrollo Industrial del Ecuador (Cendes), el Instituto Ecuatoriano de Electrificación (Inecel) y la Comisión Nacional de Valores. Estas instituciones permitieron un fuerte crecimiento de la inversión industrial, que pasó de 15,6 millones de sucres promedio entre 1953 y 1957 a 867 millones entre 1969 y 1972⁷. Los ingresos obtenidos por el Estado le permitieron realizar considerables inversiones en infraestructura de transporte, que incluyeron la creación del eje de desarrollo Quito-Guayaquil. Sin embargo, esto también produjo una creciente dependencia de las importaciones de bienes de capital, lo que generó un elevado déficit de la balanza de pagos.

La Junta Militar (1963-1966), que llegó al poder luego de que Velasco Ibarra (1960-1961) fuera derrocado por su vicepresidente, Carlos Julio Arosemena, le dio al Estado un papel aún más protagónico, en el marco de la visión modernizante del capitalismo impulsada desde Estados Unidos por la Alianza para el Progreso. Se instrumentó el Plan Quinquenal Vial 1964-1968, con el objetivo de mejorar la infraestructura terrestre en las áreas de mayor actividad económica. Los programas sociales fueron más discretos. El más importante

4. Marco P. Naranjo Chiriboga: *Dolarización oficial y regímenes monetarios en el Ecuador*, Colegio de Economistas de Pichincha, Quito, 2005.

5. Ecuador se incorporó a la Cepal el 2 de febrero de 1948.

6. Osvaldo Hurtado: *El poder político en el Ecuador*, Ediciones de la Universidad Católica, Quito, 1977, pp. 272-279.

7. Enrique Ayala M. y Sonia Fernández (coords.): *Ecuador: las raíces del presente*, compilación de los suplementos especiales del diario *La Hora*, Universidad Andina Simón Bolívar / Taller de Estudios Históricos / La Hora, Quito, 1995.

fue quizás la reforma agraria, la primera en la historia de Ecuador, iniciada en 1964, que combinó objetivos económicos de modernización agrícola con objetivos sociales de colonización de terrenos baldíos por parte de la población campesina⁸. La Junta Militar impulsó también una reforma tributaria con el fin de aumentar los recursos del Estado⁹. Así, los ingresos tributarios aumentaron de 1.409 millones de sucres en 1963 a 1.849 millones en 1966¹⁰. Sin embargo, la presión fiscal¹¹ se mantuvo prácticamente constante, en torno de 8% del PIB, lo que confirmaba la debilidad del sistema tributario ecuatoriano. Durante este periodo se inició también un discreto proceso de liberalización comercial y se alentó la entrada de capitales extranjeros.

Los siguientes gobiernos democráticos¹², a los que siguieron dos dictaduras militares (el Gobierno Nacionalista y Revolucionario del general Guillermo Rodríguez Lara, 1972-1976, y el triunvirato militar, 1976-1979) profundizaron el modelo de intervención del Estado inaugurado por la Junta Militar en los 60. En esos años, además, el Estado se vio fortalecido por la explotación del petróleo y, desde 1972, por su exportación. El incremento del precio internacional del petróleo –que pasó de 2,5 dólares el barril en 1972 a 35,2 dólares en 1980– permitió un aumento sin parangón de los ingresos públicos, que le otorgó por primera vez al Estado una clara autonomía respecto de los grupos de poder, principalmente las empresas agroexportadoras¹³. La renegociación de los contratos petroleros con las multinacionales Texaco y Gulf, la creación de la Corporación Estatal Petrolera

El incremento del precio del petróleo –que pasó de 2,5 dólares el barril en 1972 a 35,2 dólares en 1980– permitió un aumento de los ingresos públicos, que le otorgó al Estado una clara autonomía respecto de los grupos de poder ■

8. Pierre Gondard y Hubert Mazurek: «30 años de reforma agraria y colonización en el Ecuador (1964-1994): dinámicas espaciales» en P. Gondard y Juan Bernardo León V. (eds.): *Dinámicas territoriales: Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela*, serie Estudios de Geografía vol. 10, Colegio de Geógrafos del Ecuador (CGE) / Corporación Editora Nacional (CEN) / Institut de Recherche pour le Développement (IRD) / Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Quito, 2001, pp. 15-40 y 147.

9. Se unificaron impuestos y se eliminaron más de 1.200 tributos sobre los comerciantes minoristas y los agricultores. También aumentó el control de las rentas: los contribuyentes al impuesto a la renta pasaron de 34.000 en 1962 a 85.000 en 1965. Marcelo Arroyo, Stalin Fabara, Andrés Galarza, Nicolás Marcano y José Pinto: «La economía en el gobierno de la Junta Militar 1963-1966» en *Boletín del Taller de Historia Económica* año VIII N° 4, 1/2007, pp. 12 y 20.

10. Banco Central del Ecuador (BCE): «Cuentas Nacionales del Ecuador 1950-1989», N° 13, 1990.

11. La presión fiscal es la relación entre ingresos fiscales y PIB.

12. Clemente Yerovi Indaburo (1963-1964) y Otto Arosemena Gómez (1964-1968), a los que siguió nuevamente Velasco Ibarra (1968-1972). Este último se proclamó dictador en junio de 1970 y fue derrocado por las Fuerzas Armadas.

13. E. Ayala M. y S. Fernández (coords.): ob. cit.

Ecuatoriana (CEPE) y la sanción de la Ley de Hidrocarburos le garantizaron al Estado un mayor control sobre los recursos energéticos. En aquellos años se inició una segunda reforma agraria y colonización, en línea con la anterior, con un mayor énfasis en los problemas de la costa¹⁴.

Desde 1976, el triunvirato militar comenzó a alejarse de los principios fundamentales de la «Revolución Nacionalista»: aplicó políticas de reducción de la intervención estatal, impulsó una mayor apertura comercial y priorizó el control de la inflación, que se redujo de 23% en 1974 a 10% en 1979¹⁵. No obstante estos cambios, el gobierno siguió controlando la explotación y comercialización de petróleo pese a la presión de las empresas multinacionales. En 1978 se reformó la Ley de Hidrocarburos; un año antes había comenzado a funcionar la Refinería Estatal de Esmeraldas, que aseguró, al menos temporariamente, la autosuficiencia en productos derivados. Los ingresos petroleros fueron utilizados para sostener las importantes y, según algunos analistas, sobredimensionadas inversiones en educación, vivienda popular, armamento e infraestructura de transporte y energía. A pesar de estas medidas, se le critica el excesivo apoyo a las elites serranas y costeñas, como lo demuestra la modificación de la Ley de Reforma Agraria para favorecer a los latifundistas o la concesión de exenciones fiscales a la exportación de productos primarios¹⁶.

El creciente gasto público, en un ambiente de sobreoferta de recursos financieros a escala internacional por el reciclaje de los petrodólares, llevó al gobierno militar a recurrir al financiamiento externo. Fue el comienzo de un agresivo proceso de endeudamiento, propiciado por los organismos internacionales y multilaterales de crédito para canalizar el exceso de liquidez de los países desarrollados¹⁷. El fuerte déficit de balanza comercial no petrolera continuó debido a la elevada dependencia manufacturera del país. El gobierno siguió apoyando el desarrollo industrial bajo el enfoque de ISI, aunque sin una clara estrategia de promoción sectorial y menos aún de consolidación de un verdadero mercado interno.

14. P. Gondard y H. Mazurek: ob. cit.

15. Simón Espinosa Cordero: «Consejo Supremo de Gobierno (1976-1979)» en Edufuturo, <www.edufuturo.com>, 2006, fecha de consulta: 20/4/2009.

16. *Ibíd.*

17. M.P. Naranjo Chiriboga: *Dolarización oficial y regímenes monetarios en el Ecuador*, cit. La deuda externa pasó de 241 millones de dólares en 1970 a 693 millones en 1976 y a 2.314 millones en 1978. Entre 1971 y 1983, la deuda externa se multiplicó por 30. El pago de la deuda también aumentó, lo cual llevó al gobierno a pedir préstamos para pagar los intereses y la amortización de la deuda contraída. Ver Alberto Serrano: *Economía ecuatoriana en cifras*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis), Quito, 1999 y S. Espinosa Cordero: ob. cit.

Tras disturbios populares y varias revueltas provocadas por los abusos de poder, el gobierno militar comenzó a registrar un creciente desgaste que anticipó el regreso de la democracia. En 1979, luego de un largo y complejo proceso, terminaba la etapa dictatorial más larga de la historia republicana de Ecuador.

■ El Estado ecuatoriano durante la etapa democrática

La etapa democrática se inicia el 10 de agosto de 1979. El triunfo de Jaime Roldós (1979-1981) no solo inauguró una nueva fase en la vida constitucional de Ecuador, sino que sentó las bases para un largo y complejo proceso de reordenamiento, caracterizado por una fuerte inestabilidad política. Entre 1979 y 2009 se sucedieron 13 presidentes. Las pugnas entre los diferentes poderes del Estado fueron constantes –entre el Ejecutivo y el Legislativo y entre el gobierno nacional y los gobiernos locales–, lo que generó serias dificultades de gobernabilidad. La escasa continuidad, no solo de los gobiernos sino también de las autoridades económicas, llevó a la aplicación de medidas de ajuste poco consistentes.

El triunfo de Jaime Roldós (1979-1981) no solo inauguró una nueva fase en la vida constitucional de Ecuador, sino que sentó las bases para un largo y complejo proceso de reordenamiento, caracterizado por una fuerte inestabilidad política ■

En general, los gobiernos democráticos son cuestionados por las dificultades para comunicarse con amplios sectores de la población, la indolencia frente a los problemas sociales, la falta de prevención ante los desastres naturales (como el fenómeno de El Niño) y los frecuentes escándalos por corrupción¹⁸.

Durante esta etapa, la estructura de propiedad agraria fue escasamente modificada y se mantuvo una elevada concentración de la tierra¹⁹. A este hecho se suma la fuerte presión demográfica desde el sector rural serrano, debido principalmente a la eliminación del «huasipungo» (pequeñas parcelas de tierra entregadas a los indígenas) a raíz de la Ley de Reforma Agraria de 1964. Esto produjo una atomización de las propiedades pequeñas y una reducción de los ingresos de los campesinos, lo que los forzó incluso a emigrar transito-

18. M.P. Naranjo Chiriboga: *Dolarización oficial y regímenes monetarios en el Ecuador*, cit.

19. Según el censo agropecuario de 1974, 1,9% de las explotaciones de más 100 hectáreas abarcaba 42% de la superficie explotada, mientras que 67% de las explotaciones de menos de cinco hectáreas tan solo tenía 6,8% de la superficie.

riamente a las plantaciones azucareras de la Costa²⁰. La tercera reforma agraria (Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario de julio de 1979) no solo no solucionó el problema de la concentración de la propiedad, sino que reforzó el sistema de explotación capitalista y profundizó las desigualdades sociales²¹. Este modelo se afianzó en 1994 con la Ley de Desarrollo Agrario, que limitó considerablemente el papel del Estado. La concentración de la tierra continuó²², lo que confirma el fracaso del Estado en la redistribución de la propiedad agraria entre los sectores sociales más necesitados.

Durante este periodo, el conflicto bélico con Perú²³ –reactivado en 1981 y 1995 y sin solución hasta 1998– generó enormes pérdidas materiales y humanas. Los gastos en defensa fueron enormes y absorbieron fondos que de otro modo se podrían haber destinado al gasto social. A ello debe sumarse la merma del comercio con el país vecino y la disminución de las inversiones extranjeras.

Junto con las dificultades para avanzar en una redistribución de la tierra y con los costos del enfrentamiento con Perú, el Estado ecuatoriano sufrió el impacto de las crisis internacionales de los 80, cuyos efectos se extendieron hasta la siguiente década. En aquellos años, el deterioro económico de los países desarrollados los llevó a aplicar políticas macroeconómicas contractivas que tuvieron al menos dos efectos negativos sobre los ingresos de los países en desarrollo: la disminución del flujo de capitales (y la consiguiente alza en las tasas de interés) y la caída de las exportaciones (que afectó negativamente el precio de los productos básicos). En 1982, el precio del petróleo se desplomó, lo cual afectó considerablemente los ingresos de Ecuador y le impidió al gobierno realizar a tiempo los pagos de la deuda. No fue un hecho aislado, otros países latinoamericanos también se vieron duramente afectados.

20. Guillermo Maldonado-Lince: «La reforma agraria en el Ecuador, una lucha por la justicia» en *Nueva Sociedad* N° 41, 3-4/1979, pp. 14-29, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/543_1.pdf>.

21. Galo Verdesoto Álvarez: «La Ley de Desarrollo y Fomento Agropecuario, comentarios para su discusión» en *Boletín Informativo* N° 7, Facultad de Ciencias Agrícolas, Universidad Central del Ecuador, Quito, 3/1981.

22. El censo agrario muestra que, en 2000, 2,3% de las explotaciones tenían más de 100 hectáreas y representaban 42,5% de la superficie explotada total, mientras que 63,5% de explotaciones tenían menos de cinco hectáreas, pero cubrían solo 6,3% de la superficie.

23. El conflicto entre ambos países comenzó en 1829 con la batalla de Tarqui. En 1941, Perú invadió las provincias fronterizas del sur de Ecuador. Más tarde se firmó el Tratado de Río de Janeiro, en el que Ecuador perdió aproximadamente 40% de su territorio. Posteriormente, se sucedieron dos enfrentamientos más, debido a problemas de delimitación en la frontera sur. En 1981 estalló la Guerra de Paquisha y en 1995 la Guerra del Cenepa, con un costo aproximado de 500 millones de dólares. El conflicto, que duró casi dos siglos, se cerró finalmente tras la firma de un tratado limítrofe en Brasilia en 1998.

La recesión económica que afectó a la región no fue resultado solo de factores exógenos. Las políticas económicas aplicadas generaron un incremento del endeudamiento externo para financiar un gasto interno excesivamente expansivo. Las políticas monetarias mantuvieron elevadas tasas de interés, con el consiguiente perjuicio sobre la inversión y el consumo. Las políticas de estabilización de precios, centradas en actuaciones sobre el tipo de cambio, afectaron negativamente a la inversión, la balanza comercial y la deuda externa adquirida en moneda extranjera. Finalmente, los mercados, excesivamente cerrados y poco profundos, derivaron, según autores como Edgard Moncayo²⁴, en una baja productividad y fuertes desequilibrios.

En este entorno, la tesis del agotamiento de los modelos de desarrollo basados en la ISI se fue afianzando. En noviembre de 1989, el Instituto de Economía Internacional reunió a los ministros de Economía de los países latinoamericanos junto a especialistas de los organismos financieros internacionales y del gobierno de EEUU, en lo que John Williamson denominó «un conjunto deseable de reformas de política económica»²⁵, sintetizadas en el Consenso de Washington.

■ El neoliberalismo en Ecuador

Desde inicios de la década de 1980, Ecuador inició un proceso de mayor inserción en la economía global mediante políticas económicas de «estabilización» y luego, paulatinamente, a través de políticas de «ajuste», enmarcadas en la corriente neoliberal, cuya finalidad principal fue readecuar la economía a las demandas del capital transnacional. Estas políticas fueron aplicadas a partir de la presidencia de Osvaldo Hurtado (1981-1984), quien sucedió a Roldós luego de que este falleciera en un accidente de aviación, y luego profundizadas por León Febres Cordero (1984-1988) y posteriormente por Sixto Durán Ballén (1992-1996), sobre la base de un modelo empresarial y de privatizaciones²⁶.

Desde inicios de la década de 1980, Ecuador inició un proceso de mayor inserción en la economía global mediante políticas económicas de «estabilización» y luego, paulatinamente, a través de políticas de «ajuste» ■

24. «Resultado de las reformas del Consenso de Washington en los países andinos» en *Economía y Desarrollo* vol. 2 N° 1, 2003, pp. 73-96.

25. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, Institute for International Economics, Washington, DC, 1990.

26. E. Ayala M. y S. Fernández (coords.): ob. cit.

Los primeros ajustes priorizaron la obtención de recursos para cubrir los compromisos internacionales de balanza comercial y, especialmente, el servicio de la deuda. Para ello debieron reducir el gasto en el resto de las partidas presupuestarias, incluidas las sociales, junto con otras medidas macroeconómicas de tipo monetario y cambiario. La consecuencia fue un incremento de la inflación y la inestabilidad cambiaria que provocó un impacto en el aparato productivo del país.

La política económica estuvo orientada a favorecer los intereses económicos de sectores privados privilegiados representados por la oligarquía. La política cambiaria, a través de sucesivas devaluaciones del sucre, buscó recuperar la competitividad perdida a causa de la elevada inflación. Pero al mismo tiempo el permanente déficit comercial²⁷, resultado de una excesiva dependencia de las importaciones, generaba presiones alcistas en los precios. Esto creaba un círculo

La «sucretización» de la deuda y las ventajas concedidas posteriormente se convirtieron en un subsidio directo al sector privado, otorgado con la excusa de proteger el empleo en empresas estranguladas por sus compromisos externos ■

vicioso entre devaluación e inflación. En definitiva, las devaluaciones no sirvieron para mejorar la situación del sector exportador ni tampoco lograron resolver la crisis del sector manufacturero. De hecho, las exportaciones se mantuvieron en niveles similares y, lo que es aún peor, apenas se diversificaron los productos exportables.

En 1983, las empresas privadas, con el apoyo de los organismos multilaterales de crédito, presionaron al gobierno

de Hurtado para que el Banco Central asumiera sus deudas externas. Así, la deuda contraída en dólares por el sector privado se transformó en deuda en sucres, mientras que el Estado asumió los compromisos en dólares con el exterior. La «sucretización» de la deuda y las ventajas concedidas posteriormente por León Febres Cordero se convirtieron en un subsidio directo al sector privado, otorgado con la excusa de proteger el empleo en empresas estranguladas por sus compromisos externos²⁸. Este «subsidio» profundizó el déficit fiscal, que fue financiado con una política monetaria expansiva, a través del señoreaje

27. Según datos de la Cepal, el déficit comercial se situó en 7,5% del PIB entre 1978 y 1981 y en 4,4% entre 1982 y 1984. V. Cepal: «El desastre natural de marzo de 1987 en el Ecuador y sus repercusiones en el desarrollo económico y social», LC/G. 1.465, Santiago de Chile, 22 de abril de 1987.

28. Alberto Acosta: «Sucretización, ¿un atraco al alimón? La auditoría de la deuda e(x)terna ecuatoriana (II)» en *Rebelión*, 18/12/2008, <www.rebelion.org/noticia.php?id=77640>.

(emisión de moneda para cubrir déficits), lo que contribuyó a su vez a aumentar la inflación. Las tasas de interés nominales fueron altas y volátiles (entre 12% y 70%), lo cual frenó la inversión y consolidó el rentismo y la especulación en desmedro del consumo.

La política fiscal estuvo marcada por un constante aumento del gasto, mientras que los ingresos públicos quedaban sometidos a la volatilidad de los precios del petróleo, principal ingreso de un Estado con un sistema tributario pobre e incipiente. De hecho, la política tributaria fue errática, tal como demuestra la supresión del impuesto a la renta en 1998 y su reemplazo por el impuesto a la circulación de capitales²⁹. La consecuencia fue una fuga de capitales y una reducción de los depósitos bancarios, lo que debilitó a la banca privada. A los cambios impositivos se sumaron los altos niveles de evasión. Finalmente, los problemas para obtener ingresos fiscales se combinaron con un gasto público inflexible, 80% del cual se destinaba a gasto corriente (servicio de la deuda y pago de sueldos).

En cuanto al gasto social, la población había experimentado avances en sus condiciones de vida durante la década de los 70 y primera mitad de los 80, como resultado del efecto inercial de la bonanza petrolera. Sin embargo, desde fines de los 80 y principios de los 90, coincidiendo con el aumento del endeudamiento externo y las dificultades fiscales, la inversión social del Estado se redujo³⁰. Dicho de otro modo, el Estado gastó más, pero generó menos servicios públicos³¹. Como señala Alberto Acosta, «el Estado se convirtió en el instrumento repartidor de los cuantiosos ingresos percibidos –divisas del petróleo y del endeudamiento externo–, para fortalecer, sobre todo, el proceso de reproducción y acumulación del capital»³². La prioridad era el servicio de la deuda externa.

En 1999, durante la presidencia de Jamil Mahuad (1998-2000), se produjo la mayor crisis financiera de la historia del país. Su origen se remonta al gobierno de Durán Ballén y la promulgación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Impulsada por el Fondo Monetario Internacional (FMI),

29. Se introdujo el impuesto a la circulación de capitales con una retención de 1% del valor en todas las transacciones financieras. Esta decisión apenas duró seis meses debido a las presiones sociales.

30. En 1979, el gasto en servicios públicos era de 7,4% del PIB, mientras que en 1995 había bajado a 6,2%. La educación pasó de 4,8% en 1981 a 1,7% en 2000, la salud de 1,3% en 1981 a 0,6% en 2000. A pesar de ello, el analfabetismo disminuyó de 29% en 1974 a 17% en 1982 y 12% en 1990, mientras que los años de escolaridad aumentaron de 3,6 a 5,1 y a 6,7 durante el mismo periodo. La esperanza de vida también aumentó y la mortalidad infantil se redujo. Mauricio León Guzmán: «Información para el desarrollo social» en *Gestión* N° 103, 1/2003.

31. M. P. Naranjo Chiriboga: *Dolarización oficial y regímenes monetarios en el Ecuador*, cit.

32. «Suetretización, ¿un atraco al alimón?», cit.

esta ley disminuyó el control de la Superintendencia de Bancos sobre las entidades financieras. Las elevadas tasas de interés nominal promovidas por la Junta Monetaria para motivar el ahorro nacional y compensar la galopante inflación, la liberalización del flujo de capitales, la falta de control a los banqueros y la constante devaluación del sucre fueron, según diversos autores, las principales causas que llevaron a la quiebra del sistema financiero³³. El Estado, una vez más, salió al rescate del sector privado, en esta oportunidad haciéndose cargo de 72% de las entidades crediticias a un costo de 4.000 millones de dólares, equivalentes a 20% del PIB de 1998 (el costo total del salvataje bancario superaría los 8.000 millones de dólares). El déficit público aumentó y, con él, la deuda pública, que en 1999 superaba 100% del PIB.

El Estado se vio obligado a realizar profundas reformas económicas para sanear el maltrecho sector público: eliminó subsidios (gas, combustibles y electricidad) y comenzó un proceso de privatización de empresas públicas, especialmente del sector petrolero, electricidad y telecomunicaciones. El 11 de enero de 2000 se impuso la dolarización a 25.000 sucres por dólar. Sin embargo, el aumento de la inflación ese mismo año demostró que el tipo de

**Ecuador concluyó el siglo xx
sumido en una de las
mayores crisis de su historia.**

**En 1999 se registró la
mayor caída del PIB, 30,1% ■**

En 1999 se registró la mayor caída del PIB, 30,1%: pasó de 19.710 millones de dólares a 13.769 millones. El PIB por habitante se redujo 32%, de 1.619 a 1.109 dólares, 43% del promedio de América Latina. El país experimentó uno de los procesos de empobrecimiento más acelerados de la historia de la región y una acelerada concentración de la riqueza: mientras en 1990 el 20% más

cambio adoptado no se ajustaba a la realidad económica del país, aunque sí logró licuar la deuda de los bancos con los particulares.

Así, como señala Alberto Acosta, Ecuador concluyó el siglo xx sumido en una de las mayores crisis de su historia.

33. «La crisis bancaria se transformó en crisis monetaria como consecuencia directa de la Ley de la Agencia de Garantías de Depósitos (Ley AGD), la cual obligó al Estado a respaldar el 100% de los depósitos nacionales y extranjeros, sin límite de monto. Como producto de ello, el gobierno creó los bonos AGD y el Banco Central inyectó liquidez para adquirir dichos bonos y respaldar los depósitos. [La consecuencia fue] la depreciación de 400% que tuvo la moneda nacional entre enero de 1999 y enero de 2000, así como la amenazante aceleración de la inflación mensual, justificativos para adoptar la dolarización (...) En otras palabras, es la crisis bancaria y el poder político de los banqueros para traspasar el peso de la crisis al Estado la que genera la depreciación del sucre y la crisis monetaria. De un análisis inteligente y profundo de la crisis de 1998-1999 (...) la conclusión fundamental debería ser, entonces, la necesidad de liberar al Estado de los grupos de poder que lo controlan.» Rafael Correa: «Dolarización y políticas alternativas» en *Revista del Sur* N° 160, 4-6/2005.

pobre recibía 4,6% de los ingresos, en 2000 captaba menos de 2,5%; en el mismo periodo, el 20% más rico incrementó su participación de 52% a más de 61%.

El periodo posdolarización (2000-2006) estuvo protagonizado por una continua inestabilidad política y por frecuentes cambios de gobierno. Desde un punto de vista macroeconómico, sin embargo, se consiguió, luego de cinco años, la esperada estabilidad de precios. Entre 2000 y 2005, el país creció a tasas reales superiores a 4% (excepto en 2003), por encima de las observadas en la década precedente y superiores también a las de la media de América Latina. Las tasas de interés activas y pasivas se redujeron, aunque con niveles todavía lejanos a las tasas de los países desarrollados y con un elevado *spread*³⁴, lo cual confirmaba la debilidad e ineficiencia del sistema financiero ecuatoriano. La balanza de cuenta corriente se recuperó y a partir de 2004 comenzó a ser superavitaria debido a un aumento de las exportaciones, principalmente de petróleo, beneficiadas por los altos precios internacionales. No obstante, la balanza comercial no petrolera continuó siendo deficitaria, lo que evidenciaba un problema endémico del país: la fuerte dependencia de las importaciones por falta de competitividad. Los ingresos fiscales aumentaron como consecuencia de una mejora en la recaudación de impuestos, sobre todo del impuesto al valor agregado (IVA), aunque la evasión siguió siendo elevada. La deuda externa se redujo de 82% del PIB en 1999 a 32% en 2006. Sin embargo, casi 40% del presupuesto general del Estado de 2006 se destinó al servicio a la deuda, frente a 22% destinado a inversión social. Aun así, la pobreza disminuyó, gracias sobre todo a las remesas enviadas por los emigrantes³⁵.

■ El papel del Estado en el gobierno de Rafael Correa

Los aparentemente buenos resultados macroeconómicos de la etapa precedente camuflaron los problemas endémicos del país. Rafael Correa, cuando se desempeñaba como ministro de Economía de Alfredo Palacio (2005-2007), había criticado la excesiva libertad de un mercado ineficiente y controlado por la oligarquía, la debilidad estructural del Estado y sus instituciones y la

34. Diferencia entre la tasa activa y la pasiva.

35. Según datos del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-Instituto Nacional de Estadística y Censos (Siise-INEC), la pobreza, que había aumentado de 39% en 1995 a 52% en 1999 como consecuencia de la crisis financiera, a partir de entonces se redujo, y llegó a 38% en 2006. La extrema pobreza pasó de 14% en 1995 a 20% en 1999 y 13% en 2006. Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): «Segundo Informe Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Alianzas para el Desarrollo», Proyecto Estrategia Nacional de Desarrollo Humano y en el de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del PNUD, ECU N° 46.712, Quito, 2007.

fuerte dependencia de los organismos internacionales. Su discurso produjo tal impacto sobre la ciudadanía que el 15 de enero de 2007 logró alcanzar la Presidencia. Correa defiende una mayor intervención del Estado y de la sociedad en la actividad política y económica del país como base para favorecer a las clases sociales más necesitadas.

Para realizar las transformaciones enmarcadas en lo que denomina la «revolución ciudadana», Correa convocó a una consulta popular con el objetivo de formar una Asamblea Constituyente. La nueva Constitución, refrendada por el referéndum del 28 de septiembre de 2008, ha otorgado mayores poderes al Ejecutivo, sobre todo en materia económica. Numerosas voces críticas consideran que se produjo una excesiva concentración de poder en el gobierno³⁶, aunque también es cierto que se articulan nuevos mecanismos de control, como la revocatoria del mandato del presidente o la muerte cruzada, por la que un poder puede destituir al otro, dirimiendo el conflicto mediante elecciones. Asimismo, se crearon dos nuevos poderes que fortalecen la institucionalidad del Estado a través de la corresponsabilidad: el Electoral, encargado de organizar y hacer respetar las normas en los procesos electorales y, el de Participación Ciudadana y Control Social, que incorpora a la ciudadanía en los distintos niveles de decisión del Estado.

Otro de los aspectos interesantes de la nueva Constitución es su visión del ser humano basada en el concepto del «buen vivir» (*sumak kawsay* en quichua), que apunta a una mayor armonía y respeto hacia la naturaleza. Con ello, se trata de contrarrestar el modelo individualista propio de las corrientes neo-

Quizás la característica más importante del actual gobierno es su prioridad por la inversión social, que en 2008, por primera vez en las últimas décadas, superó el monto asignado al servicio a la deuda ■

liberales y favorecer las antiguas formas de colaboración comunitaria, como la *minga*.

Pero quizás la característica más importante del actual gobierno es su prioridad por la inversión social, que en 2008, por primera vez en las últimas décadas, superó el

36. El Poder Ejecutivo tiene la última palabra, de forma directa o indirecta, en las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y financiera, los Consejos Nacionales para la Igualdad, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), a través del Consejo Nacional de Planificación, y puede incluso disolver la Asamblea Nacional en caso de que se oponga a su PND. También controla el Directorio del Banco Central, que deja de ser un organismo independiente. Ver Gabriela Calderón: «La concentración de poder amenaza la libertad» en *El Universo*, 27/8/2008.

monto asignado al servicio a la deuda (20% al servicio a la deuda y 31% a inversión social). El principal programa social del gobierno es el Bono de Desarrollo Humano (BDH), cofinanciado por el Banco Mundial (BM) y destinado a las familias de menores recursos, con el objetivo de reducir la pobreza por consumo y aumentar la inversión en capital humano³⁷. También se ha incrementado considerablemente el Bono de la Vivienda, tratando de atender el importante déficit inmobiliario del país. Como resultado, se ha registrado una reducción de la pobreza, tanto en las áreas urbanas como en las rurales³⁸, mientras que los salarios reales se han incrementado a niveles históricos.

Además de fortalecer su rol social, el Estado se ha involucrado en el desarrollo económico mediante un aumento de las inversiones públicas. La formación bruta de capital pasó de 4,6% del PIB a 8,6% entre 2007 y 2008, y se focalizó en sectores estratégicos como la infraestructura de transporte, comunicaciones y energía, vivienda, educación, salud y sector agropecuario. Adicionalmente, el Estado ha asumido un mayor control sobre los recursos energéticos y mineros del país: la reforma a la Ley de Hidrocarburos de octubre de 2008, en la que se establecieron nuevas condiciones para la explotación y exportación del petróleo³⁹, es una prueba de ello.

Para llevar a cabo estas políticas, que en muchos casos implicaron una expansión fiscal vía gasto, el gobierno debió aumentar los ingresos públicos. Estos han provenido de los ingresos por exportación de crudo propiciados por el alza de los precios internacionales durante 2008 y de la mejora en los ingresos tributarios gracias a la buena gestión del Servicio de Rentas Internas⁴⁰. También contribuyó positivamente la eliminación de los fondos extraordinarios, como el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros

37. «El porcentaje de individuos beneficiados por el BDH aumentó un 3,6% entre 2006 y 2007, cubriendo al 63,8% de la población más pobre (quintil 1) y el 48,6% de la población en el siguiente estrato de ingresos (quintil 2).» Hugo Jácome y Fernando Martín-Mayoral: «Análisis de coyuntura económica: una lectura de los principales componentes de la economía ecuatoriana durante el año 2008», Friedrich-Ebert-Stiftung / Ildis, Quito, 2009.

38. Según el INEC, la pobreza nacional urbana-rural ha disminuido constantemente. En diciembre de 2006 fue de 37,60%, en diciembre de 2007 de 36,74%, y en junio de 2008 de 34,97%. Lo mismo sucedió con la pobreza extrema por ingresos: en diciembre de 2006 fue de 16,89%, en diciembre de 2007 de 16,45%, y en junio de 2008 de 15,49%.

39. En los contratos de participación para la exploración y explotación de petróleo crudo y en los convenios operacionales de explotación unificada, se estableció una participación del Estado de 70%. La Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria, del 29 de diciembre de 2007, ya había creado un impuesto de 70% sobre los ingresos extraordinarios obtenidos por las empresas que suscribieron contratos con el Estado para la exploración y explotación de recursos no renovables, para aquellas ventas a precios superiores a los pactados o previstos en los respectivos contratos.

40. H. Jácome y F. Martín-Mayoral: ob. cit.

(Feirep), la Cuenta Especial de Reactivación Económica, Productiva y Social (Cereps) y el Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarbúfero (Feiseh). Los recursos que antes se destinaban a estos fondos ahora ingresan en la cuenta única del Tesoro.

En este marco, Correa ha resistido la intromisión de los organismos internacionales en las decisiones del país. Ha sido muy crítico respecto de la legitimidad de la deuda externa e incluso ha declarado la mora técnica en los bonos Global 2012 y 2030⁴¹. Estas acciones elevaron el riesgo país a niveles históricos, lo cual limitó las inversiones extranjeras y los préstamos para financiar el déficit fiscal. Esto obligó al gobierno a buscar fuentes de financiación alternativas en países como Venezuela, Irán o China, y en organismos internacionales de crédito, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) o el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).

Correa rechazó la posibilidad de firmar un tratado de libre comercio con EEUU, como hicieron otros países vecinos, debido a sus posibles efectos en temas agrarios y de propiedad intelectual. Al mismo tiempo, se manifestó a favor de una profundización de la integración latinoamericana, para lo cual impulsó la creación del Banco del Sur y el Fondo del Sur como alternativas al BM y el FMI⁴², y respaldó la creación de una moneda regional virtual: el Sistema Unificado de Compensación Regional (Sucre)⁴³. Sin embargo, se trata en general de proyectos que están lejos de ser una realidad debido a la falta de entusiasmo de algunos gobiernos de la región.

Finalmente, hay que señalar que en su momento Correa criticó la dolarización, con el argumento de que implicaba privar al Estado de su política cambiaria, frecuentemente utilizada para recuperar competitividad, con el consiguiente impacto negativo sobre el sector externo. La dolarización es además una camisa de fuerza para la política monetaria, al imposibilitar la emisión y condicionar la liquidez del sistema al ingreso de divisas por comercio, remesas o préstamos e inversiones del exterior.

41. Ecuador busca recomprar esta deuda en condiciones ventajosas para el país. Según el ministro de Coordinación Económica, los bonos Global 2012 y 2030 ascienden a 3.240,6 millones de dólares, lo que representa 32,4% de la deuda externa del país.

42. El Banco del Sur otorgará préstamos para fomentar el desarrollo, la igualdad, la equidad y la justicia social en la región. El Fondo del Sur, propuesto por Ecuador, permitiría agrupar las reservas de los países de América Latina que en la actualidad se encuentran depositadas en los países desarrollados, y ayudar con ellas a aquellos países con problemas económicos.

43. En la III Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), llevada cabo en Caracas el 26 de noviembre de 2008, se acordó crear una zona monetaria y una moneda regional virtual.

Pero la crisis financiera internacional iniciada en 2008 ha puesto en peligro la propia supervivencia del sistema monetario por falta de liquidez. Sus efectos se transmitieron a la economía ecuatoriana a través de cuatro canales: la caída del precio internacional del petróleo, que supuso una considerable pérdida de ingresos para el sector público; la disminución del ingreso de divisas, que ocasionó un déficit comercial a partir de septiembre de 2008; la reducción de las remesas por la pérdida de trabajo de los emigrantes ecuatorianos en EEUU y Europa, con la posibilidad de que muchos de ellos vuelvan al país; y la disminución del flujo de ingreso de capitales. La dolarización, a pesar de haber generado estabilidad macroeconómica, puede convertirse en un lastre para el desarrollo económico del país en la medida en que priva al Estado de herramientas claves. Aun así, Correa reconoce que salir en este momento sería aún más perjudicial.

En su momento Correa criticó la dolarización, con el argumento de que implicaba privar al Estado de su política cambiaria, frecuentemente utilizada para recuperar competitividad, con el consiguiente impacto negativo sobre el sector externo ■

■ Conclusiones

Desde la década de 1950, Ecuador experimentó un cambio económico profundo a partir de un modelo sustentado en la producción y exportación del banano. En 1972, el descubrimiento de yacimientos de petróleo catapultó al país hacia los mercados internacionales. Ambas actividades le permitieron al Estado obtener grandes cantidades de recursos para financiar los ansiados procesos de desarrollo económico y social. Sin embargo, no se sentaron las bases para un desarrollo endógeno, lo que abrió las puertas para las políticas de ajuste neoliberal que priorizaron el mercado en detrimento del Estado y terminaron generando un resultado social negativo. El gobierno de Correa representa un giro radical en la política económica sobre la base de un papel más protagónico del Estado.

La economía ecuatoriana todavía presenta graves falencias y vive expuesta a *shocks* externos e internos, políticos, económicos, sociales y naturales. Como señala el BID, Ecuador debe buscar una mayor diversificación de su actividad económica y de su oferta exportable, una mejora de la competitividad de sus empresas y un aumento de la productividad mediante inversiones en capital

físico y humano⁴⁴. Esto incluye inversiones en infraestructura de transporte, comunicaciones y energía. Acosta añade otras carencias del sistema económico ecuatoriano, como la debilidad y fragilidad del mercado interno, el alto desempleo, los marcados polos de desarrollo (Quito-Guayaquil-Cuenca), la escasa vinculación entre sectores económicos, la separación entre sectores externos e internos de la economía, la elevada dependencia de las importaciones de productos terciarios y secundarios, el desmantelamiento de los organismos administrativos del Estado, la aversión al riesgo de los empresarios, la corrupción en los organismos de control, especialmente en aquellos vinculados a la banca y a la producción, y la baja tributación⁴⁵.

La excesiva dependencia del petróleo es otra de las causas de los desajustes y desequilibrios de las décadas de 1980 y 1990. El rápido ingreso de divisas al país y la elevada volatilidad de los precios internacionales del crudo han causado constantes problemas en la instrumentación de políticas económicas consistentes, y a menudo han generado síntomas de «enfermedad holandesa»⁴⁶.

La crisis económica internacional es una crisis global que requiere de la actuación conjunta de todos los países. Como señaló el ministro de Finanzas británico, Alistair Darling, en marzo de 2009, «debemos trabajar juntos, no como un pequeño grupo de economías avanzadas, sino globalmente». Los esfuerzos de países como Ecuador para profundizar la cooperación con otras naciones latinoamericanas, no solo económica sino también financiera, deben ser reforzados. Tratar de salvar con inyecciones de liquidez al sistema capitalista de libre mercado, como propone EEUU, tal vez no sea la mejor opción. Es necesario fortalecer al Estado de modo que pueda regular activamente y evitar las ineficiencias del mercado. ☒

Bibliografía

- Banco Central del Ecuador: Memorias Anuales (varios números).
 Cepal: «El desarrollo económico del Ecuador», Organización de las Naciones Unidas, México, 1954.
 Silva Gavidia, Betty: «Ecuador: De la deuda inglesa a los bonos Brady», Observatorio Internacional de la Deuda, 2003, en <www.oid-ido.org/imprimer.php3?id_article=132>.

44. «Evaluación del Programa de Ecuador: 2000-2006», RE-341, Oficina de Evaluación y Supervisión, Washington, DC, julio de 2008.

45. A. Acosta: *Breve historia económica del Ecuador*, Biblioteca General de Cultura, Corporación Editora Nacional, Quito, 1995.

46. M.P. Naranjo Chiriboga: «La enfermedad holandesa y el caso ecuatoriano» en *Cuestiones económicas* N° 24, Banco Central del Ecuador, Quito, 1995.

Estado y mercado en Bolivia: una relación pendular

Desde la recuperación de la democracia en 1982, Bolivia ha atravesado diferentes etapas en la relación entre mercado y Estado: una primera fase de desorden, una segunda fase neoliberal, durante la cual se privatizaron las empresas públicas de naturaleza estratégica, y la etapa actual, caracterizada por un intento de recuperar la primacía del Estado sobre la economía. El artículo argumenta que las nuevas orientaciones del gobierno de Evo Morales enfrentan importantes desafíos: aumentar la dimensión del excedente en términos sostenibles, capacitar a la elite que ha asumido el control de los principales resortes del Estado, recuperar las inversiones en el sector de hidrocarburos tras la nacionalización y desplegar medidas adecuadas para enfrentar la crisis económica.

HORST GREBE LÓPEZ

En la actual coyuntura de crisis global, resulta oportuno reflexionar sobre las relaciones entre el Estado y el mercado. Sin embargo, no se pueden considerar tales relaciones desde una perspectiva simplemente teórica, ya que obedecen a una construcción histórica y dependen de la ubicación de cada país en el sistema internacional. Por lo tanto, es preciso tomar en cuenta la asimetría de los Estados en el mundo. La reflexión sobre las funciones

Horst Grebe López: economista boliviano, doctor en Economía Política, fue funcionario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Ex-ministro de Trabajo y Desarrollo Social, de Minería y Metalúrgica y de Desarrollo Económico, actualmente es presidente del Instituto Prisma.

Palabras claves: Estado, mercado, historia, hidrocarburos, Bolivia.

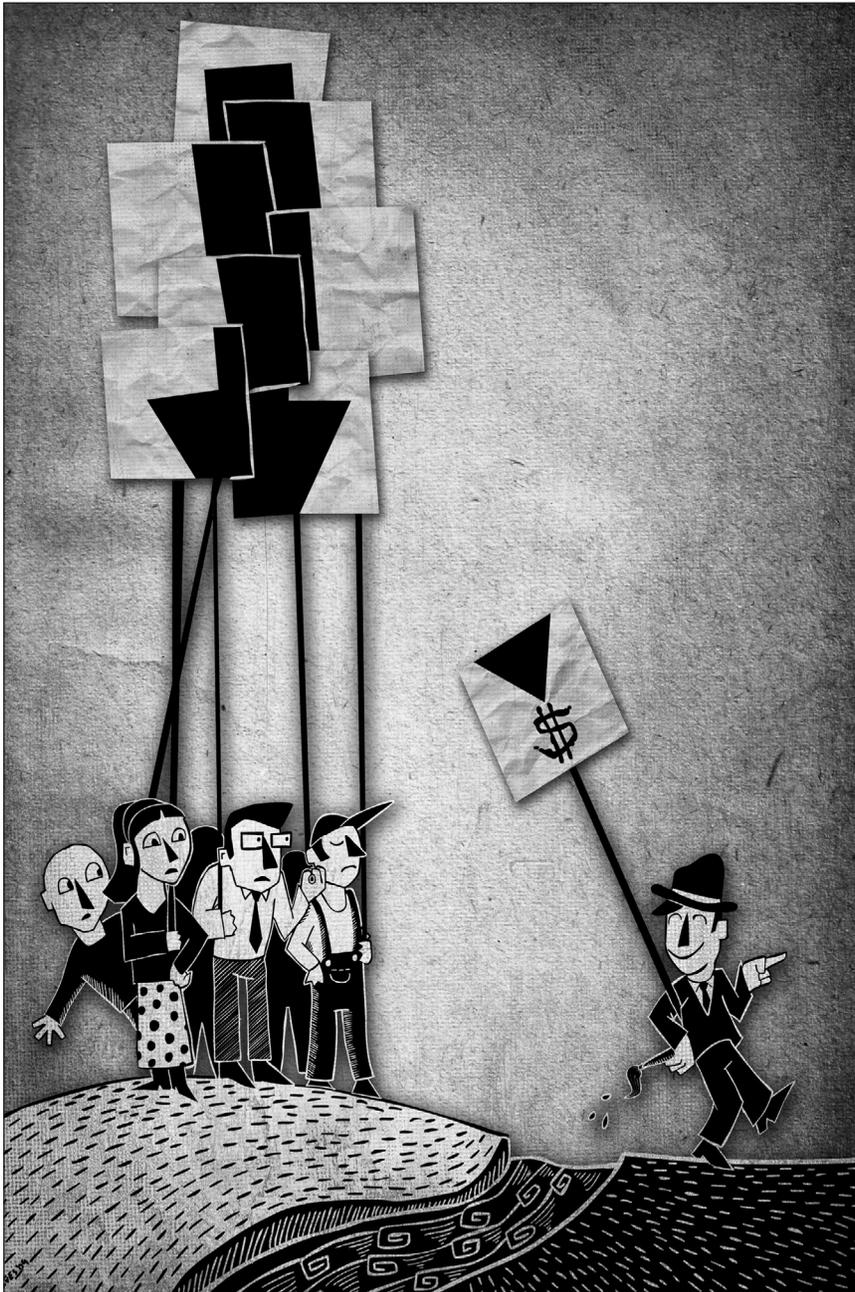
y competencias económicas del Estado debe considerar además la configuración estructural específica de la economía mundial, así como la división internacional del trabajo y los circuitos correspondientes de generación y apropiación del excedente.

La autonomía de cada Estado para intervenir en el proceso económico no es igual, así como son diferentes las responsabilidades de unos y otros, puesto que solo algunos Estados ejercen competencias monetarias, financieras, tecnológicas e incluso de legitimación ideológica del sistema económico internacional en conjunto. Uno de los datos más notables de la actual coyuntura consiste precisamente en la ampliación de la cantidad de países encargados de asumir la responsabilidad compartida de restablecer la gobernanza económica global.

Los Estados centrales cumplen con funciones diferentes de las de los Estados periféricos. Dichas funciones dependen de las características del sistema y se modifican según los cambios hegemónicos en el centro, lo que a su vez da lugar a nuevas configuraciones de las economías periféricas y semiperiféricas. Las economías primario-exportadoras son altamente sensibles a las características del sistema impuestas por la idiosincrasia de los países centrales y pueden sufrir severos daños por el traslado estructural del centro cíclico.

Actualmente se trata de constituir una nueva gobernanza económica internacional, que deberá distribuir las responsabilidades y los costos del restablecimiento del sistema financiero, atender el calentamiento global y administrar la nueva geopolítica de la energía. Por sus alcances y consecuencias, pareciera que estamos ante una crisis que alude a las principales contradicciones del régimen internacional de acumulación de capital. Todo indica que se extenderá hasta que se consoliden nuevos patrones de producción y comercio internacional y, a tales efectos, será menester el paso de la hegemonía de Estados Unidos a un esquema más equilibrado de poder y funciones internacionales, lo cual exigirá a su vez nuevos paradigmas teóricos.

Pero los reacomodos en el sistema financiero internacional no serán suficientes para solucionar el aumento generalizado del desempleo que trae consigo la crisis, que depende a su vez de varios factores, tales como la tecnología, la relocalización de la producción y las migraciones. Por eso se atisban ya esfuerzos para restituir la primacía de la producción y el empleo frente a la economía especulativa y sus excesos. Esta es la cuestión que está en el centro



del debate actual, en tanto ha sido el predominio de la economía financiera el que ha generado los principales descalabros de la economía real.

Las relaciones entre el poder político y el poder económico no han sido las mismas a lo largo de las diferentes etapas de desarrollo del capitalismo; su dinámica ha dado lugar a configuraciones peculiares y formas institucionales específicas. El problema actual se explica por el agotamiento de la capacidad hegemónica de EEUU y la imposibilidad de su sustitución por parte de otra economía individual, como ocurrió en el pasado¹.

Las funciones económicas de cada Estado dependen de su ubicación estructural en la economía en proceso de globalización. Los países económicamente más poderosos necesitan un tipo de articulación estatal diferente de la de los países dependientes para regular, dirigir y orientar los circuitos del excedente.

Fue el economista Raúl Prebisch uno de los primeros en señalar que el mercado carece de horizonte estratégico y es insensible en materia de equidad². El mercado no es capaz de corregir por sí solo las asimetrías distributivas que ocasiona, ni tampoco puede considerar los daños ambientales que producen la utilización insostenible de los recursos naturales y la generación de todo tipo de desechos ambientalmente nocivos.

El objetivo estatal de la cohesión social ha sido instrumentado históricamente mediante diversas políticas económicas y sociales, la mayor parte de las cuales fueron incluidas bajo el concepto amplio de Estado de Bienestar. En Europa, el Estado de Bienestar fue el resultado del pacto social que se adoptó en respuesta a las condiciones internacionales y políticas imperantes después de la Segunda Guerra Mundial. De acuerdo con Amartya Sen, «la naturaleza del Estado de Bienestar consiste en ofrecer algún tipo de protección a las personas que sin la ayuda del Estado puede que no sean capaces de tener una vida mínimamente aceptable según los criterios de la sociedad moderna (...) La idea fundamental versa en torno a la interdependencia entre los seres humanos»³.

En su momento, el desmantelamiento del Estado de Bienestar y el reemplazo del paradigma keynesiano por el enfoque neoliberal no fueron el resultado de una victoria teórica. Fueron las condiciones históricas de mediados de los

1. Giovanni Arrighi: «La globalización, la soberanía estatal y la interminable acumulación del capital» en *Iniciativa Socialista* N° 48, 3/1998.

2. Además de otros textos anteriores del autor, v. «Hacia una teoría de la transformación» en *Revista de la Cepal* N° 98, 12/2008.

3. «El futuro del Estado de Bienestar» en *La Factoría* N° 8, 2/1999.

años 70 las que demandaron el retorno de un enfoque más conveniente para los intereses de la transnacionalización emergente. En efecto, el nivel de transnacionalización adquirido por las empresas y los bancos había convertido en sabiduría convencional la idea de que el Estado nacional era demasiado pequeño para atender las cuestiones globales, y demasiado grande para atender las cuestiones locales.

La última consideración, antes de pasar al análisis de Bolivia, es la distinción entre las diferentes nacionalizaciones de empresas o bancos que actualmente se están implementando en varios países. Estas medidas difieren según los contextos institucionales y adquieren objetivos distintos según se apliquen en países centrales o periféricos. En los países desarrollados, la nacionalización constituye una medida de excepción con miras a reparar las unidades económicas quebrantadas; en el caso de las economías periféricas, la nacionalización tiende a ser un mecanismo para recuperar soberanía, reconstruir el sector estatal o captar una porción mayor del excedente.

En los países desarrollados, la nacionalización constituye una medida de excepción con miras a reparar las unidades económicas quebrantadas; en el caso de las economías periféricas, la nacionalización tiende a ser un mecanismo para recuperar soberanía, reconstruir el sector estatal o captar una porción mayor del excedente ■

■ Estado y mercado en Bolivia

Los antecedentes presentados permiten abordar el examen de las experiencias de Bolivia, cuyo desempeño económico ha sido altamente sensible a las condiciones de la economía internacional y las emisiones ideológicas provenientes de los organismos multilaterales de financiamiento. Se trata de un país que ha puesto en práctica estrategias de desarrollo diametralmente opuestas a lo largo de las últimas décadas, siguiendo en sus propios términos en alguna medida las tendencias latinoamericanas más generales. Desde la recuperación de la democracia en 1982, Bolivia ha transitado por tres etapas diferentes desde el punto de vista de la relación entre sociedad, mercado y Estado, que se analizan a continuación.

La turbulencia: 1982-1985. La recuperación de la institucionalidad democrática en 1982 abrió una disputa entre distintas fuerzas que pugnaban por proporcionar un cauce estratégico al país. Entre 1982 y 1985 se enfrentaron dos estrategias de

desarrollo claramente distintas: la primera buscaba reconstruir el sector estatal de la economía y fortalecer el cogobierno y la co-gestión obrera (posición representada principalmente por la Central Obrera Boliviana, COB), mientras que la segunda, alentada por los sectores empresariales formados en décadas pasadas, pretendía la consolidación de la incipiente economía de mercado.

Como se sabe, en aquellos años el país atravesó por una traumática etapa de hiperinflación que trajo consigo un desquiciamiento del orden político y generó un reparto desigual de los recursos económicos menguantes entre los acreedores externos, los sectores laborales más poderosos y las clases privilegiadas en la etapa anterior.

Fruto del desorden imperante, las elecciones generales de 1985 dieron lugar a un gobierno que no trepidó en poner en marcha un esquema drástico de estabilización, conocido como el «Decreto Supremo 21.060», cuyos alcances demostraron ser bastante más amplios que los de una simple medida destinada a recuperar la estabilidad monetaria.

El periodo neoliberal: 1985-2005. Los gobiernos que se sucedieron en las dos décadas siguientes se ciñeron de manera general a los lineamientos del Consenso de Washington, cuyas políticas son bastante conocidas. Sin embargo, merece una mención especial la privatización de empresas públicas llevada a cabo a mediados de los años 90, que adoptó la forma de una asociación estratégica entre el Estado y las compañías transnacionales, denominada «capitalización», en sectores como el de hidrocarburos, energía eléctrica, telecomunicaciones, ferrocarriles y transporte aéreo.

En tal contexto, los cambios en el sector hidrocarburífero contemplaron la construcción del gasoducto a Brasil, la capitalización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y una nueva Ley de Hidrocarburos que determinó condiciones tributarias altamente favorables para las nuevas empresas incorporadas al sector. Como resultado de tales transformaciones, se produjo un aumento de las inversiones en exploración, que elevaron las reservas probadas de gas natural de tres trillones de pies cúbicos (TCF, por sus siglas en inglés) en 1996 a 29 TCF en 2003. Las reservas probadas de petróleo pasaron, en ese mismo lapso, de 80 a 486 millones de barriles⁴.

También se realizaron las reformas legales e institucionales necesarias para establecer un sistema de regulación independiente de los sectores capitalizados.

4. Ver Guillermo Aponte et al.: «La nacionalización bajo la lupa», Análisis de Coyuntura N° 4, Fundación Milenio, La Paz, 2006.

Para ello se crearon las superintendencias sectoriales encargadas de regular los ámbitos de operación de las empresas capitalizadas.

La política de capitalización estuvo orientada, sobre todo, a atraer capitales extranjeros. En ningún momento se pensó que dicha medida tendría que haber potenciado al capital nacional. A este último no se le ofrecieron las condiciones mínimas necesarias para poder ejercer una función relevante en la construcción del mercado interno y en la nueva inserción del país en la economía internacional. Por ello, los sectores empresariales de Bolivia no fueron habilitados como un actor protagónico en el funcionamiento de los mercados. Se trató de un tributo al dogmatismo ideológico, que suponía a la sazón que los mercados funcionan por sí solos y que cualquier configuración de los agentes económicos es por sí misma apropiada para generar niveles satisfactorios de crecimiento, exportaciones y empleo.

La política de capitalización estuvo orientada, sobre todo, a atraer capitales extranjeros. En ningún momento se pensó que dicha medida tendría que haber potenciado al capital nacional ■

Otra medida importante adoptada a mediados de los años 90 fue la sanción de la Ley de Participación Popular, que transfirió 25% de los ingresos tributarios a los municipios y a las universidades y alentó de esta manera el establecimiento de un nivel de administración pública local antes inexistente.

En general, las reformas neoliberales acentuaron la heterogeneidad estructural de la economía boliviana, profundizaron las desigualdades sociales y generaron un cambio espectacular en la configuración de los agentes económicos, ocasionando la consolidación de al menos tres grandes estratos.

El primer estrato es el propiamente capitalista, que se compone de unas dos decenas de empresas públicas (las anteriormente capitalizadas, en su mayoría), unos cien grupos económico-financieros y alrededor de 2.500 empresas de la industria mediana y pequeña. Se trata de los agentes con condiciones de generación de excedente y acumulación, innovación tecnológica y gerencial, así como con capacidad para generar ingresos crecientes, empleos calificados y exportaciones. La reversión de las empresas capitalizadas a empresas públicas es la principal modificación que se intenta en el presente.

El segundo estrato consiste en las unidades económicas que participan en el mercado en condiciones de reproducción simple, y cuenta con unos 900.000

establecimientos económicos urbanos sin capacidad de acumulación. En algunos casos, se agrupan gremialmente y participan en los debates sobre las principales políticas públicas como parte de la denominada «economía popular».

Por último, el estrato de la economía de supervivencia está compuesto de unas 650.000 unidades campesinas minifundistas que mantienen escasos vínculos permanentes con el mercado, porque solo comercializan sus excedentes, y en general combinan diversas fuentes de ingresos monetarios y no monetarios para su reproducción. Se ubican principalmente en el Altiplano y los valles.

A estos tres estratos económicos básicos hay que añadir el llamado «tercer sector», que si bien no persigue fines de lucro, tiene un carácter privado. Uno de los aspectos más notables de la evolución económica de Bolivia radica en el hecho de que en los años recientes se han creado más organizaciones no gubernamentales (ONG) que empresas, situación que expresa muy claramente el tipo de incentivos existentes. Estos no propician la multiplicación de emprendimientos productivos orientados al mercado, sino que alientan los diversos intentos por participar en la redistribución de recursos públicos provenientes del Tesoro General de la Nación, la cooperación internacional o las iniciativas de alivio de la deuda externa⁵.

Esta estructura de agentes económicos trae consigo problemas sumamente complejos para la gestión de las políticas públicas: no existen fuerzas centripetas que funcionen de manera espontánea de acuerdo con una lógica de mercado, se producen escasos efectos multiplicadores de la inversión y el gasto, y además resulta muy difícil concertar políticas y estrategias económicas dada la ausencia de capacidades de representación idónea por parte de los agentes básicos, tanto patronales como laborales.

A pesar de la incorporación de las empresas capitalizadas al sector estratégico de la economía, el desempeño económico en los años de neoliberalismo dejó mucho que desear. El crecimiento que impulsaron las inversiones de la capitalización fue modesto debido a que su efecto multiplicador se trasladó al exterior por la importación de equipos de capital y, además, en esos años la economía sufrió un severo deterioro de los términos de intercambio. Asimismo, el excedente disponible fue escaso y no se canalizó hacia la inversión reproductiva, lo que se expresó en tasas de crecimiento insatisfactorias, como se observa en el cuadro 1.

5. Bolivia se ha beneficiado de varias condonaciones de deuda bajo el marco del programa Iniciativa para el Alivio a la Deuda de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) que ha condicionado la asignación de los recursos para fines de alivio de la pobreza.

Cuadro 1

Tasa de crecimiento anual del PIB, 1997-2005 (en porcentaje)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
4,3	5,0	0,4	2,3	1,5	2,8	2,7	4,2	4,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, <www.ine.gov.bo>.

El nacionalismo indigenista: 2006 hasta la fecha. El Movimiento al Socialismo (MAS) no es propiamente un partido sino el instrumento político de un conjunto de movimientos sociales entre los que predominan los sectores campesinos, especialmente cocaleros. Las relaciones con la COB, en cuanto entidad matriz de los trabajadores y obreros del país, tienen un carácter más bien circunstancial y no constituyen un vínculo orgánico fundado en coincidencias programáticas. Las dos medidas estratégicas propuestas por el MAS consisten en la refundación del país por medio de la adopción de una nueva Constitución Política del Estado (CPE) y la reversión del neoliberalismo mediante la nacionalización de las empresas capitalizadas.

Respecto del primer punto, el régimen económico que deriva de la nueva CPE, aprobada mediante referéndum en enero de 2009, responde a una visión altamente ideologizada acerca de las bondades de la economía social comunitaria, en contraposición con las formas mercantiles y capitalistas de organización de la producción y el empleo. En cuanto al segundo punto, la medida más importante de Evo Morales desde su asunción como presidente ha sido la nacionalización de los hidrocarburos, iniciada el 1 de mayo de 2006 con la ocupación militar simbólica de los campos petroleros.

A diferencia de las nacionalizaciones de los años 50 y 60, la medida imperante ahora se ha basado en la compra del paquete de acciones en fideicomiso en las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), con el objetivo de que el Estado asuma el control en el directorio de las empresas. Esta operación se acompañó de la renegociación de los impuestos, las regalías y los precios de referencia de los contratos con las empresas petroleras, en cumplimiento de la nueva Ley de Hidrocarburos aprobada en 2005.

El aumento de los ingresos fiscales fue inmediato y espectacular, ya que las nuevas condiciones contractuales coincidieron con el incremento de los precios internacionales de los hidrocarburos. El aumento de la recaudación cambió radicalmente la situación fiscal, como puede observarse en el cuadro 2.

Cuadro 2

**Índice de los ingresos consolidados del sector público
 no financiero, 1997-2007 (1997=100)**

	1997	2001	2003	2005	2007
Ingresos totales	100	133,4	145,8	198,3	365,6
Renta interna	100	133,2	160,2	244,3	321,4
Renta aduanera	100	96,6	95,6	134,2	186,8
Regalías mineras	100	71,0	86,4	206,0	929,6
Impuestos sobre hidrocarburos	100	222,2	231,4	564,4	636,1
Otros ingresos	100	119,0	121,3	88,2	356,7

Fuente: elaboración del autor a partir de cifras oficiales.

Además de un incremento de la recaudación, las nuevas reglas que ha impuesto el actual gobierno generaron todo tipo de problemas, desde renegociaciones forzadas hasta arbitrajes en tribunales internacionales⁶, por lo que las inversiones en el sector de hidrocarburos se contrajeron drásticamente. Así, el país se ha visto forzado a importar hidrocarburos para abastecer sus necesidades internas y no ha podido cumplir con los contratos vigentes con Argentina y Brasil.

En cualquier caso, los ingresos fiscales se incrementaron notablemente. Hasta 2005, esto se debió básicamente a una mayor eficiencia de la recaudación, y a partir de esa fecha se explica por el aumento de los recursos obtenidos del sector de hidrocarburos y, en menor medida, de la minería. La nueva situación fiscal le ha permitido al gobierno utilizar el excedente para otorgar diferentes bonos en efectivo: la Renta Dignidad para la tercera edad, por un monto anual de us\$ 340 para cada beneficiario; el Bono Juancito Pinto para los niños en edad escolar, por un monto de us\$ 29 al año; y el Bono Madre Niño Niña para las mujeres embarazadas y sus hijos menores de dos años, por un monto de us\$ 257 pagadero en un lapso de dos años y nueve meses.

El beneficio político que produce la distribución clientelar del excedente fiscal explica la querrela del gobierno central con las prefecturas administradas por la oposición. Este problema se relaciona con la gestión económica del excedente en una situación en la que el poder está centralizado en el nivel nacional, al tiempo que se impulsa un proyecto de descentralización y construcción de autonomías.

Otro sector que refleja los cambios de estrategia económica es el de la minería. Cabe recordar que la nacionalización de las minas y la creación de la

6. Bolivia ha abandonado el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi) del Banco Mundial (BM).

Corporación Minera de Bolivia (Comibol) fue una de las medidas emblemáticas de la Revolución de 1952. En 1985, la crisis de la industria mundial del estaño determinó la defunción de la Comibol y el despido de la mayoría de sus trabajadores mediante un procedimiento denominado «relocalización», que consistió en una indemnización monetaria calculada a partir de los años de servicio prestados a la empresa.

Una parte de los mineros «relocalizados» se trasladó a la región del Chapare y se dedicó al cultivo de la hoja de coca; otros migraron hacia diferentes zonas del país o incluso al exterior. En cambio, un importante contingente sobrevivió precariamente en la actividad minera y se organizó en forma de cooperativas mineras de muy diversa capacidad. Hasta el momento, el actual gobierno no ha logrado restablecer a la Comibol como eje del sector minero en el país. La principal oposición provino de las cooperativas mineras establecidas en las dos últimas décadas, cuyo número de trabajadores duplica actualmente el de la empresa minera estatal en sus momentos de mayor expansión (el periodo 1983-1985).

Por eso, compiten en el sector minero dos estrategias contrapuestas por la renacionalización de la minería boliviana después de la privatización neoliberal: la reconstrucción de empresas estatales a la vieja usanza *versus* el fortalecimiento del cooperativismo y el asociacionismo en general. El dilema se torna aún más complejo debido a la demanda de las comunidades indígenas de ejercer sus nuevos derechos constitucionales respecto del aprovechamiento de los recursos mineros. Hasta ahora, el gobierno ha tomado sus decisiones a partir de la cuantificación de la importancia numérica de los sectores en conflicto y de su posibilidad de concurrir a las urnas. Los números electorales se han impuesto por encima de la lógica económica.

El desempeño económico reciente. En los tres últimos años, Bolivia ha disfrutado de condiciones internacionales excepcionales que se han traducido en resultados macroeconómicos de carácter inédito. Se destaca, sobre todo, el aumento en más de seis veces de las exportaciones de hidrocarburos y minerales, tal y como se aprecia en el cuadro 3.

La gestión de Evo Morales se ha beneficiado de los excepcionales precios de los principales productos de exportación, así como del aumento de las remesas enviadas por los trabajadores emigrados. Como resultado, las reservas internacionales han aumentado desde algo menos de us\$ 1.000 millones en 2003 a us\$ 7.700 millones a fines de 2008. Sin embargo, tales cifras no se han traducido, como podría esperarse, en un cambio descollante en las tasas de crecimiento de la economía, tal como revela el cuadro 4.

Cuadro 3

**Exportaciones según sectores de actividad económica,
 2003-2008 (en millones de us\$)**

	2003	2004	2005	2006	2007*	2008*
Hidrocarburos	485	815	1.400	2.011	2.239	3.433
Industria manufacturera	781	950	945	1.124	1.310	1.617
Minería	229	298	351	794	1.056	1.517
Agropecuaria	94	132	172	160	188	270
Totales	1.590	2.195	2.867	4.088	4.793	6.836

* Información preliminar.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 4

Tasa de crecimiento anual del PIB, 2006-2008 (en porcentaje)

2006	2007	2008
4,7	4,0	6,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

En general, de lo señalado hasta ahora, es posible inferir que los sectores productivos carecen de una articulación estratégica derivada del mercado. Las fuerzas motrices de las principales actividades tienen un carácter exógeno y dependen de las condiciones de los mercados internacionales.

La minería se caracteriza por la presencia de diversos tipos de empresas: estatales, transnacionales, algunas nacionales y un conjunto heterogéneo de cooperativas. En el sector de hidrocarburos se destaca la presencia de la brasileña Petrobras junto con YPF, cuya reorganización ha sido severamente afectada por las impericias de su gerencia después de la nacionalización, y los hechos de corrupción revelados recientemente. Por su parte, la industria manufacturera está compuesta por unas pocas empresas que atienden el mercado interno y las exportaciones beneficiadas por tratados internacionales, en medio de una enorme cantidad de unidades microempresariales que se mantienen gracias al incumplimiento de las normas laborales y tributarias. El comercio y el transporte son las actividades de mayor ocupación, pero no se caracterizan por el respeto a las disposiciones tributarias y laborales. En este rubro se incluye también un enorme contingente de personas vinculadas al contrabando a gran escala.

A pesar de los problemas expuestos, esta heterogeneidad es interpretada como una virtud que merece un tratamiento privilegiado por parte de las

políticas públicas. La nueva Constitución confiere derechos, privilegios y exenciones tributarias a muchos sectores de la economía popular.

Sin embargo, por las características descritas, los únicos sectores capaces de generar excedente, cuando las circunstancias internacionales lo permiten, son la minería y los hidrocarburos.

Los problemas emergentes. La experiencia boliviana pone claramente de manifiesto la dificultad de articular tres procesos diferentes: la adopción de un nuevo marco constitucional que corrija la distribución de poder y avance en la inclusión de los sectores sociales excluidos; el establecimiento de una nueva estrategia de desarrollo capaz de imprimir dinamismo y equidad a la economía mediante la reconversión productiva y el uso regenerativo del excedente; y, por último, la capacitación del funcionariado público para establecer un nuevo tipo de gestión económica y gerencia social.

El Estado es una construcción histórica en sus componentes institucionales, ideológicos y personales. No hay reconstrucción del Estado sin una elite intelectual capaz de proponer a la sociedad un horizonte estratégico en sintonía con las condiciones internas e internacionales. La constelación de poder emergente de las consultas populares le ha permitido al MAS proceder a una sustitución masiva del personal del Estado. Este nuevo personal ya no proviene principalmente de las capas medias urbanas, que disponían de algún tipo de preparación para el ejercicio de funciones y competencias en la administración pública. El reemplazo de los partidos políticos por los movimientos sociales y la sustitución de la antigua burocracia son aspectos relevantes en la presente coyuntura boliviana.

Hasta ahora, la gestión gubernamental no está haciendo el esfuerzo de capacitación necesario para fortalecer y dotar de competencias técnicas a las nuevas elites. No basta con empoderar; también es preciso construir las capacidades necesarias para llevar adelante la gestión pública con profesionalismo y ética. El empoderamiento per se de los grupos excluidos es una condición necesaria, pero no suficiente, para una nueva gestión del Estado. La administración de las políticas públicas no puede organizarse a partir del reparto de los órganos administrativos a los movimientos sociales, como sucedía en el pasado con los partidos políticos.

■ Reflexiones finales

Las doctrinas y prácticas de retorno del Estado en los países centrales y en la periferia obedecen a circunstancias y demandas diferentes. En uno y otro

caso, se requieren profundas reformas institucionales y liderazgos apropiados que permitan separar el poder político de los intereses particulares.

La reconfiguración de las bases sociales del Estado es sin duda una de las tareas más importantes de la democratización social. Pero requiere de un mínimo de condiciones a fin de que no derive en una pura sustitución de privilegios y caudillismos. En Bolivia, los sectores tradicionalmente excluidos han ganado poder; sin embargo, no se han creado todavía las condiciones para que el ejercicio de tales derechos avance en la dirección de una mayor productividad y equidad de la economía en su conjunto.

El abrupto cambio en las condiciones económicas internacionales generará efectos sobre el desempeño de la economía boliviana. Las incertidumbres se refieren a la duración de la recesión internacional, la evolución de los términos del intercambio, los precios de los principales productos de exportación y la política económica que despliegue el gobierno.

Hasta los comicios de diciembre de 2009, la situación estará marcada por el proceso electoral. No obstante los perjuicios para las actividades productivas, es probable que el gobierno mantenga el tipo de cambio en su nivel actual, recurriendo a una parte de las reservas internacionales. También se puede anticipar que, para evitar escasez de combustibles, se requerirán cuantiosas importaciones de diesel y otros derivados del petróleo; esta operación consumirá otra parte de las reservas. No se descarta tampoco la posibilidad de que se implementen subsidios clientelares y financiamiento excepcional para algunas empresas públicas y sectores particulares, como los cooperativistas mineros.

Tales medidas generarán presiones sobre la situación fiscal y se anticipa un déficit relativamente abultado para este año. La holgura que caracterizó a la macroeconomía de los últimos tres años probablemente sea reemplazada por una complicada disputa por los remanentes del excedente fiscal, especialmente entre el gobierno central con las prefecturas y municipios.

Esta situación podría cambiar radicalmente después de las elecciones. Cualquiera sea el resultado, todo indica que la crisis económica demandará una mayor atención. Las respuestas que se ensayen dependerán de la constelación política imperante, pero es poco probable que se mantengan las orientaciones del pasado reciente, cuando el cuantioso excedente fiscal facilitó la gestión de una política económica de corte redistributivo. ☒

Estado *versus* mercado en América Latina

Una perspectiva a partir de las experiencias de Asia del Este

En Asia del Este el Estado desempeñó un papel importante en la economía. El paso de un modelo de industrialización por sustitución de importaciones a otro de sesgo exportador fue un proceso gradual en el que el sector público jugó un rol fundamental. En América Latina, en cambio, las reformas pro mercado de los 90 fueron abruptas, carecieron de una estrategia de largo plazo y de una gestión económica prudente. Sin embargo, el estallido de la crisis financiera mundial no debe ser la justificación para un retorno automático a una nueva intervención del Estado. El artículo sostiene que el Estado debe concentrarse en desarrollar su propia capacidad institucional, fortalecer un cuerpo de funcionarios profesionales (lo que no significa aislados del sector privado) e invertir en investigación y educación pública.

WON-HO KIM

■ Introducción

Desde la independencia, la disyuntiva «Estado o mercado» ha sido una constante en el debate sobre las políticas económicas y sociales en América Latina. Esta disyuntiva, que ocupa el centro de cualquier acontecimiento

Won-Ho Kim: profesor de la Escuela de Posgrado de Estudios Regionales e Internacionales de la Universidad Hankuk de Estudios Extranjeros; director ejecutivo del Consejo Coreano para América Latina y el Caribe; presidente de la Asociación de Estudios Latinoamericanos de Corea; ex-director de Investigaciones del Instituto de Política Económica Internacional de Corea (KIEP).

Palabras claves: Estado, mercado, industrialización por sustitución de importaciones, modelo de desarrollo, Asia oriental, América Latina.

Nota: este artículo se financió con el apoyo del Fondo de Investigación de Estudios Extranjeros de la Universidad Hankuk de 2008. Traducción de Verónica Mastronardi. La versión original de este artículo en inglés puede consultarse en <www.nuso.org>.

político, por caso las elecciones presidenciales, es una característica propia de las transformaciones y los cambios económicos y políticos ocurridos en la región en el siglo xx que, sin embargo, pareciera continuar en este siglo. Aunque el debate no es exclusivamente latinoamericano sino universal, y alcanza tanto a los países en desarrollo como a los industrializados, las dinámicas interacciones entre economía y política que se dan en la región convierten el tema en una cuestión central de la política económica latinoamericana.

La discusión sobre la supremacía del Estado o del mercado se ha transformado y profundizado a partir de los distintos conflictos generados por el fracaso de los modelos basados en cada uno de los términos de la oposición. En general, las interpretaciones de las experiencias de modelos estatistas o pro mercado tendieron a simplificar los problemas para defender la supremacía de uno sobre el otro. Estas perspectivas impiden un intento serio de encontrar formas de complementación entre ambos modelos. Del mismo modo, las interpretaciones históricas erróneas del éxito de otros países a partir de la

En general, las interpretaciones de las experiencias de modelos estatistas o pro mercado tendieron a simplificar los problemas para defender la supremacía de uno sobre el otro ■

aplicación de un determinado modelo tienden a fortalecer las recetas sesgadas, en un sentido o en el otro.

El objetivo de este artículo es analizar las experiencias del Este asiático y compararlas con lo sucedido en América Latina desde el punto de vista de la relación Estado-mercado.

En los últimos años de la década de 1980 y durante toda la década de 1990, los procesos que tuvieron lugar en el Este asiático fueron tema de análisis de numerosas publicaciones. Algunas se concentraron en el carácter de libre mercado de las economías de Asia oriental, en la importante participación del sector privado y en su papel preponderante en el crecimiento económico¹. Paradójicamente, otros estudios enfatizaron el papel del Estado en los mismos procesos². Estas interpretaciones contradictorias han

1. Howard Pak y Larry Westphal: «Industrial Strategy and Technological Change: Theory versus Reality» en *Journal of Development Economics* N° 22, 1986, pp. 87-128; Gary Gereffi y Donald L. Wyman (eds.): *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton University Press, Princeton, 1990; Alice Amsden: «Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization», Oxford University Press, Nueva York, 1989.

2. Banco Mundial: *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, Nueva York, 1993; Robert Wade: *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press, Princeton, 1990.

permitido a los políticos que desean extraer enseñanzas de la experiencia asiática elegir el punto de vista que mejor les convenga.

En las secciones que siguen, se revisarán críticamente las interpretaciones del éxito económico de Asia del Este en base al análisis del rol del mercado y del Estado, y se procurará identificar las verdaderas diferencias con América Latina. A continuación, considerando que las enseñanzas interregionales solo son posibles a partir de la comprensión crítica de las experiencias ajenas, se analizará la crisis financiera asiática de 1997-1998, en particular, qué efectos generó sobre las primeras interpretaciones y si se trató de un fracaso del mercado o de un fracaso del Estado. Por último, se analizarán las consecuencias de la experiencia asiática para el desarrollo latinoamericano actual.

Es posible que las opiniones del autor acerca de la experiencia en Asia oriental se refieran especialmente a Corea del Sur (en adelante Corea), con algunas menciones a otros casos, debido a las limitaciones de su observación de primera mano. En realidad, Corea y Taiwán siguieron el modelo japonés, al tiempo que China ha tomado elementos de los demás países, particularmente en lo que se relaciona con el papel del Estado. Sin embargo, se debería proceder con cautela al realizar una generalización que abarque toda la región. Por otra parte, podría suponerse que la comparación entre el desarrollo de Asia del Este y el de América Latina transmite opiniones normativas: la intención del autor, sin embargo, es simplemente intentar explicar los resultados.

■ ¿En el Este asiático actuó el «principio de mercado»?

Cuando las economías de América Latina se enfrentaron con la crisis de la deuda de la década de 1980, el diagnóstico se centró en el tamaño excesivo del Estado. Desde la década de 1930, los gobiernos latinoamericanos impulsaron un proceso de industrialización orientado a la sustitución de importaciones y al cumplimiento de los pagos internacionales. Presionados por la necesidad urgente de industrializar sus economías, casi todos los países se apoyaron en el Estado como principal inversor, empleador, productor y proveedor de servicios.

El panorama político y económico mundial favorecía esta orientación. La depresión económica se había extendido por el mundo y cada país industrializado se enfrentaba al desafío de crear fuentes de empleo. Prevalcían las teorías económicas de Keynes y se desdibujaba la «mano invisible» del

mercado. Muchos países europeos, como Italia, España y Alemania, se volcaron al autoritarismo fascista, que ejerció su influencia en el clima político latinoamericano de aquellos años. En nombre de la soberanía y el desarrollo nacional, se justificaron la confiscación y la nacionalización de las industrias extranjeras para fortalecer las cuentas, el prestigio y el poder de la economía nacional. El modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) pareció tener éxito, al menos en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, cuando el modelo siguió profundizándose hasta llegar a la etapa en que ya era necesario desarrollar la industria pesada, las economías latinoamericanas empezaron a mostrar algunos síntomas que con el tiempo se volverían crónicos: baja productividad, creciente déficit

La mayoría de los análisis de la crisis de la deuda tendieron a responsabilizar al Estado por su fuerte presencia en las economías de los países latinoamericanos. En ese marco, se estudió el éxito alcanzado por el Este asiático con el objetivo de sacar conclusiones acerca del desempeño de aquellos países en términos de exportaciones y crecimiento ■

fiscal y comercial y aumento de la deuda externa. Para aquella época, el monopolio estatal se había consolidado en la región.

La mayoría de los análisis de la crisis de la deuda tendieron a responsabilizar al Estado por su fuerte presencia en las economías de los países latinoamericanos. En ese marco, se estudió el éxito alcanzado por las economías del Este asiático con el objetivo de sacar conclusiones acerca del desempeño, aparentemente excelente, de aquellos países en términos de exportaciones y crecimiento. En efecto, había muchas empresas privadas asiáticas, de alcance interna-

cional, que servían de ejemplo del éxito de esa región. El aporte que realizaron al crecimiento económico nacional fue enorme y no puede compararse con la modesta contribución de las empresas latinoamericanas al desarrollo de sus países. El rol del Estado en el Este asiático parecía mínimo, en tanto era el sector privado el que dominaba la economía y los negocios. En esta percepción coincidieron tanto los economistas clásicos defensores del libre mercado como los marxistas que cuestionaban el papel del sector privado en las economías de Asia oriental.

Sin embargo, un observador atento del proceso político del Este asiático rechazaría esta simplificación. En primer lugar, las economías de la región

no se apoyaron en un modelo económico de libre mercado sino en un modelo ISI similar al latinoamericano. La mayoría de los países no descuidó ni abandonó este modelo poco después de iniciado, como ocurrió en América Latina con el Consenso de Washington. Tiene razón Dani Rodrik al sostener que las economías latinoamericanas, si bien en parte se inspiraron en la experiencia asiática, implementaron reformas que fueron «mucho más allá de las realizadas en el Este asiático». Corea y Taiwán no mostraron mucho entusiasmo frente a la desregulación, la apertura del comercio, las privatizaciones y la liberalización financiera hasta bien entrada la década de 1980³. Y en los casos en que se implementaron reformas de este tipo, fueron muy limitadas. En Corea, por ejemplo, hubo sectores estratégicos, como las industrias electrónica y cultural, que no se abrieron hasta que los acreedores internacionales del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el gobierno de Japón se lo exigieron, a fines de 1997, como condición para la aprobación de los paquetes de rescate.

Los modelos ISI aplicados en las dos regiones no fueron idénticos. Las diferencias residían en la elaboración o no de una estrategia para el largo plazo, la implementación sistemática y el acompañamiento de una gestión macroeconómica prudente. En general, las empresas, privadas o públicas, una vez protegidas, se conforman con el statu quo y esperan la continuación ininterrumpida de la relación paternalista con el gobierno. En Asia del Este, la reestructuración no fue un proceso fácil, pero los gobiernos fueron dejando progresivamente que las empresas quedaran expuestas a la competencia internacional, con medidas de liberalización cada vez mayores. Fue casi una coincidencia que el cambio de estrategia hacia un modelo de industrialización por sustitución de exportaciones (ISE) se produjera en el momento en que el modelo ISI estaba a punto de distorsionar la economía, como había ocurrido en América Latina en la década de 1970⁴. Rodrik sostiene que, a diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, Corea y Taiwán siguieron el camino ortodoxo al mantener políticas fiscales conservadoras y tasas de cambio competitivas⁵. Las políticas estabilizadoras permitieron una salida para lo que, de otro modo, hubiese derivado en «extensos periodos de inestabilidad macroeconómica». Con ciertas medidas de flexibilización, se procuró absorber el impacto de este cambio. La gestión macroeconómica

3. Dani Rodrik: «Understanding Economic Policy Reform» en *Journal of Economic Literature* vol. 34 N° 1, 3/1996, pp. 9-41.

4. James L. Dietz: «Overcoming Underdevelopment: What Has Been Learned from the East Asian and Latin American Experience?» en *Journal of Economic Issues* N° 26, 6/1992.

5. D. Rodrik: ob. cit.

prudente y el oportuno paso del ISI al ISE permitieron prolongar la estrategia microeconómica. Con ese esquema nacional, cada vez más empresas lograron mayor desarrollo tecnológico y competitividad.

En segundo lugar, el «principio de mercado» no era la regla de juego en el Este asiático. El principio de mercado se basa en la libre competencia y la fijación posterior de precios. Sin embargo, desde la posguerra, el Este asiático estuvo más regido por el Estado que por el mercado. El Estado intervenía en la producción de bienes y servicios, no solo a través de la propiedad de los medios de producción y la implementación de medidas proteccionistas y subsidios, sino también regulando a los actores del mercado en cuanto a ingresos, salidas y financiación. El gobierno coreano, por ejemplo, ejerció una política industrial selectiva mediante la cual respaldó a las industrias incipientes y, finalmente, apuntaló el desarrollo de sectores estratégicos como siderurgia, astilleros, automotores, química y electrónica, entre otros. Se reguló y, en gran medida, se evitó la libre competencia entre los conglomerados –*chaebols*– en beneficio de los actores monopólicos u oligopólicos. Recién en la década de 1990, cuando empezó a desregularse el mercado, el conglomerado Samsung fue autorizado a ingresar en la industria automotriz coreana. Las asociaciones comerciales eran los canales de comunicación entre el gobierno y el sector privado. La Federación de Industrias Coreanas estaba integrada por los principales *chaebols*, beneficiarios de las políticas industriales selectivas del gobierno.

La diferencia en la relación gobierno-empresas entre América Latina y el Este asiático radica en la conducta del Estado y del sector empresario. En el Este asiático, el Estado tenía en claro la necesidad de mantener una política industrial proteccionista consistente, que se prolongó hasta que el sector privado adquirió competitividad internacional o hasta el momento previsto en los planes de desarrollo nacional. Ni siquiera los cambios de gobierno afectaron este programa. En contraste, las luchas de poder entre liberales y conservadores en América Latina afectaron las relaciones entre el gobierno y el sector empresario y a menudo provocaron un efecto pendular entre políticas proteccionistas y neoliberales. Las diferencias también se encuentran en la conducta empresarial. En Asia oriental, este sector realizó inversiones con el fin de obtener la competitividad necesaria y poder sobrevivir una vez terminada la etapa de proteccionismo estatal. Esto marcó un contraste con el sector empresarial latinoamericano, complaciente y politizado, que buscaba por todos los medios ampararse en la protección estatal.

Otra pregunta importante y pertinente apunta a esclarecer de qué forma el gobierno y las empresas comparten una visión, se sostienen entre sí y se comportan en consecuencia. En entornos culturales tan diferentes como los de Asia del Este y América Latina, con sistemas de valores y creencias diversos, los actores políticos procuran sus propios intereses sobre la base de normas, códigos de conducta y filosofías distintas. Este aspecto resulta relevante para la comparación entre las economías en desarrollo de ambas regiones. Sin embargo, es un tema que está fuera del alcance de este artículo y que queda pendiente para análisis futuros.

En resumen, el modelo de desarrollo de posguerra del Este asiático también contó con el componente ISI y difícilmente pueda ser definido como un modelo regido por el mercado. Al igual que en América Latina, en Asia oriental el Estado desempeñó un papel importante en la economía. Sin embargo, una gestión macroeconómica prudente y sistemática, una estrategia de largo plazo y una conducta del Estado y de las empresas diferentes generaron resultados distintos en cada región.

■ ¿Estaban aislados los funcionarios del Este asiático?

Los estudios de desarrollo comparado sugieren que los funcionarios de Asia oriental estaban aislados de la sociedad a la hora de diseñar las alternativas políticas e implementar sus decisiones, y que esta autonomía contribuyó a mejorar la eficiencia de la administración pública. Esta característica ha sido señalada también en las comparaciones entre Chile y los demás países de América Latina. Los «Chicago Boys» de Chile de la década de 1970 se caracterizaron por su aislamiento a la hora de formular políticas, es decir, lograron sostener la autonomía del Estado a pesar de las presiones sociales.

En el Este asiático existía una larga tradición de selección de funcionarios públicos por medio de exámenes nacionales. Así, los funcionarios provenían de todos los sectores sociales, en muchos casos de familias muy humildes. Para los sectores de bajos ingresos, los exámenes nacionales eran el canal único y exclusivo de ascenso social. Una vez elegidos, la ley les garantizaba el

En el Este asiático existía una larga tradición de selección de funcionarios públicos por medio de exámenes nacionales. Así, los funcionarios provenían de todos los sectores sociales, en muchos casos de familias muy humildes ■

estatus legal de neutralidad política y la posibilidad de ascender en su carrera por orden de mérito. Este mecanismo mejoraba la movilidad social y reforzaba la capacidad del Estado. En realidad, la supremacía de la meritocracia sobre el clientelismo en el Este asiático no era exclusiva del sector público. Las empresas estatales y los grandes conglomerados también reclutaban a la mayoría de sus empleados mediante exámenes nacionales. El profesionalismo de los funcionarios públicos y su selección a partir de criterios meritocráticos en lugar de políticos son dos características que subrayan la idea de aislamiento.

Sin embargo, quizá no sea «aislamiento» el término preciso para definir la relación Estado-empresas en el Este asiático. Un minucioso análisis del modelo, en especial en Japón y en Corea, revela contactos y actividades de coordinación muy frecuentes entre los funcionarios públicos y el sector empresarial. Durante los periodos de ISI e ISE, los funcionarios coreanos, no solo aquellos de la Dirección de Planificación Económica (EPB) sino también los del Ministerio de Comercio e Industria, junto con los de otros organismos, se reunían a menudo con los representantes de los conglomerados empresarios para analizar y coordinar decisiones sobre inversiones, préstamos internacionales preferenciales para obtener financiación, incentivos impositivos sectoriales, subsidios, conciliaciones laborales, comercio internacional, etc. Al principio, los conglomerados empresarios de Corea se beneficiaron de la utilización de las propiedades confiscadas por el gobierno a los japoneses luego de la etapa de dominación colonial y, después, de la adquisición de las empresas estatales y de aquellas empresas insolventes que quedaron bajo el control estatal⁶. Los miembros claves de ambos grupos, el Estado y el sector empresarial, muchas veces amalgamados y unidos por los mismos antecedentes de origen regional o por la formación en las mismas escuelas secundarias o universidades, compartían la visión de país y de la estrategia de desarrollo.

El marxismo y las teorías de la dependencia que enfatizan la dominación del capitalismo y el orden internacional por sobre el rol del Estado-nación difícilmente puedan aplicarse al modelo del Este asiático. El Estado no resultó presa de esos intereses, al menos no en los primeros tiempos. Por otro lado, la teoría de la autonomía del Estado podría correr el riesgo de exagerar el supuesto aislamiento de los funcionarios públicos. Estos no estaban aislados de las empresas, sino que interactuaron estrechamente con ellas en la coordinación del desarrollo nacional. La interacción, en suma, se apoyó en

6. Jaeho Yom: «Economic Reform and Government-Business Relations in Korea: Towards an Institutional Approach» en Akio Hosono y Neantro Saavedra-Rivano (eds.): *Development Strategies in East Asia and Latin America*, St. Martin's Press, Nueva York, 1998, pp. 139-156.

la precaria frontera entre «ser presa de» y «quedar aislado». Un paso en falso podía provocar una caída hacia cualquiera de los dos lados. La crisis asiática de 1997-1998 pudo haberse producido por ese paso en falso.

■ Lecciones de la crisis financiera asiática

La Gran Depresión disparada por la caída de Wall Street en 1929 y la recesión internacional de nuestros días expresan el fracaso del mercado. La crisis de la deuda de la década de 1980 en América Latina y la caída del bloque comunista representan el fracaso del Estado. La crisis financiera asiática de 1997-1998, ¿fue un fracaso del mercado o un fracaso del Estado? Hay pocas investigaciones publicadas que intenten responder esta pregunta. Encararla no es una tarea fácil, porque el modelo asiático no estaba regido exclusivamente por el mercado: la crisis se produjo por el exceso de inversión, los préstamos con riesgo de recuero y la deuda del sector privado.

Es difícil negar que el modelo del Este asiático estaba cerca de agotarse cuando se produjo la crisis. En todo caso, el modelo mismo fue lo que fracasó. Es posible que la coordinación del Estado para facilitar los negocios bajo los esquemas de ISI e ISE haya sido más simple entre los 60 y los 80. El contexto de negocios de los 90, cada vez más liberalizado y finalmente globalizado, limitó la capacidad de coordinación del Estado. Para ese entonces, este intentó dejar de intervenir y buscó desregular las actividades económicas. El sector privado obtuvo casi con total libertad financiación con crédito soberano, antes garantizado por el Estado. Comenzó a penetrar en sectores industriales restringidos en los que, en el pasado, solo ciertas empresas habían tenido un lugar preferencial.

Es difícil negar que el modelo del Este asiático estaba cerca de agotarse cuando se produjo la crisis. En todo caso, el modelo mismo fue lo que fracasó ■

Es posible que algunos funcionarios se hayan dado cuenta de que existía el riesgo de generar, tarde o temprano, problemas financieros. El número de conglomerados empresarios antes beneficiarios de la intervención del Estado había crecido hasta casi llegar a amenazar la autonomía estatal. Debido al enorme peso de los conglomerados empresarios en la economía nacional, el gobierno ya no decidía sobre la entrada o la salida de los mercados, salvo en raras ocasiones. Los funcionarios públicos optaron por el modo tradicional de relación interactiva con el sector privado, pero sin el poder de antes. Como

la práctica estatal tradicional se mantuvo y los tecnócratas trataron de resistir cualquier amenaza de las empresas de capturar el Estado, la solución más conveniente para el sector privado fue la colusión o la corrupción. La clásica creencia según la cual «los individuos que trabajan en el sector público están motivados por la visión de justicia social de Bentham»⁷, a diferencia de los actores del sector privado, que actúan guiados por su propio interés, perdió parte de su fundamento. Al final, resultó que los gobiernos y los funcionarios públicos no eran personas desinteresadas ni simples custodios del interés de la sociedad. Los funcionarios públicos comenzaron a perder su autoridad para formular políticas por la acción del *lobby* de los grupos de poder; no llegaron a ser capturados, pero sí interactuaron con los empresarios, esta vez de acuerdo con las iniciativas del sector privado.

En el caso de Corea, la crisis financiera funcionó como una bendición encubierta. El gobierno posterior a la crisis estaba en mejores condiciones para corregir la situación. Kim Dae-jung, quien había criticado los *chaebols*, fue elegido presidente en diciembre de 1997, un mes después del estallido. Con el telón de fondo de la crisis y bajo la presión del FMI, el nuevo gobierno adoptó severas medidas relacionadas con la gestión corporativa de los conglomerados empresarios. Algunos de ellos se dividieron en empresas más pequeñas, el sector bancario ineficiente y sus ex-ramas financieras fueron reestructurados y se liquidaron las empresas que no generaban rendimientos. Lo que en tiempos del viejo modelo era difícil de hacer, la tarea de limpieza final antes del ingreso definitivo en la globalización, se realizó durante la crisis financiera. Diez años después de su estallido, Asia oriental parecía nuevamente estable y en marcha. La actual crisis

**La crisis financiera asiática
 dejó una valiosa lección.**

**El Estado no puede ser
 omnisciente ni omnipotente.**

**Si se retira, es necesario
 pensar cómo puede
 funcionar el mercado ■**

financiera no significa todavía un grave contratiempo para el dinamismo económico asiático.

En suma, la crisis financiera asiática dejó una valiosa lección. El Estado no puede ser omnisciente ni omnipotente. Si se retira, es necesario pensar cómo puede funcionar el mercado. Al retirarse, el Estado debió haber creado

organismos de control, ya que en muchos casos las empresas no estaban totalmente preparadas para seguir adelante sin la intervención estatal.

7. Anne O. Krueger: «Government Failures in Development» en *Journal of Economic Perspectives* vol. 4 N° 3, verano de 1990, pp. 9-23.

■ Condiciones para la intervención estatal en América Latina

Hoy, en América Latina, parece claro que el Estado ha regresado. Durante la década de 1990, la mayoría de los países de la región adoptó el Consenso de Washington e implementó reformas de mercado, ya sea por presión internacional o por decisión propia. Aunque ya había habido algunas experiencias en este sentido en el Cono Sur en la década de 1970 (comenzando por Chile), las reformas llegaron bajo la forma de terapia de *shock*, con diferentes gradaciones. La «prudente política macroeconómica, la orientación exportadora y el capitalismo de libre mercado»⁸, que motivaron la inmediata privatización de las compañías estatales, la liberalización del comercio y la desregulación de los mercados, marcaron el regreso del mercado a la región. Sin embargo, diez años después el electorado latinoamericano no había podido soportar el costo social, el desempleo y la inequidad generados por las reformas económicas y la globalización⁹. Las corrientes estatistas recuperaron su fuerza. Para el momento en que se redacta este artículo, más de dos terceras partes de los países de América Latina han dado un giro político a la izquierda. La actual crisis financiera puede acelerar la tendencia y fortalecer a aquellos sectores que se oponen al neoliberalismo.

Aunque los políticos de izquierda probablemente no estén de acuerdo, lo cierto es que el actual estatismo de América Latina no puede permanecer para siempre, ya sea por las experiencias históricas de la región o por las enseñanzas del Este asiático o de cualquier otra parte del mundo. Es necesario aprender las lecciones de la historia: los fracasos del Estado a menudo superaron a los fracasos del mercado; asimismo, también es importante aprender a enfrentar las consecuencias negativas de la retirada del Estado. Para ello es necesario repensar cuáles son las formas más convenientes de intervención del Estado que ayuden a mejorar el funcionamiento del mercado: la experiencia del modelo de desarrollo del Este asiático, su agotamiento y la búsqueda de un nuevo modelo en el contexto de la globalización dejan algunas enseñanzas útiles¹⁰.

8. John Williamson: «What Washington Means by Policy Reform» en John Williamson (ed.): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute of International Economics, Washington, DC, 1990, pp. 7-20.

9. Dani Rodrik sugiere un correlato entre la apertura de los Estados a través de mayor comercio internacional y el gasto público. D. Rodrik: «Why Do More Open Economies Have Bigger Government?» en *Journal of Political Economy* vol. 16 N° 5, 1998.

10. Es posible que algunos quieran reconsiderar la globalización como una variable constante de la coyuntura contemporánea, pero el autor no está de acuerdo con esta presuposición incierta.

El fracaso del mercado no debe ser la justificación inmediata para un retorno automático a una nueva intervención del Estado. Es necesario, antes que nada, buscar una respuesta al fracaso del mercado ■

Lo más importante es señalar que el fracaso del mercado no debe ser la justificación inmediata para un retorno automático a una nueva intervención del Estado. Es necesario, antes que nada, buscar una respuesta al fracaso del mercado. Lo ideal sería que la participación del Estado apuntara a solucionar y corregir las deficiencias del mercado

y facilitar su funcionamiento. Quizás una mirada más realista consista en asumir que ni el Estado ni el mercado se mantienen permanentemente como una alternativa exclusiva, pero que las instituciones sí. En la mayoría de los casos, el fracaso del mercado es el resultado de instituciones subdesarrolladas, tanto económicas como políticas. Es necesario que el Estado haya establecido reglas de juego claras, que garantice su vigencia y que se retire sin dejar herencias negativas. El Estado debe especificar un «conjunto de criterios, o reglas, a través de las cuales se administrará la intervención»¹¹. El desarrollo depende de la eficacia de las instituciones económicas¹²; a su vez, las instituciones políticas efectivas mejoran las capacidades de las instituciones económicas¹³.

Si la intervención estatal es indispensable, sus actividades deberían restringirse a aquellas en las que el Estado tiene ventajas competitivas frente al mercado como resultado de los costos de oportunidad de las demás actividades gubernamentales¹⁴. La experiencia del Este asiático permite obtener dos conclusiones relacionadas con la intervención estatal.

11. Al analizar el fracaso del Estado en la búsqueda de ISI, Krueger se formula una pregunta de diseño institucional: «¿Qué conjuntos de instituciones e incentivos tienen más probabilidades de ser eficaces para lograr un resultado al menor costo posible?». A. Krueger: ob. cit.

12. Irma Adelman y Cynthia Taft Morris: «Development History and Its Implications for Development Theory» en *World Development* vol. 25 N° 6, 1997, pp. 831-840.

13. Sanjay Pradhan destaca tres conjuntos de mecanismos institucionales que mejoran la capacidad del Estado: limitaciones y normas, por ejemplo, independencia del Poder Judicial y separación de poderes; voz y participación para las empresas y la sociedad civil en las actividades del Estado; y presiones competitivas a través de la competencia en la selección del personal que se desempeñará en cargos públicos y un régimen de ascensos para formar una burocracia profesional y motivada. S. Pradhan: «Improving the State's Institutional Capability» en *Finance and Development* vol. 34 N° 3, 9/1997, pp. 24-27.

14. Anne Krueger sugiere que el gobierno debería concentrarse en las actividades a gran escala frente a las cuales los agentes privados se encontrarían en desventaja: mantenimiento de la ley y el orden, suministro de información y prestación de infraestructura o servicios públicos básicos. A. Krueger: ob. cit.

La primera es que el Estado debería concentrarse en el desarrollo de su propia capacidad institucional. Esta capacidad no alude al tamaño del Estado ni al valor de sus activos, sino a la solidez de sus bases institucionales y la calidad de sus recursos humanos. La autonomía estatal puede asegurarse únicamente cuando el Estado es manejado por tecnócratas que han recorrido la senda de la promoción meritocrática. De lo contrario, las políticas y los programas económicos podrán modificarse o desviarse en función de intereses políticos o privados poderosos durante el proceso de formulación de políticas, toma de decisiones e implementación de las mismas. Es posible que la especialización y la meritocracia no sean suficientes para evitar la corrupción y el favoritismo, pero son, al menos, condiciones necesarias.

El mercado perfecto funciona cuando la información es compartida por todos los interesados. La coordinación profesional del Estado puede complementar el funcionamiento imperfecto del mercado del mismo modo que las redes de relaciones sociales entre los actores económicos pueden ser «aberraciones derivadas de imperfecciones en un mercado supuestamente perfecto»¹⁵. El Estado coreano mantuvo su supremacía en capacidad e idoneidad gracias al trabajo de tecnócratas y economistas de alta calidad, como sucedió en la Dirección de Planificación Económica y en el Instituto de Desarrollo de Corea, organismos que elaboraron conjuntamente los planes quinquenales para el desarrollo económico desde la década de 1960. Los marcos regulatorios y las políticas industriales deben ser implementadas de manera prudente por tecnócratas especializados, porque una intervención de este tipo «puede ocasionar importantes costos para las empresas y para la sociedad» si está mal diseñada¹⁶.

La segunda conclusión es que el Estado debe ser coherente en sus políticas hacia los negocios y fomentar estrategias de largo plazo. Como objetivo estratégico, el Estado debería cultivar el sector privado y promover su competitividad. Debería alentar a las empresas a invertir para promover la competitividad futura. El desarrollo del mercado únicamente puede alcanzarse cuando los gobiernos definen con claridad ciertos derechos de propiedad que defiendan a las empresas de las «acciones gubernamentales arbitrarias que perturban la actividad comercial»¹⁷. La inversión a largo plazo de las

15. Nichole Woolsey Biggart: «Explaining Asian Economic Organization: Toward a Weberian Institutional Perspective» en *Theory and Society* vol. 20 N° 2, 1991, pp. 199-232.

16. Brian Levy: «How Can State Foster Markets?» en *Finance and Development* vol. 34 N° 3, 9/1997, pp. 21-23.

17. *Ibíd.*

empresas privadas es necesaria para que estas sean competitivas. El gasto del sector privado en investigación y desarrollo constituye un indicador de la percepción acerca de las posibilidades de negocios. En 2006, Japón y Corea ocupaban el tercer y cuarto lugares en el mundo en cuanto al gasto en investigación y desarrollo del sector privado, con 2,54% y 2,49% del PIB respectivamente, en tanto Brasil, México y Chile lideraban su región en los puestos 31º, 38º y 46º, con 0,51%, 0,25% y 0,14% respectivamente¹⁸. Esto indica que en América Latina las empresas carecen de un fuerte estímulo para realizar inversiones a largo plazo.

Las dos condiciones mencionadas pueden satisfacerse únicamente cuando se cuenta con suficientes recursos humanos capacitados. Es posible que el mercado ignore la importancia de la educación. La teoría económica clásica no acepta que la inversión masiva en educación promueve el crecimiento económico y no prevé la educación pública gratuita para toda la sociedad. Pero las teorías de capital humano demuestran que las inversiones en educación propician el crecimiento sostenido y el progreso social¹⁹. La inversión en las personas y en el conocimiento asegura el bienestar de las sociedades. Además, la teoría del crecimiento endógeno considera la investigación y el desarrollo en ciencia y tecnología, o la adquisición de capacidad tecnológica mediante la acumulación de conocimiento y capital humano, como bases imprescindibles para el crecimiento económico²⁰. La inversión pública en educación merece el máximo esfuerzo posible en pos del futuro de la nación. Los países del Este asiático no sufren la grave desigualdad que afecta a sus pares de América Latina. Pero esta situación de relativa igualdad no se logró a través de la redistribución directa de la riqueza, sino mediante la educación universal y la mayor movilidad social subsecuente. La mejor distribución contribuyó a una mayor cohesión social, lo que, a su vez, mejoró la capacidad de respuesta ante la crisis de 1997-1998. Esto permitió que el Estado no se viera obligado a cargar con pesadas responsabilidades sociales como sucede en América Latina.

A modo de conclusión, es necesario alertar sobre el riesgo de un regreso rápido del Estado a la política económica de América Latina. Así como la revolucionaria reforma hacia un modelo de desarrollo de mercado de la década

18. *IMD World Competitiveness Online*, <<https://www.worldcompetitiveness.com/online/>>, actualizado en mayo de 2008.

19. Theodore W. Schultz: *Investing in People: The Economics of Population Quality*, University of California Press, Berkeley, 1981; Gary S. Becker: *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, University of Chicago Press, Chicago, 1994.

20. Paul Romer: «Increasing Returns and Long-Run Growth» en *Journal of Political Economy* vol. 94 N° 5, 10/1986, pp. 1002-1037.

de 1990 generó un gigantesco costo social, un movimiento pendular hacia la izquierda producirá un costo económico de igual magnitud. El Estado no debe ser el sustituto del mercado, no obstante lo cual el Estado debe mejorar las capacidades de los agentes económicos. En particular, las instituciones de la mayoría de los países latinoamericanos no han alcanzado un desarrollo en sus capacidades suficiente como para poder gestionar una participación intensiva del Estado, por ejemplo en la nacionalización de las industrias claves. Una larga historia de autoritarismo, clientelismo, populismo y rápido abandono de modelos de desarrollo ha dejado poco tiempo y espacio para el desarrollo institucional. En estas condiciones, las decisiones de algunos gobiernos tienden a apoyarse en un único líder o en ciertos grupos particulares de interés, en lugar de canalizarse a través de las instituciones. Es posible que, en apariencia, busquen beneficios generales, pero finalmente darán como resultado acciones aun más predatorias por parte del Estado. Un verdadero líder correría el riesgo de promover la responsabilidad del Estado mediante el fortalecimiento de los recursos humanos, la mejora de la infraestructura como capital social y la profesionalización y el refuerzo de las capacidades institucionales, de modo de mejorar el funcionamiento del propio mercado. Un líder desinteresado, benévolo guardián del interés de la sociedad, no se jactaría de impulsar directamente el interés general, sino que lamentaría el subdesarrollo de la maquinaria institucional e intentaría vincular sus orientaciones políticas eficientemente con acciones concretas que contribuyan a mejorar esa maquinaria. ☐

SOCIALISMO Y PARTICIPACIÓN



Abril de 2009

Lima

Nº 106

ARTÍCULOS: **José Rivero**, La educación como forma de lucha en el movimiento sin tierra en Brasil. **Ricardo Sánchez Ángel y Miguel Ángel Cadena**, Discutir la democracia: propuesta educativa. **Javier Tantaleán Arbulú**, Tesis y contratesis debate sobre la era del guano. **Alexander Betancourt Mendieta**, Continente y nación: dos temas en la obra de Francisco García Calderón. **José F. Cornejo**, El surgimiento de un mundo multipolar. **Ofelia Huamanchumo de la Cuba**, Vigencia de la guerra silenciosa. Homenaje a Manuel Scorza (Lima 1928- Madrid 1983). **Max Hernández**, Fernando Cabieses: Diálogo, consenso y compromiso con el país. **Wilfredo Ardito**, Minería y tragedia: 20 años después.

Socialismo y Participación es una publicación trimestral del Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (Cedepe). Av. José Faustino Sánchez Carrión 790, Lima 17. Tel.: (511) 460-2855 / 463-0099. Fax: (511) 461-6446. Correo electrónico: <cendoc@cedeperu.org>. Página web: <www.cedeperu.org>.

El modelo europeo: ¿modelo económico o modelo social?

¿Existe un «modelo europeo» de relaciones Estado-mercado? El artículo sostiene que existen variantes, desde el modelo anglosajón hasta el modelo renano, y que todos ellos han debido adaptarse a las reglas comunes de la Unión Europea. Si se habla entonces de un «modelo europeo» no es tanto en lo que se refiere a la organización de la economía como en el modelo de sociedad. Lo que tienen en común las sociedades europeas es la idea de que el Estado debe ser un «Estado de Bienestar», en el sentido de que existe una responsabilidad pública en la creación y el mantenimiento de la igualdad de oportunidades y la cohesión social. Esto exige, entre otras cosas, una alta carga fiscal, ausente en casi todos los países de América Latina.

LUDOLFO PARAMIO

¿Existe un modelo europeo de relaciones Estado-mercado? Responder a esta pregunta presenta varias dificultades, y la primera es saber a qué llamamos «Europa». Pues, aun si nos limitamos a los países de Europa occidental, estos se diferencian significativamente en la forma en que el Estado se relaciona con la economía, y en particular, en la regulación del mercado laboral. Como es sabido, Gran Bretaña, sobre todo desde el gobierno de Margaret Thatcher, es muy distinta en este aspecto de la Europa continental y los países nórdicos.

Ludolfo Paramio: profesor e investigador del Instituto de Políticas y Bienes Públicos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y del Instituto Ortega y Gasset, Madrid.

Palabras claves: modelo de desarrollo, economía, Estado, mercado, Europa.

La segunda dificultad procede de las diferencias entre los distintos «modelos» nacionales y las reglas comunes que viene impulsando la Unión Europea (UE) al menos desde la constitución del mercado único en 1993. Estas reglas han buscado liberalizar las economías para crear un espacio común sin trabas al comercio y a la competencia, nivelando el terreno para evitar que nadie juegue con ventaja. Se podría decir sin exagerar que el «modelo UE» de mercado interno constituye un muy coherente ejemplo del liberalismo que ha gozado de consenso como pensamiento económico en los últimos 20 años.

Con la actual crisis económica surge la tercera dificultad: las reglas comunes de la UE se encuentran bajo tensión como consecuencia de la crisis financiera y de sus efectos sobre la economía real. La necesidad de salvar los bancos y el empleo en los sectores de la industria con mayor peso en cada país está llevando a los gobiernos nacionales a tomar medidas que encajan con dificultades en el esquema liberal y que bordean el proteccionismo o la ayuda directa a las empresas, en clara contradicción con el espíritu y las normas de la UE. Si a esto sumamos el inevitable crecimiento de los déficits –en parte a causa de los mecanismos anticíclicos y en parte por los paquetes de estímulo y rescate–, que superan lo previsto en el pacto de estabilidad y empleo de la UE, se puede pensar que el «modelo europeo» atraviesa un momento de transición del que podrían derivarse cambios a medio plazo.

El argumento central al que se pretende llegar es que si cabe hablar de «modelo europeo» no es tanto en lo que se refiere a la organización de la economía, sino en lo que podríamos llamar el modelo de sociedad. En Europa occidental se parte del reconocimiento de unos derechos sociales de ciudadanía que debe garantizar el Estado. La idea de que el Estado debe ser un «Estado de Bienestar», de que existe una responsabilidad pública en la creación y el mantenimiento de la igualdad de oportunidades y la cohesión social, es lo que tienen en común las sociedades europeas, independientemente de que se haya llegado a esta idea desde historias e ideologías distintas, de que esté plasmada con mayor o menor éxito en los distintos países, y de que se haya visto sometida a las presiones de la economía globalizada y competitiva.

■ Dos modelos de capitalismo

A comienzos de los años 90 se comenzaron a contraponer dos imágenes del capitalismo: el capitalismo renano, propio de Alemania y de la Europa continental, y el capitalismo anglosajón, ejemplificado en Estados Unidos y Gran

Bretaña¹. La idea era que el primero apostaba por el crecimiento a medio y largo plazo y por la estabilidad, mientras que el segundo lo hacía por la rentabilidad inmediata –crear valor para los accionistas– y por la destrucción creativa (en términos de Schumpeter), lo que resultaba en una mayor capacidad para crear empresas y empleos a cambio de una mayor facilidad para su desaparición.

Desde entonces han pasado casi 20 años, durante los cuales el capitalismo anglosajón ha sido el paradigma de la modernidad. La «euroesclerosis» de los años 90 fue considerada una demostración de la rigidez del capitalismo renano y de su incapacidad para competir con el anglosajón en el nuevo escenario globalizado. Sin embargo, en el nuevo siglo la economía europea volvió a crear empleo de forma significativa, a la vez que las reformas para asegurar la competencia entre proveedores llevaban a una expansión de las nuevas tecnologías de la información: ya en 2004, por ejemplo, las conexiones de banda ancha por cada 100 habitantes eran más en la Europa de los 15 (antes de la ampliación) que en EEUU.

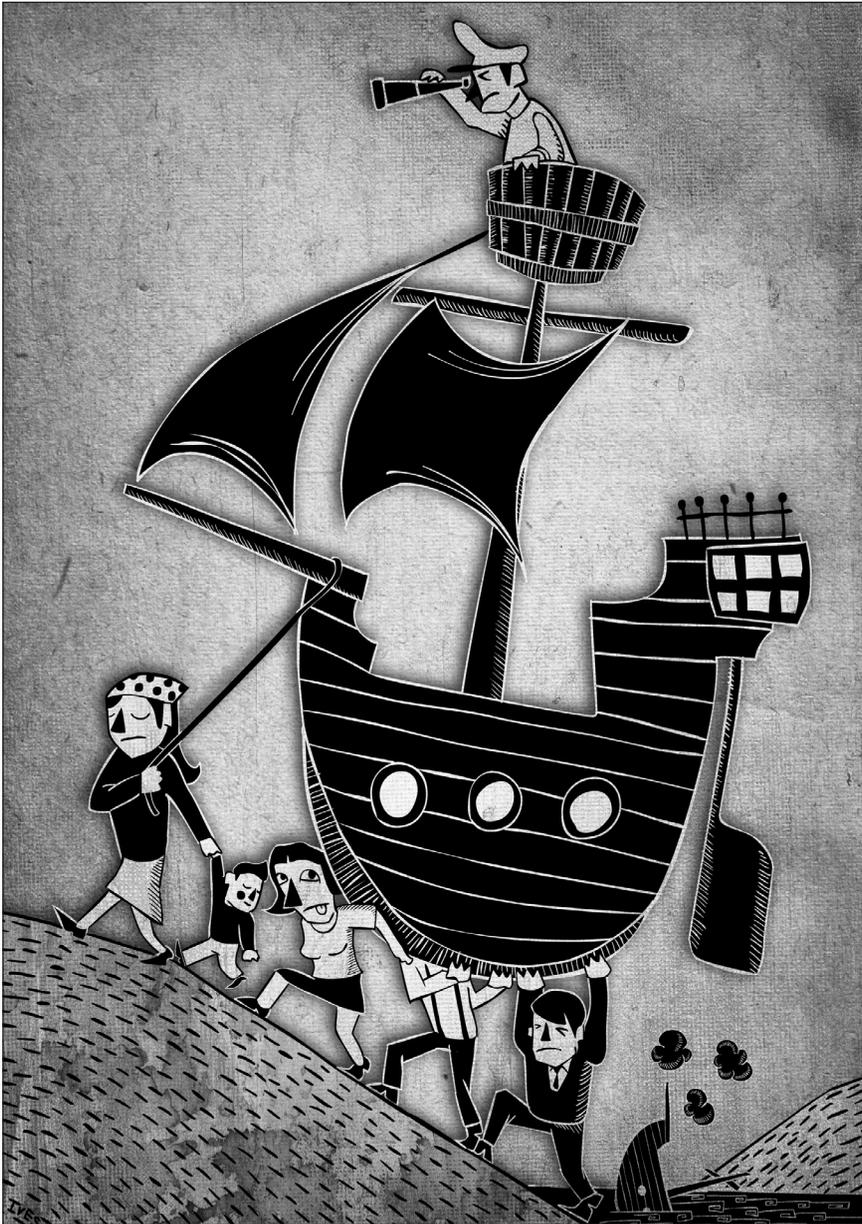
¿Hay propiamente un problema en la organización de la economía europea? Quienes así lo creen piensan que el modelo renano es demasiado lento para adaptarse a las circunstancias cambiantes de la economía global. Quienes no lo creen argumentan que esa adaptación más lenta permite reducir el coste social de la modernización económica, pero no impide que esta se produzca, mientras que el modelo anglosajón puede conseguir un crecimiento más rápido, pero al precio de una creciente desigualdad. La nueva cuestión que ha introducido la actual crisis económica es si el modelo anglosajón no ha derivado además en un modelo insostenible de crecimiento, más dominado por la lógica del sistema financiero que por la lógica de la producción, de la economía real.

La contraposición entre los dos modelos se ha replanteado como una alternativa entre economías de mercado coordinadas y no coordinadas². Las economías coordinadas implican la existencia de organizaciones patronales y sindicales que negocian entre sí y con el gobierno metas salariales, de inflación y de productividad, para lograr que la economía sea competitiva y crezca. A esta coordinación en la cumbre se unen normalmente formas de coordinación sectorial, que en las economías llamadas de «coordinación flexible» pueden ser las de mayor importancia³.

1. Michael Albert: *Capitalismo contra capitalismo*, Paidós Ibérica, Barcelona, 1992.

2. Peter A. Hall y David Soskice (comps.): *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Competitive Advantage*, Oxford University Press, Nueva York, 2001.

3. P.A. Hall: «La economía política de Europa en una era de interdependencia» en *Desarrollo Económico* vol. 37 N^o 145, abril-junio de 1997, pp. 57-89.



© Nueva Sociedad / Tomás Ives 2009

Tomás Ives es chileno y estudió Periodismo en la Universidad Austral. Como ilustrador, ha publicado sus trabajos en el periódico *El Ciudadano* y diversas revistas. En 2007 recibió una mención honrosa por su participación en el Beijing Olympic Cartoon Contest, China. Actualmente trabaja como ilustrador, animador y post productor en el campo publicitario.

En las economías no coordinadas, por el contrario, no existen organizaciones patronales y sindicales capaces de negociar acuerdos, aunque puedan existir como grupos de presión, en especial de las grandes empresas y de los trabajadores del sector público. El ajuste a los cambios en el mercado global se produce normalmente mediante reestructuraciones que pueden implicar despidos masivos y presión a la baja sobre los salarios, incluso en momentos de crecimiento económico.

La superioridad de las economías no coordinadas («anglosajonas») proveniría de la mayor flexibilidad del mercado de trabajo. Sin trabas ni altos costes para los despidos (vistos como «rigideces»), las empresas podrían maximizar su competitividad para adaptarse a las nuevas condiciones del mercado, lo que implicaría una mayor capacidad para crear empleos tanto por las empresas ya existentes como por empresas nuevas, gracias a la inexistencia de obstáculos para su creación. En promedio, la menor protección de los trabajadores se traduciría en un mayor dinamismo del mercado de trabajo, una mayor capacidad para crear empleo.

Ese dinamismo, sin embargo, no ha impedido que en la década actual se haya producido un incremento de la desigualdad y una fuerte concentración de la riqueza, que solo han podido conciliarse con un clima de bienestar económico gracias a sucesivas burbujas (en las bolsas de valores y en el mercado inmobiliario) que han permitido a las familias de rentas medias y medias-bajas financiar su consumo mediante el endeudamiento. El «efecto riqueza» creado por las valoraciones exuberantemente elevadas de las acciones y de las viviendas ha conducido a un alto endeudamiento, insostenible una vez que se produce el ajuste a la baja de los precios, ya que los ingresos reales no permiten responder de los préstamos contraídos.

Europa no se ajusta a un modelo único. Entre el capitalismo no coordinado de Gran Bretaña y el capitalismo coordinado de la Europa nórdica se extienden diversos modelos híbridos ■

Como se señalaba al principio, Europa no se ajusta a un modelo único, ni tampoco tan solo a los dos descritos. Entre el capitalismo no coordinado de Gran Bretaña y el capitalismo coordinado de la Europa nórdica se extienden diversos modelos híbridos, comen-

zando por el capitalismo de coordinación flexible de Alemania e incluyendo diversas combinaciones de liberalismo y coordinación en el resto del occidente europeo. En la década del 90, el conjunto de la economía europea ha

debido adaptarse a las nuevas reglas del capitalismo globalizado, incluyendo el esfuerzo de la UE para liberalizar el mercado único y evitar las distintas rigideces y formas de proteccionismo sectorial o profesional heredadas de los diferentes capitalismo nacionales.

■ De la administración pública a la regulación

La liberalización del mercado único ha supuesto una fuerte presión sobre los gobiernos para privatizar las empresas públicas, parcial o totalmente, y la prohibición de que las empresas, públicas o privadas, reciban ayuda del gobierno, excepto para su reestructuración. El objetivo es evitar la competencia desleal que derivaría del hecho de que algunas empresas cuenten con ayudas frente a las restantes, así como evitar el peligro de que las empresas públicas tomen decisiones de inversión o de gestión por criterios políticos y no estrictamente empresariales.

En este punto, sin embargo, conviene evitar confusiones. Excepto en Gran Bretaña, donde fue el gobierno laborista de posguerra el que nacionalizó la minería, la siderurgia y la energía, con la idea de que su propiedad pública podría generar un impulso para el conjunto de la industria, la mayor parte de las nacionalizaciones en Europa son herencia del estatismo y del nacionalismo de derechas, no de la acción de gobiernos de izquierda.

Suecia, considerada el prototipo de la socialdemocracia de posguerra, mantuvo una clara apuesta por la empresa privada en combinación con los extensos servicios públicos que configuraban el Estado de Bienestar. En este sentido, la renuncia al «estatismo empresarial» puede entenderse como un giro hacia el liberalismo económico por parte de la UE, pero no necesariamente como un giro a la derecha, aunque el disparo de salida de las privatizaciones lo diera el gobierno de Margaret Thatcher en Gran Bretaña.

Más importante es el desarrollo por parte de la UE de una normativa (un conjunto de directivas) destinada a la liberalización de la economía. En un sentido general, el objetivo de esta legislación es acabar con prácticas corporativas y anticompetitivas, amparadas por las legislaciones nacionales, que protegían a determinadas profesiones o grupos de interés a expensas de la eficiencia económica y, puede argumentarse, del interés general.

No obstante, algunas directivas, como la directiva Bolkestein sobre servicios (y su propuesta de que a los trabajadores de un país se les aplique su propia

legislación laboral cuando son contratados en otro con mayores derechos sociales), han dado origen a una comprensible polémica, ya que podían suponer un ataque a los derechos de los trabajadores del segundo país (*dumping social*). Sin embargo, la alternativa más obvia, la fijación de una legislación social de alcance europeo, encuentra una resistencia frontal por parte de muchos países, comenzando, como es lógico, por aquellos –como Gran Bretaña y ahora los países del Este– en los que los derechos de los trabajadores son menores.

En otro sentido, el desarrollo y la aplicación de las directivas de la UE plantean dos cuestiones. La primera es la preexistencia de una administración pública fuerte, profesionalizada y capaz de aplicar con eficacia la legislación nacional y la legislación europea. La segunda es la tendencia a sustituir el control administrativo de las actividades económicas por la regulación a través de entes independientes cuyos objetivos y competencias se fijan por ley. De hecho, la construcción del mercado único implica no solo la actividad normativa de la UE, sino un proceso paralelo de creación de agencias reguladoras en el ámbito europeo.

La existencia de administraciones fuertes y profesionalizadas exige que el Estado cuente con una sólida base fiscal. Se suele pensar que la alta presión fiscal existente en Europa (en torno de 40% del PIB) es consecuencia directa del Estado de Bienestar, y a menudo no se repara suficientemente en la necesidad de financiar un aparato administrativo capaz de manejar los asuntos de sociedades desarrolladas y complejas. Si bien en el debate sobre el origen del desarrollo no existe acuerdo sobre si primero son las instituciones y luego el crecimiento económico, o a la inversa, no hay ninguna duda de que el desarrollo se correlaciona con la fortaleza institucional de la administración pública.

Pero la propia dinámica de privatización de las empresas públicas en sectores estratégicos, como la energía o las comunicaciones, ha aumentado el peso de la regulación por parte de agencias independientes. Esto, junto con la autorregulación sectorial impuesta por las grandes empresas –cuyos estándares obligan a sus subcontratistas, y en buena medida a sus propios competidores–, ha conducido a la emergencia de lo que podemos llamar «capitalismo regulado» o «capitalismo regulatorio»⁴.

4. John Braithwaite: *Regulatory Capitalism: How it Works, Ideas for Making It Work Better*, Edward Elgar, Cheltenham, 2008.

Una de las críticas más frecuentes contra la economía europea es que se ve asfixiada por un exceso de regulación. Esto es bastante discutible: la existencia de regulación que facilita la competencia y a la vez fija estándares comunes para la industria puede explicar no solo la mayor rapidez con la que se extiende el uso de la banda ancha en Europa en relación con EEUU, sino también el crecimiento inicial de la telefonía móvil. En conjunto, se puede afirmar además que la UE está exportando sus reglas a la economía global a causa de la importancia que para otros países tiene el acceso a su mercado⁵.

Lo que es preciso tener en cuenta es que, sin una tradición de administración pública eficaz y profesionalizada, es bastante difícil introducir una regulación por agencias independientes que no se vean capturadas por los propios sectores regulados y que cuenten con la competencia técnica necesaria para desarrollar una regulación y una vigilancia eficientes. Por decirlo así, una condición necesaria del capitalismo regulatorio es la existencia previa o paralela de una administración eficaz y competente.

En ese sentido, la experiencia previa de «capitalismo administrado» en muchos países europeos puede ser un punto de partida positivo para el paso a la fase reguladora del capitalismo, aunque en EEUU el desarrollo de la regulación haya sido paralelo al de la administración federal. En cambio, el auge de la regulación no puede tener éxito sin el simultáneo fortalecimiento y la profesionalización de la administración pública.

**La experiencia previa de
«capitalismo administrado»
en muchos países europeos
puede ser un punto de partida
positivo para el paso a la fase
reguladora del capitalismo ■**

■ Los límites de la liberalización y la crisis actual

La liberalización del mercado único y el paso del capitalismo más o menos administrado por el Estado al capitalismo regulado constituyen cambios positivos para las economías europeas, en la medida en que las han hecho más eficientes y competitivas en el nuevo entorno globalizado. Pero es indudable que en ese proceso ha habido conflictos entre la «Europa económica» y la «Europa social», como se mencionaba en referencia a la directiva Bolkestein sobre la legislación social aplicable a los trabajadores extranjeros de servicios.

5. Ver Tobias Buck: «How the European Union Exports Its Laws» en *Financial Times*, 9/9/2007 y Charlemagne: «Brussels Rules OK» en *The Economist*, 20/9/2007.

Pese a las quejas recurrentes sobre la transformación del proyecto europeo en una mera «Europa de los mercaderes», el modelo social europeo se ha mantenido en pie frente a las exigencias de competitividad ■

Sin embargo, pese a las quejas recurrentes sobre la transformación del proyecto europeo en una mera «Europa de los mercaderes» y a la falta de una carta europea de derechos sociales de los trabajadores, se puede argumentar que el modelo social europeo se ha mantenido en pie frente a las exigencias de competitividad: so-

bre esto volveré más adelante. Lo que sí es cierto es que las reformas liberalizadoras, y los cambios de la economía global, han afectado en alguna medida la lógica del modelo económico renano.

Una de las características de este más criticadas desde la perspectiva anglosajona era la existencia de vínculos entre las grandes empresas y los bancos, especialmente los de propiedad pública, como los bancos regionales alemanes. Esta asociación permitía a las empresas contar con financiación estable a largo plazo, lo que les hacía posible no priorizar la rentabilidad inmediata y desarrollar proyectos estratégicos de larga duración. En la lógica del modelo anglosajón, esto se describía como *crony capitalism*, como una de las causas de la «euroesclerosis».

La liberalización impulsada por la UE, la libre circulación de capitales y la creciente globalización de los mercados de valores han afectado este rasgo del capitalismo europeo (continental). En la medida en que la banca pública se ha visto presionada para abandonar su posición como accionista de referencia de las grandes empresas nacionales, estas han debido dar prioridad a la creación de valor para sus inversores, que ahora ya no apuestan por proyectos a largo plazo sino por la rentabilidad inmediata, algo que puede poner en peligro el futuro de las empresas que no son capaces de ofrecerla.

Paralelamente, el desarrollo desde los años 90 de la titulización de deudas y otros derivados financieros ha provocado una vertiginosa expansión del crédito y de los mercados de deuda, por lo que muchas empresas han optado por endeudarse para financiarse, como alternativa a unas exigencias desmesuradas de rentabilidad. Lógicamente, también la banca europea se ha visto arrastrada al nuevo vértigo financiero y ha tratado de ampliar su cuota de mercado y su volumen de negocios.

Las consecuencias de estos cambios son evidentes ahora, cuando la explosión de la burbuja inmobiliaria ha provocado una crisis del sistema financiero global, y también de la banca europea. Algunos de los bancos más sólidos han debido ser recapitalizados con dinero público, y se ha producido una sequía de crédito como resultado de la desconfianza sobre la diseminación en el sistema de «activos tóxicos», paquetes de deuda titulizada contaminados por deudas hipotecarias de dudoso cobro, comenzando por las famosas hipotecas *subprime*.

El problema es que el fuerte endeudamiento de las grandes empresas las obliga a buscar nuevos créditos para refinanciar sus deudas, pero los bancos no quieren asumir nuevos riesgos ya que en muchos casos se encuentran también fuertemente «apalancados» (endeudados), y no logran encontrar financiación asequible en el mercado interbancario a causa de la general desconfianza. En este sentido, la modernización de las economías europeas les ha ocasionado una fragilidad que difícilmente habría podido producirse con el viejo modelo de asociación entre empresas y banca tradicional.

La cuestión es qué va a pasar ahora: no es fácil preverlo. El llamado «pacto de estabilidad y empleo» de la UE impone a los países de la eurozona –los que tienen el euro como moneda común– un límite de 3% al déficit de los gobiernos nacionales, aunque admite que este límite se sobrepase en situaciones excepcionales. Pero las principales economías de la UE han aprobado voluminosos paquetes de rescate a la banca y estímulo a la economía que en muchos casos –Alemania, España, Francia, Grecia, Irlanda, Malta y Holanda– las han llevado a desbordar ese límite (Gran Bretaña, como se sabe, no pertenece a la eurozona).

Por otra parte, la crisis hace que se disparen los «estabilizadores automáticos», las ayudas al desempleo que, aunque evitan el colapso de la demanda, implican un fuerte aumento del gasto público. Por lo tanto, es esperable que la UE deba aceptar durante los próximos años una prolongada situación excepcional, o bien revisar la letra del pacto de estabilidad. Y es que una regla pensada para asegurar la competitividad en momentos de crecimiento se adapta mal a una situación de crisis que exige una respuesta keynesiana coordinada.

Más importante es la cuestión de las medidas de apoyo a la banca y a las grandes empresas en crisis por parte de los gobiernos nacionales. Si estas ayudas no se coordinan pueden conducir a una competencia desleal contraria a la letra y el espíritu del mercado único. La respuesta no puede limitarse a prohibir las ayudas, sino que debe fijar reglas comunes para su diseño y aplicación. En este sentido, la recesión mundial podría ser un acicate para

avanzar hacia un verdadero gobierno económico de la UE, algo que el actual Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (Ecofin) no es.

■ El modelo europeo de sociedad

De lo planteado hasta aquí se deduce que no existe un modelo económico común de los países europeos y que, si se habla de un modelo económico de la UE, se trata de algo en construcción, caracterizado por el intento de liberalizar el mercado único, que además se encuentra en un momento de cambio a causa de las nuevas circunstancias surgidas de la crisis económica internacional. En particular, la idea misma de liberalización financiera, considerada indiscutible tanto en la UE como en toda la economía globalizada, va a ser revisada, y quizá modificada,

La idea misma de liberalización financiera, considerada indiscutible tanto en la UE como en toda la economía globalizada, va a ser revisada, y quizá modificada, como consecuencia de los efectos sistémicos del colapso del sistema financiero surgido en los 90 ■

como consecuencia de los efectos sistémicos del colapso del sistema financiero surgido en los 90.

¿No existe sin embargo un aire de familia que une a los diferentes modelos nacionales de la Europa occidental? Una posible respuesta es que este aire de familia se deriva del compromiso compartido con un modelo de sociedad caracterizado por la existencia del Estado de Bienestar. Más allá de

las diferencias en su alcance y en la cuantía monetaria de sus prestaciones, las sociedades europeas se caracterizan por un conjunto de seguros y servicios destinados a garantizar la igualdad de oportunidades y la cohesión social.

El primero es el seguro de desempleo, que en los países más avanzados –y de población más reducida, como los nórdicos– va acompañado de políticas activas de empleo orientadas a evitar que se consolide el desempleo de larga duración. El seguro de desempleo es un estabilizador automático en el plano económico, pero es sobre todo un mecanismo de protección de las personas y de las familias, que evita que la pérdida del puesto de trabajo ponga en peligro la vivienda y el mantenimiento fundamental de las personas.

Lo que inicialmente solo existía cuando lo asumían las asociaciones obreras de ayuda mutua fue convirtiéndose, con el tiempo, en una política pública, en un largo proceso en el que jugaron un papel el deseo de los gobiernos

conservadores de arrebatar una bandera a los partidos obreros, las convicciones de estos cuando llegaron al gobierno, y luego una concepción económica keynesiana de los mecanismos anticíclicos necesarios para evitar que una eventual crisis se profundice.

El segundo es el sistema de sanidad pública universal. Los gastos sanitarios tienen cobertura pública –con algunas limitaciones que varían según los países– incluso cuando existen proveedores privados. La existencia de ese financiador único permite negociar con los proveedores –por ejemplo, con las empresas farmacéuticas– para intentar controlar el gasto, aunque el desarrollo tecnológico y el envejecimiento de la población empujen forzosamente al alza los costes.

En este aspecto, Europa y Canadá son la contracara de EEUU, país en el que, tras la Segunda Guerra Mundial, las grandes empresas asumieron los seguros sanitarios de sus trabajadores como alternativa americana a la medicina «socializada» de Europa. Hoy el coste de esos seguros sanitarios privados ha crecido hasta volverse inmanejable para las empresas y constituye un factor crucial para explicar la pérdida de competitividad, por ejemplo, del sector automotor. La universalización del sistema de salud en EEUU no es solo una apuesta por la cohesión social, sino también por el control de los costes sanitarios, que casi duplican, como porcentaje del PIB, el gasto sanitario en España.

El tercer pilar del Estado de Bienestar son los sistemas públicos de pensiones. La presión para pasar a sistemas privados ha sido muy fuerte durante los últimos años, por interés de las entidades financieras y por la supuesta inferioridad de los sistemas públicos de reparto –respecto a los sistemas de capitalización e inversión– frente al envejecimiento de la población. Evidentemente, el *crash* bursátil iniciado en 2008 ha modificado esta forma de ver las cosas, lo que no significa que no deban buscarse fórmulas mixtas o al menos reformas de los sistemas actuales.

Precisamente, el envejecimiento de la población ha creado la necesidad de avanzar en un cuarto aspecto de protección social: los servicios de atención a las personas mayores y los enfermos crónicos no hospitalizados, así como el apoyo financiero a las familias con hijos y las escuelas infantiles para los niños desde los primeros meses de vida, que son a menudo una condición para que las mujeres puedan tener hijos sin renunciar a su actividad laboral. Quizá no sea casual que en los países nórdicos, donde estos servicios están más desarrollados, ya esté repuntando la natalidad, mientras que en países

La educación universal y gratuita no se suele considerar parte del Estado de Bienestar en sentido estricto, pero es indudablemente un rasgo de las sociedades europeas, y un instrumento fundamental para la igualdad de oportunidades que se pretende garantizar ■

en donde solo ahora comienzan a ponerse en marcha –como España– la natalidad ha vuelto a crecer únicamente gracias a los inmigrantes.

La educación universal y gratuita no se suele considerar parte del Estado de Bienestar en sentido estricto, pero es indudablemente un rasgo de las sociedades europeas, y un instrumento fundamental para la igualdad de oportunidades que se pretende

garantizar. Además, es bastante evidente, en los actuales momentos de cambio económico, que la formación y la cualificación son la mejor inversión que un país puede hacer para su desarrollo económico.

Desde el comienzo del ciclo conservador, se ha venido hablando de la crisis del Estado de Bienestar, de la imposibilidad de financiar sus prestaciones y del riesgo de crear una sociedad sin iniciativa ni incentivos para el trabajo. Algunas críticas puntuales tienen sentido, y en casi todos los países se han producido reformas para racionalizar el gasto y evitar efectos no deseados de la protección social. Sin embargo, el Estado de Bienestar no solo no ha perdido terreno, sino que ha seguido creciendo⁶. Y, como vemos hoy, ha demostrado bastante más vitalidad y estabilidad que el modelo económico neoliberal que había dictaminado su obsolescencia.

La posible conclusión es que el Estado de Bienestar así descrito no solo crea un modelo de sociedad, sino que tiene una fuerte influencia sobre la economía a través del sistema fiscal. Una administración pública fuerte y un amplio Estado de Bienestar exigen importantes recursos fiscales, y estos solo pueden obtenerse con una economía dinámica y competitiva, con alta productividad y un fuerte componente de innovación tecnológica, lo que a su vez implica educación y políticas sociales universales. Este podría ser el núcleo del triángulo europeo de Estado, economía y sociedad.

La inversa de este triángulo es el aparente círculo vicioso en el que se encuentran los países de América Latina, cuya base fiscal es insuficiente, entre otras causas, porque el número de asalariados formales es solo una parte

6. Vicente Navarro, John Schmitt y Javier Astudillo: «Is Globalization Undermining the Welfare State?» en *Cambridge Journal of Economics* vol. 28 N° 1, 1/2004, pp. 133-152.

reducida del total de la población. Eso obliga al Estado a utilizar la imposición indirecta (sobre el consumo) como fuente de ingresos: dos terceras partes del total de los impuestos promedio de la región caen sobre el consumo, mientras que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) representan solo un tercio.

Una reforma para incrementar los impuestos sobre la renta puede enfrentar el veto de una coalición fiscal formada por los sectores de renta más alta, las empresas y las clases medias asalariadas, y no hallar respaldo en los sectores de renta baja pese al carácter claramente regresivo de los impuestos indirectos. Sin embargo, sin romper ese nudo gordiano será imposible contar con una política social universal, incluso si existen rentas especiales, como las petroleras u otras.

Pero sin esa política social universal –el Estado de Bienestar– será difícil construir una economía dinámica y creadora de empleo, con un mercado interno amplio y no limitado por la desigualdad. Por ello, la Organización de Estados Americanos (OEA) desarrolla en la actualidad un proyecto para reactualizar en la agenda política latinoamericana el problema de la reforma fiscal, considerando dramática la ausencia de compromisos sobre esta cuestión, que resulta crucial para el desarrollo a mediano y largo plazo de las economías, más allá de los ciclos favorables y desfavorables en los precios de las materias primas y las exportaciones tradicionales. ☐

REVISTA BRASILEIRA
DE CIÊNCIAS
SOCIAIS

Febrero de 2009

São Paulo

Vol. 22 Nº 69

CONFERENCIAS: O fetiche totêmico da sexualidade masculina: oito erros comuns, **Mathew Gutmann**. O crescimento do trabalho precário: um desafio global, **Arne L. Kalleberg**. ARTÍCULOS: A economia solidária e o trabalho associativo: teorias e realidades, **Marcia de Paula Leite**. As redes sociais do crime organizado: a perspectiva da nova sociologia econômica, **Edmilson Lopes Júnior**. Do barraco à casa: tempo, espaço e valores em uma favela consolidada, **Mariana Cavalcanti**. Desemprego executivo: a crítica ao terceiro espírito do capitalismo no cinema contemporâneo, **Rogério Lopes Azize**. Capital social e desenvolvimento democrático: Porto Alegre (Brasil) e Santiago do Chile, **Patricio Valdivieso**. Representação política: neoinstitucionalismo em perspectiva comparada, **Gustavo Müller**. Reconhecimento e normatividade: a transformação hermenêutica da teoria crítica, **Pablo Holmes**. CRÍTICA: Apresentação. Élide, Gilberto, imagismo e língua de universidade, **Roberto Motta**. Comentário a Roberto Motta, **Élide Rugai Bastos**. Estado e política: réplica a Cícero Araújo, **Armando Boito Jr.** RESEÑAS.

Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS) es una publicación cuatrimestral de la Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), Av. Prof. Luciano Gualberto, 315, 1º andar, USP 05508-900, São Paulo, SP. Tel.: (11) 3091.4664. Fax: (011) 3091.5043. Correo electrónico: <anpocs@anpocs.org.br>. Página web: <www.anpocs.org.br>.