

ECUADOR DEBATE

24

Quito, Ecuador, diciembre de 1991

REPENSAR EL ESTADO

J. Sánchez-Parga
Carlos Rodríguez
Bertha García
Luis F. Torres
Lautaro Ojeda

**ENTORNO MAGICO DE
LAS ESPECTATIVAS Y LA
FANTASIA ORGANIZADA**

Alberto Acosta
Juan Falconí

NI APOCALIPTICOS NI INTEGRADOS

M. Openhayn

LA CANCION ROCOLERA

Hernán Ibarra



ECUADOR DEBATE

CONSEJO EDITORIAL: Francisco Rhon Dávila, José Sánchez Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Epinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera.

DIRECTOR: José Sánchez Parga

ECUADOR DEBATE es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular **CAAP**, que aparece cuatro veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de **ECUADOR DEBATE**.

SUSCRIPCIONES: América Latina US \$16; ejemplar suelto: US \$5. Otros países US \$18; ejemplar suelto US \$6; Ecuador S/. 4.500; ejemplar suelto S/. 1.200.

ECUADOR DEBATE: Apartado aéreo 173-B, Quito, Ecuador. Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total o parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a **ECUADOR DEBATE**.



Centro Andino de
Acción Popular
CAAP
Director ejecutivo:
Francisco Rhon Dávila

BIBLIOTECA

FLACSO
ECUADOR

ECUADOR DEBATE

5,00
0212

24

Quito, Ecuador, diciembre de 1991



EDITORIAL

COYUNTURA

Alberto Acosta
EL ENTORNO MAGICO DE LAS EXPECTATIVAS / 5-18
Juan Falconí
LIBERALISMO: LA FANTASIA ORGANIZADA / 19-26

TEMA CENTRAL

REPENSAR EL ESTADO / 27
José Sánchez Parga
EL ESTADO CONTRA LA DEMOCRACIA / 28-42
Carlos Rodríguez
¿EN QUE ESTADO ESTA LA REFORMA DEL ESTADO? / 43-52
Luis Fernando Torres
¿QUE PUEDE HACER EL ESTADO POR LA DEMOCRACIA / 53-64
Bertha García
EL ESTADO Y LAS F.F.A.A. / 65-77
Lautaro Ojeda
NI LO PRIVADO, NI LO ESTATAL: LO PUBLICO / 79-92
Javier Iguínez Echeverría
**INTERVENCION DEL ESTADO Y DEL MERCADO EN EL
DESARROLLO: aproximaciones para un nuevo enfoque / 93-108**

LIBROS 109-110

ANALISIS

Martín Hopenhayn
NI APOCALIPTICOS NI INTEGRADOS / 111-117
Hernán Ibarra
"QUE ME PERDONEN LAS DOS". / 119-130

DEBATE AGRARIO

Rafaél Guerrero
SUJETOS AGRARIOS Y REVOLUCION CONSERVADORA / 131-140

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Los Diputados de Simón Pachano
ENTREVISTA / 141-144

"REPENSAR EL ESTADO"



INTERVENCION DEL ESTADO Y DEL MERCADO EN EL DESARROLLO: Aproximaciones para un Nuevo Enfoque

Javier Iguíñiz Echeverría*

Cuando más tardío es el desarrollo de una sociedad mayor será la intervención del Estado y la protección de su mercado interno. Y a mayor retraso económico mayor poder de influencia estatal

El problema de la relación planificación-mercado es materia de debate permanente en economía, pero los términos desde los que suele ser abordado pecan de un simplismo excesivo. Una razón de dicho simplismo es el nexo de ambos términos con sendas matrices ideológicas y con experiencias históricas idealizadas que impulsan al olvido de las complejidades y riquezas propias de tal relación. Por eso, en la primera parte de este trabajo vamos a proponer algunas reflexiones de carácter algo abstracto, esto es, sin referencia muy precisa a realidades históricas concretas. En la segunda avanzaremos de manera exploratoria algunas de las características de

la intervención estatal y mercantil en los procesos de desarrollo realmente existentes. Nuestra intención es anticipar la evolución de la relación intervención estatal-mercantil a mediano plazo sobre la base de los condicionamientos objetivos existentes.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Las diferenciaciones ideológicas han transformado el tema de la planificación y del mercado en un asunto vinculado estrechamente a los grandes asuntos de la vida; a aquellos en donde el sentido mismo de la vida se pone en juego. Querría, en

* Economista peruano, investigador del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. DESCO

primer lugar, porponer algunas consideraciones, entre muchas otras posibles y más acertadas, que buscan romper las rígidas fronteras establecidas entre la planificación y el mercado desde el campo de las ideologías.

El carácter exploratorio de las reflexiones alude a mi insuficiencia profesional para analizar con erudición y rigor un problema que linda con campos de reflexión distintos de la economía, como son por ejemplo los de la política y la ideología, pero que resultan imprescindibles para hacer eficaz a la política de desarrollo económico y a la de corto plazo. La razón para entrar en este delicado plano de la relación es simple: la mayor parte de las decisiones en favor o en contra de la planificación o del mercado se sustentan en concepciones extraeconómicas, por lo menos en un cierto sentido, y se basan en visiones filosóficas sobre el sentido de la vida. Esa es también la situación del actual debate político nacional. Para comprobarlo basta leer documentos que sirven de base para la elaboración de los planes de gobierno. Las propuestas de cambio institucional en varios casos no están basadas, ni pretenden estarlo, en análisis costo-beneficio, evaluaciones de eficiencia empresarial microeconómica o modelos de reestructuración sectorial de la economía.

Un primer asunto a precisar en esta parte es que el término "intervención estatal" no es del mismo calibre conceptual que el término "mercado". Para efectos de las condiciones generales prefiero reflexionar sobre la polaridad más clara y clásica: planificación-mercado.

1.1 ¿Mercado = libertad; planificación = esclavitud?

Un primer plano del dilema planificación-mercado es el surgido por el asunto más de fondo al interior del cual puede incorporarse dicho dilema. Tanto el mercado como la planificación pueden verse como maneras por las cuales el ser humano interviene sobre las condiciones de reproducción de su vida. En este plano, la planificación y el mercado están enmarcados por el problema de la libertad respecto de dichos condicionamientos. Si aceptamos dicho marco como uno de los importantes y relevantes debemos estar dispuestos a aceptar un cierto grado de complejidad.

Toda libertad remite necesariamente, porque es su "otra cara de la medalla", a algún tiempo de sujeción o esclavitud. El mercado como ámbito de libertad remite, por ejemplo, a diversas sujeciones del empresario respecto de las costumbres o regulaciones feudales o absolutistas en el campo, del comercio de productos, en el del tamaño de la empresa y en el mercado de trabajo, entre otros. Esas regulaciones, provienen muchas veces del mundo religioso feudal y del Estado, explican que la contrapartida histórica concreta de esa libertad haya sido la búsqueda de una independización del campo económico respecto de los juicios éticos y el rechazo al Estado interventor en la economía. El mercado constituye el ámbito de libertad de un individuo -empresario que se libera de la tutela divina y estatal. De acuerdo a la perspectiva liberal, la oferta y la demanda están (casi) fuera de toda

posibilidad de control humano¹, por lo que también están fuera del alcance de una ética que, ya en repliegue, se expresaba en gran medida en la forma de restricciones. Las leyes del mercado expresaban así mismo un marco alternativo a las leyes estatales también generalmente restrictivas. A su vez estas leyes, coercitivas o intervencionistas para unos, eran la condición necesaria para mantener la libertad de otros, más precisamente los detentores del poder en decadencia. El crecimiento de una libertad restringe otra.

Pues bien: toda libertad trae consigo su propia esclavitud. Al revés: todo abandono de viejas esclavitudes implica el abandono de viejas libertades. La planificación implica justamente sujeción, pero es a la vez una respuesta libertaria a algunas de las nuevas esclavitudes. El costo conocido es el sacrificio de algunas de las nuevas libertades. El mercado, por ejemplo, incluye entre sus ingredientes esenciales la competencia y una cierta (y sesgada) asimétrica aleatoriedad en la obtención de bienes o de empleo. Ambos ingredientes introducen un factor de incertidumbre en la vida que es contrario a la búsqueda de control sobre las condiciones de reproducción de la vida. Esa pérdida de la vida como de hecho ha ocurrido y sigue ocurriendo infinidad de veces. La planificación es una respuesta contra esa

sujeción al mercado como determinante “fuera de control” de la vida misma del individuo. Es natural que desde el punto de vista del proletario la inseguridad introducida por el mercado constituya un factor de enorme importancia y probablemente una pérdida parcial de libertad respecto de la seguridad que acompañaba a las antiguas sujeciones. No sólo la conquista de la libertad de dejar un trabajo no deseado.

Al reflexionar sobre este problema, normalmente debemos ver en acción esta tensión entre viejas y nuevas libertades y esclavitudes. Esta tensión será, por ejemplo, pronto observable en los procesos de liberalización económica de los países socialistas. ¿Será fácil en esos países introducir el desempleo sin alternativa segura de subsistencia? Es probable que la identidad cultural del socialista esté indisolublemente ligada a esa libertad curiosa para nosotros, proveniente de la ausencia de desempleo. Por eso el péndulo se moverá en varias direcciones antes de establecerse un equilibrio o la síntesis de lo viejo y lo nuevo. Ni los actuales progresos son solamente hacia la libertad, ni los probables retrocesos serán solamente contra ella.

Por otro lado, la obligatoriedad de la competencia económica introduce un elemento que no puede ser identificado con la libertad. ¿Acaso el ser humano no

1. La alusión al “casi” pretende recordar que el carácter natural del intercambio de mercancías y, previamente, de la escasez y de los precios relativos, está menos radicalmente sostenido por los fundadores del neoclasicismo que por sus seguidores y que el carácter autoconsciente e independiente de la voluntad humana es igualmente un supuesto de la teoría económica que no pretende ser expresión fiel de la realidad. Ni el mercado es tan natural ni el individuo tan libre. Sobre este problema en Leon Walras, W.S. Jevons y otros neoclásicos, Igufñiz (1978).

preferiría una convivencia humana menos competitiva? ¿Acaso el empresario no está obligado a competir? ¿Por qué es más libre el que tiene que luchar por un puesto de trabajo quitándose a otro que el que no tiene por qué hacerlo? El mercado introduce su propia esclavitud, y quién sabe si ésta no resulta más sistemática y masivamente mortal que la de la antigüedad. La naturaleza coercitiva del mercado y sus leyes es un rasgo fundamental de la realidad actual y pone en evidencia, por contraste, la libertad característica de ciertos sistemas de planificación cuando determina colectivamente de modo democrático su futuro colectivo. Después de todo, es evidente que el liberalismo buscó cambiar leyes por leyes; unas mas "divinas" o personales por otras supuestamente impersonales, pero, a fin de cuentas, leyes supuestamente más inalterables por el ser humano que las anteriores.

En general, no hay relación humana, ni la más sublime -como puede ser la basada en el amor- que no incluya libertad y sujeción, independencia y dependencia. Las relaciones sociales económicas, mercantiles o de planificación no escapan en lo más mínimo a esta dialéctica de la libertad y la esclavitud. No puede identificarse mercado con libertad tan fácilmente.

1.2 ¿Mercado = privado; planificación = estatal?

Otra manera de establecer una relación equivocada entre la planificación y el

mercado es atribuyendo a aquella una vigencia exclusivamente vinculada al Estado y a éste una circunscrita al sector privado. La realidad es bastante distinta. Para empezar, la planificación como actividad es una característica central de toda actividad empresarial y, por lo tanto, esencial a la economía "de mercado". Si la contraposición entre planificación y mercado se da en el terreno de la circulación y del intercambio, no se da en el del proceso productivo mismo y por lo tanto es compatible con muy diversas relaciones sociales de producción.

Pero además, en concreto, la dimensión planificadora de la economía "de mercado" se expande agresivamente. De hecho, la planificación privada continúa desplegándose más poderosamente que la estatal pues mientras que la planificación estatal tiene un marco de acción esencialmente nacional, la planificación privada realizada por las grandes empresas capitalistas está adquiriendo desde hace un buen número de años un marco transnacional². En ese contexto, por ejemplo, buena parte del comercio internacional es en realidad planificación. En el comercio intra-empresa a nivel internacional los precios son administrados y, por tanto, bastante independientes de las condiciones de oferta y demanda en esos momentos. Esos precios, aunque dependientes de las características de la producción y del mercado en buena parte representan estrategias de crecimiento a mediano plazo que abstraen las condiciones del mercado.

2. Joyce Kolko (1988) recuerda que en 1982 el 27% de todas las exportaciones de los EE.UU. de N.A. fueron dirigidas a subsidiarias y que el 56% del total de las importaciones vinieron de empresas afiliadas.

En general, el debate planificación-mercado se basa en idealizaciones del mercado que cada vez se alejan más de la realidad en un olvido de la planificación realmente existente en el capitalismo.

1.3 ¿Estado = intervención; mercado = no intervención?

También resulta una simplificación inadecuada la que establece que la intervención es práctica estatal, mientras que el mercado es ajeno a dicha práctica. La capacidad de intervenir no es monopolio del Estado, y ni siquiera el Estado se libra de los condicionamientos políticos y económicos que también influyen en la "libre empresa". Por ejemplo, en el debate cotidiano sobre política económica es común acusar al Estado de no poder intervenir, por supuesto que en la dirección "concreta" para los acusadores, por estar sometido a presiones sociales o políticas, a exigencias extraeconómicas. Generalmente estos mismos acusadores olvidan la intervención "privada" en el Estado. A veces por esa razón se considera conveniente una dictadura.

Por otro lado, están lejos los tiempos en los que se creía que la competencia mercantil no es intervencionista. Sólo los que no han participado en la competencia económica pueden imaginar algo así. El problema no es intervención versus no intervención. El problema real es sobre el

tipo de intervención, su conveniencia y su legitimidad. La competencia mercantil es menos impersonal de lo que las visiones ideológicas de ella suponen. Cuando la teoría microeconómica quiere acercarse a la realidad del fenómeno que quiere tratar, no puede evitar la presencia de la intervención. Los oligopolios o monopolios son una creación teórica destinada a abrir la posibilidad de la intervención supuestamente extramercantil en el campo mismo de la economía. Es, después de todo, una manera de reconocerla como parte de la realidad. Toda la tradición antimonopólica del pensamiento liberal consecuente es testimonio de la potencialidad de la intervención privada. El fracaso de su lucha contra las grandes empresas revela mejor que nada la realidad permanente de dicha intervención. Cuando la teoría microeconómica se hace teoría para empresarios y cuando se describe la realidad de la práctica empresarial, la intervención en el curso de los acontecimientos económicos es sistemática. Competir es esencialmente intervenir. ¿Cuál es la intervención legítima? La existencia del concepto "competencia desleal" y su escasa operatividad práctica revelan lo sospechosamente restringido que es el concepto y los amplios márgenes de la libertad para utilizar todos los medios necesarios para llegar al resultado principal de la competencia: ganar en todos los sentidos de la palabra, y no sólo dinero, como se simplifica, usualmente³.

3) El competidor nunca está totalmente al margen de la tentación de utilizar efectivamente todos los medios para ganar. Después de todo un ilustre pensador se atravió a afirmar que "(...) la forma de un competidor de alcanzar el logro de sus deseos es la de matar, subyugar, suplantar o repeler al otro" (Hobbes, 1975: 161).

Una intervención privada ampliamente reconocida es la que ejercen los capitalistas sobre el Estado, sobre sus empresas, sobre las instancias de recolección tributarias, etc. Pero es también fundamental la que ejercen sobre los congresos de manera organizada.

El Estado está identificado con la intervención cuando aquella que se desea deslegitimar es la estatal. Es fácil identificar esa intervención pública justamente porque es pública. Cuando la intervención que se desea deslegitimar es la privada sobre el Estado, la propuesta será desprivatizar el Estado.

En el caso de nuestros pequeños países, la experiencia no ha sido ajena a la intervención macroeconómica privada. Hace un cuarto de siglo en el Instituto de Estudios Peruanos se discutía la realidad nacional bajo los términos "gran empresa-pequeña nación"

1.4 Otras identificaciones y conclusión

En general, el debate sobre el problema de la relación entre el mercado y el Estado está lleno de este tipo de identificaciones unilaterales. Identificar mercado con liberalismo o con individualismo, por ejemplo es inexacto. La experiencia

asiática, y en particular la japonesa⁴, da cuenta de la complejidad del proceso de desarrollo capitalista en el contexto de culturas antiguas.

Igualmente, se suele identificar mercado con apertura y planificación o intervención estatal con cierre. Cosa que es discutible desde las experiencias que han concentrado la intervención estatal en la promoción de exportaciones.

Otra vieja relación es la asociación mercado-estabilidad y Estado-inestabilidad del crecimiento y del empleo. En otros tiempos, después de la gran recesión de los 30, el nexo entre dichos términos era el opuesto. Hoy la discusión no puede ser tan simple en la asignación de responsabilidades en la inestabilidad.

En conclusión, la discusión sobre planificación y mercado en el terreno de la economía requeriría una depuración que permitiera fórmulas más originales que las que se expresan en el contexto de un debate ideologizado marcado por la experiencia internacional idealizada, generalmente asumida de una manera dañina para el desarrollo nacional basado en sus propias potencialidades. En el plano institucional un país como el nuestro tiene que descubrir las formas de organización económica que posibiliten la superación de

Si las formas más extremas no son práctica normal en la economía es porque intervienen factores extraeconómicos -por ejemplo, de tipo ético y cultural en general - que impiden que la competencia mercantil llegue a ellos (traducción del autor).

4. Mishio Morishima (1988) en *Why has Japan "succeeded"* ha señalado que "el capitalismo japonés fue - y todavía es- nacionalista paternalista y anti-individualista". A lo anterior añade que "a pesar de su éxito económico en el período de posguerra, las posibilidades de un florecimiento y maduración del individualismo y del liberalismo son muy remotas" (pp.18-19). El significado de la modernización tiene ingredientes menos simples que los esgrimidos en el debate nacional (traducción del autor).

los problemas que plantearemos en la tercera parte del ensayo y de otros.

2. INTERVENCION ESTATAL Y DESARROLLO: HACIA UNA NUEVA INTERPRETACION

Aunque no estamos en condiciones de hacer un resumen de la experiencia del desarrollo económico internacional desde el ángulo que nos interesa en este trabajo, sí conviene extraer algunas constataciones y proponer junto a ellas algunas hipótesis de interpretación para avanzar hacia la ubicación del problema en su contexto histórico real. Las disquisiciones más doctrinarias de la primera parte pueden complementarse, así, con ciertas evaluaciones del proceso histórico concreto.

La intervención del Estado en la economía parece estar más relacionada al momento en el que se encuentra el país dentro de la ruta del desarrollo que a factores circunstanciales⁵. Desde distintas perspectivas se considera que para avanzar los países subdesarrollados requieren mayor intervención estatal que los ya desarrollados. Hace casi treintainco años W.A. Lewis recordaba cómo en los países

subdesarrollados hacía falta más gobierno que en los desarrollados pero, en general, aquellos tenían mal gobierno⁶. En esa época habían pocas dudas respecto de la conveniencia de una fuerte intervención estatal. Hoy estamos en un momento de ofensiva liberal y antiestatista que propone privatizar, desregular y, en general, desestatizar. La mera presencia cuantitativa del gobierno no parece estar estadísticamente vinculada a la tasa de crecimiento sostenido⁷ El nexo entre presencia estatal y desarrollo es difícil de precisar. Exploremos algunas pistas.

2.1 A mayor atraso, mayor necesidad del Estado

Un análisis bastante minucioso de las experiencias de desarrollo económico nacional en Europa es el de Senghaas, quien llega a la conclusión de que "(...) cuanto más tarde se intentó recuperar la diferencia de desarrollo tanto más difícil fue esta empresa" (Senghaas, 1985: 41, Ver, también, 34, 45, 48, 51 y 72). La razón de esa dificultad creciente es que conforme más países desarrollan, más generan sobre los que no lo logran una

5 Vamos a considerar que a pesar de las diferentes estrategias para avanzar hay una ruta del desarrollo. Evidentemente distintas estrategias dan lugar a diferentes tipos de desarrollo con consecuencias distintas para la población. Adoptamos acá un enfoque diacrónico, sin negar la necesidad de complementarlo con un sincrónico.

6 Al señalar las paradojas del crecimiento económico Lewis (1955:382) anotaba que "en la misma forma que los países pobres necesitan ahorrar más que los países ricos pero no pueden lograrlo, también necesitan más y mejor actividad gubernamental que los ricos pero tienden a conseguir menos y peor" (Traducción del autor).

7. Un autor poco simpatizante de la presencia estatal no logra encontrar una relación significativa entre tamaño del gobierno y crecimiento económico (Olson, 1982:82). Desde la otra perspectiva Nigel Harris (1986: 145) confiesa no encontrar una relación entre tamaño del Estado y crecimiento.

“presión de periferización” resultante de la “competencia desplazante” que ocurre entre economías de desigual capacidad competitiva cuando se vinculan comercialmente. El resultado de la vinculación libre entre desiguales es la destrucción del menos competitivo y la supremacía del que lo es más. El aspecto relevante para nuestro tema es que cuanto más tardío es el inicio del desarrollo mayor tiene que ser la protección del mercado interno de los productos del exterior y mayor la intervención del Estado en el establecimiento de la estructura sectorial que se adopta, de las variables cuyo crecimiento es prioritario y del ritmo de la intervención. Mientras que los primeros en desarrollar (después de Inglaterra, se entiende), como fuera Bélgica, Francia, Alemania y Austria-Hungría, tuvieron una protección menor y una escasa participación estatal durante sus momentos de “despegue”, casos posteriores, como Japón, habrían logrado su desarrollo con una intervención estatal y protección del exterior relativamente mayor y/o más prolongada.

Junto a este esfuerzo de constatación histórica (siempre debatible y profundizable) podemos colocar dos aportes teóricos de distinto tipo pero en la misma dirección. Por un lado, Sylos Labini afirma lo mismo que Senghaas sobre la peculiaridad de los que arrancan tarde⁸. Su argumento teórico consiste en que los

países atrasados tienen crecientes dificultades para realizar tres “saltos”: el tecnológico, el del mercado y el empresarial. Estos saltos están vinculados por ejemplo a las escalas mínimas necesarias para operar competitivamente en una serie de actividades consideradas por Sylos Labini como básicas para el desarrollo (electricidad, acero, cemento, productos químicos, mecánica pesada, bienes durables).

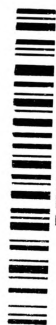
El resultado es que al sector privado de los países que comienzan le es cada vez más difícil de asumir la tarea de la inversión y la innovación tecnológica necesarias para competir en varias de las actividades fundamentales, quedando éstas al alcance sólo del Estado o del capital extranjero. Superando cierto “umbral crítico” los capitales nacionales estarían en condiciones de asumir la tarea. En este enfoque, basado en la teoría de la industrialización, las actividades industriales realizables en escalas de producción pequeñas sólo pueden desarrollarse masivamente después que las grandes empresas hayan generado las precondiciones del desarrollo. No es ya repetible, plantea Sylos Labini, el esquema original de la revolución industrial que partía de pequeñas empresas y, poco a poco, elevaba su escala productiva y su eficiencia.

Por otro lado, desde una crítica a la teoría de las ventajas comparativas, Shaikh muestra que bajo el supuesto de un

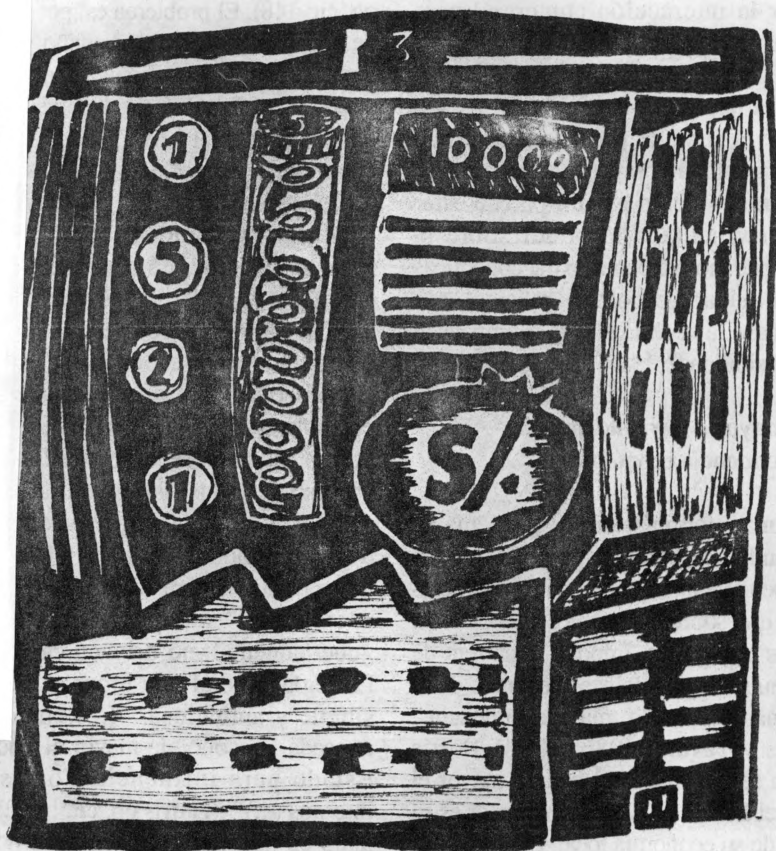
8. “Existe una diferencia esencial entre los países que iniciaron su desarrollo hace mucho tiempo y los atrasados: con el paso del tiempo se han determinado obstáculos cada vez mayores para el logro de un desarrollo industrial esencialmente “privado” como el que se dio en Inglaterra durante el período a caballo entre los siglos XVIII y XIX” (Sylos Labini, 1984: 63).



FLACSO
ECUADOR



REV 9828



comportamiento monetario distinto que el característico de la teoría cuantitativa del dinero, las ventajas comparativas de Ricardo no devienen en el mutuo beneficio de Inglaterra y Porgugal, como el clásico

inglés aseguró, sino en el subdesarrollo del atrasado (Inglaterra para Ricardo) y el progreso del avanzado (Shaik, 1979, 1980)⁹. Cuanto mayor el atraso de uno respecto del otro, mayor la necesidad de

9. El concepto relevante en este marco teórico sería el de "ventajas absolutas" Hoy está desarrollandose con mayor fuerza el concepto de "ventajas absolutas" Hoy está desarrollándose con mayor fuerza el concepto de "ventajas competitivas " en la literatura sobre el comercio "intra-industria" . El cambio consiste en tomar en cuenta la comparación de productividad entre dos productores de la misma mercancía en distintos países y no la comparación entre productores de distintas mercancías en el mismo país.

impedir la interacción comercial para mantener en vida incluso el sector donde se tiene ventaja comparativa. Esto también sugiere la necesidad creciente del Estado conforme el punto de partida es más tardío y la desigualdad competitiva mayor. Esa mayor intervención estatal parece estar también vinculada al poder sobre la sociedad de motivaciones extraeconómicas como la militar, geopolítica, religiosa, etc. ¿Pero acaso la necesidad está acompañada por la posibilidad?

2.2 A mayor desarrollo, mayor dependencia económica

En una reformulación del problema de la dependencia hemos sostenido que “si por dependencia entendemos la condicionalidad que sobre los agentes económicos, privados o estatales, impone la carrera de la acumulación capitalista, debemos decir que a más desarrollo, más dependencia”. (Iguíñiz y Távora, 1986: 261)¹⁰. Harris también señala que “(...) cuanto mayor el poder del Estado en el mundo, menor es su control de su economía local. En los 30 era el atrasado Brasil el que pudo evitar la recesión y no el avanzado EE.UU.”(Harris,

ob, cit: 148). El problema es, por supuesto, de poder estatal y no de tamaño y, en esta hipótesis, conforme el país se industrializa el poder del Estado se reduce respecto del poder del capital privado tanto nacional como transnacional así como respecto de las condiciones generales del mercado.

En un principio, al comienzo de la industrialización, de acuerdo con estos enfoques, el poder del Estado es efectivamente muy grande y es utilizado para liderar el proceso económico. Tanto para Harris como para nosotros las preocupaciones geopolíticas militares estarían generalmente presentes en los Estados en proceso de industrialización, aún en los casos en los que la participación productiva del Estado fue mínima¹¹. Para Harris la motivación para la industrialización nacional es “siempre necesariamente gubernamental, no privada capitalista”. La regla general que propone Harris es simple y ambiciosa: “(...) cuanto más atrasada la economía mayor el poder del Estado para influenciar los asuntos internos (...)” (Harris ob. cit. : 162). Acá, tanto en nuestra formulación como en la de Harris se propone algo distinto que una constatación. La idea es más bien

10. Una versión revisada, como “Reflexiones y propuestas sobre la industrialización en el Perú” se editó en CISEPA, Serie Documentos de trabajo No 70, Lima, 1986. La idea proviene de un enfoque menos nacional de las relaciones económicas. Antes habíamos señalado que “(...) todo comercio es “externo” (foreing) Lo externo resulta de que es comercio y no de que es internacional”(Iguíñiz, 1979: 245)

11. Para Harris (ob. cit: 150) esto se aplica incluso a Inglaterra: “en el período cuando la revolución industrial ocurrió, entre 1688 y 1815, unos 127 años, Inglaterra estuvo involucrada en grandes guerras por aproximadamente setenta años (...) Por alrededor de 50 años (1780 a 1830) el consumo del gobierno era mayor que el valor de las exportaciones, de modo que este era un proceso de crecimiento liderado por el gobierno en vez de por las exportaciones o el mercado”. Esta hipótesis de relación guerra-desarrollo debe ser explorada con mayor detalle. La experiencia japonesa y al parecer también las de Taiwán y Corea del Sur refuerzan la importancia de este nexa.

fundamentar la posibilidad de ejercer la intervención estatal. Dejando para futuros trabajos una mayor sustentación de lo sugerido, vamos a ensayar una reformulación del esquema centro-periferia, lo que nos coloca en un enfoque más sincrónico.

2.3 La discontinuidad de la relación Estado-economía

A nuestro juicio, hay que analizar más profundamente esta hipótesis sobre la relación entre Estado y desarrollo. Antes de avanzar en esa dirección un poco más, nos parece conveniente establecer que la hipótesis anterior nos resulta demasiado lineal. Es posible que los países más atrasados pueden alterar su curso económico más drásticamente que los países más adelantados; quizá, como nosotros también lo hemos sostenido, puedan además alterar más radicalmente su ordenamiento político y social. De hecho, más revoluciones anticapitalistas se han realizado exitosamente en economías rurales que en economías desarrolladas capitalistamente¹².

En los países atrasados económicamente de y para las mayorías sería bastante autónoma respecto del Estado y viceversa. Estado y sociedad son bastante exteriores

el uno respecto del otro. La polaridad aislamiento-dominio es bastante radical, así como también lo es aquella estancamiento-cambio. En países más adelantados la sociedad es menos autónoma respecto del Estado y éste menos autonomizable respecto de la sociedad. Cuando el Estado en países atrasados es obra de fuerzas externas a una sociedad o de pequeños grupos internos, su sustentación es compatible con el mantenimiento de las mismas condiciones de vida para la mayor parte de la población. Su sustentación económica está en un pequeño grupo de empresas o "enclaves" muchas veces exportadores. Su sustentación militar no depende de la movilización masiva, relativamente consciente y voluntaria de la población. Su sustentación política no requiere de consultas generalizadas y cuando ocurren son bastante manejables. En contrapartida, ese Estado y las clases o grupos que lo dominan tienen una presencia superficial en las vidas cotidianas de las mayorías. Giddens ha señalado que las sociedades precapitalistas y preindustriales tienen poco desarrollo estatal, el dominio estatal parece ser poco profundo y la capacidad de influir en asuntos internos poco profunda (Giddens, 1985)¹³.

12. Este es un asunto sobre el que rara vez se discute. Nuestra hipótesis al respecto parte de la creciente alienación (y dependencia) de los salarios respecto de las condiciones no produciría sus sepultureros tal y como Marx lo previó. El concepto de "subsunción real" del propio Marx es relevante en el análisis de este difícil problema histórico.

13. Desde la perspectiva del "sistema mundial" de Wallerstein cuando en el origen del capitalismo, la periferia se constituyó la característica de ésta es la ausencia de un Estado fuerte (Giddens, ob.cit: 164).

3.4 Calidad e intensidad de la intervención estatal en el proceso de desarrollo y espacio centro-periferia

Muchas veces se ha caracterizado la intervención estatal en términos de su tamaño. El hecho es que ciertas intervenciones presuponen el desarrollo mientras que otras tienen por objeto generarlo. Sin duda hay una relación positiva entre tamaño del gasto público y grado de desarrollo. En muchos casos, sin embargo, dicho gasto está destinado al bienestar ciudadano y no a la orientación sectorial de la producción. Más aún: ese bienestar ciudadano asegurado desde el Estado supone un apreciable grado de desarrollo de la economía y una capacidad estatal de extraer parte del excedente para fines de consumo de bienes y servicios ofertados tanto por el sector público como por el privado. Veamos estos y otros aspectos en mayor detalle.

Nuestra hipótesis sobre la presencia del Estado en el proceso de desarrollo avanzaría en la siguiente dirección.

1. En la época moderna, en un comienzo, cuando se interactúa con economías más avanzadas desde la periferia del sistema mundial, el Estado casi no existe. El embrión de Estado es casi totalmente dependiente de las circunstancias de la economía mundial, o, más precisamente, del comercio mundial. Su presupuesto depende de las ganancias de unas cuantas empresas exportadoras

que con relativa facilidad financian el ejército, la burocracia civil y cierto gasto en infraestructura. Este Estado es bastante autónomo respecto de las mayorías nacionales, sobre cuya cotidianidad influye poco y quizá menos que regímenes anteriores basados en tributación indígena.

En el plano de la estructura económica las partes "modernas" de las economías preindustriales son partes indiferenciadas de la economía mundial. Más que economías nacionales pueden ser considerados países-empresas o países producto (banana republics) (Iguñiz, 1979: cap VII). Sin moneda nacional propiamente dicha no tiene capacidad de autonomía frente al exterior en política económica, y sin un uso generalizado de la moneda en el mundo campesino tampoco pueden ejercer la autoridad monetaria en el interior. Es en primer lugar debido a esta mayor o menor falta de autonomía estructural en sus decisiones y no al buen manejo de sus economías por medio de la política económica que, por ejemplo, Guatemala, República Dominicana, Honduras y muchos otros países tienen desde hace varios lustros -pero también en medio de la gran crisis actual- tasas de inflación de largo plazo similares a las de Alemania, Francia, Japón o Estados Unidos de Norteamérica¹⁴.

La capacidad de supervigilancia estatal sobre partes importantes de la población y el territorio nacional es mínima y dejada en manos de los poderes civiles locales o

14. En un trabajo anterior (Iguñiz 1986) hemos comprobado esta afirmación y también que mientras que en América latina a mayor desarrollo industrial parece haber mayor tasa de inflación a largo plazo, en Europa la relación se presenta opuesta, con mayor claridad después de 1973.

regionales. Respaldo el Estado por el sector exportador tampoco tiene necesidad e interés en establecer una supervigilancia permanente sobre la vida diaria de las mayorías de su territorio.

2. Si tomamos en cuenta el proceso de desarrollo en un segundo momento, cuando se empieza a generar el mercado interno a partir de la exportación de recursos naturales y de los asalariados privados y burocráticos que la acompañan, surge tímidamente una industria que requiere protección, una moneda nacional que es utilizada para autonomizar parcialmente la economía interna de la externa y una política fiscal monetaria propiamente dichas. El dominio del Estado regula con mayor eficacia el mercado de trabajo en la medida en que es abastecido de bienes desde esa industria cuyo diamismo es dependiente parcialmente de la dinámica intermediadora gubernamental.

Conforme el país avanza en su industrialización, y se urbaniza, la relación del Estado con el exterior se autonomiza y, por el contrario, su relación con la economía relevante para las mayorías se hace más estrecha. La política y el Estado adquieren creciente poder sobre la economía y empiezan a ser indispensables para su crecimiento, competitividad y cambio de estructura sectorial. El poder del Estado se incrementa y se encamina hacia su conformación como un Estado nacional propiamente dicho.

Las posibilidades de acción gubernamental sobre la economía se convierten en voluntad de manejo y en decisión de industrialización. La intervención estatal tiende a concentrarse en la política aran-

celaria y fiscal, particularmente referidas al sector externo.

Con un sector exportador pujante, se incorporan también ciertos elementos de política de bienestar y se establecen normas legales que sancionan algunos derechos sociales y laborales que corresponden a etapas más avanzadas del desarrollo capitalista europeo. Su cumplimiento efectivo es, sin embargo, muy relativo, concentrándose su mayor efecto en los núcleos laborales más organizados.

La política directamente promocional es restringida. La inversión pública puede iniciarse y se centra en algunos vacíos de la estructura industrial básica como acero, energía, etc, y ya no sólo en construcción improductiva e infraestructura de transporte.

3. En esta situación de desarrollo absoluto y relativo el avance económico parece depender del rol económico que asume el Estado. Si éste interviene adecuada y eficientemente en la determinación de las prioridades sectoriales y de la consecuente orientación de la inversión se daría un salto cualitativo en la industrialización. Entendemos por cualitativo el salto que inicia un aumento definitivo y continuo de la productividad.

Si, por el contrario, este proceso inicial simplemente se amplía y, con él, la autonomía de la economía interna respecto de la economía mundial. Llevará a un proceso inflacionario y el riesgo de un menor dinamismo industrial en caso de no ser suficientemente fuerte o adecuada la extensión del proceso industrializador inicial, y luego, en casos extremos de crisis, llevará a una desindustrialización o

reprimarización económica. Pero, ¿qué es lo adecuado?

Lo adecuado del impulso estatal se determinaría en esta hipótesis según la trayectoria de la productividad de los sectores transables de la economía. Si al sector primario y generalmente competitivo se le añade una industria menos competitiva que la mundial, la productividad promedio de los sectores transables de la economía nacional irá alejándose de la productividad promedio de los países industrializados. Esto se expresará tarde o temprano en dificultades de la balanza comercial y de pagos y en exigencias de devaluación de la moneda nacional. Si bien en el mediano plazo basta con tener un buen sector primario-exportador para evitar esta situación, a largo plazo sólo un sector industrial competitivo puede impedir la ruta inflacionaria y generalmente ineficiente de desarrollo. A largo plazo lo que importaría dentro de una perspectiva teórica clásica no es cuántas divisas se generan en relación a su demanda interna sino cómo y con qué eficiencia se producen.

El rol del Estado en la regulación del mercado de trabajo parece ser fundamental en este período de acumulación selectiva y acelerada. Aunque el aumento de salarios está ligado al aumento de productividad en etapas iniciales de este esfuerzo cualitativo, las políticas de control restrictivo de las demandas laborales es muy común. Muchas veces este control proviene de exigencias militares y se extiende al ámbito del trabajo fabril.

Por otro lado, la gran disponibilidad de recursos naturales parece colaborar a la

postergación del salto cualitativo de diversas maneras: manteniendo un Estado consumidor y no promotor, ofreciendo divisas baratas y facilitando importaciones de insumos vía el subsidio a la industria desde el gobierno, estimulando la inestabilidad macroeconómica propia de economías primario-exportadoras, generando una cultura rentista en la clase empesarial, etcétera.

4. En etapas avanzadas de industrialización el Estado vuelve a ser más dependiente de la economía internacional, pero en parte porque ya no lo es sólo comercialmente. La economía industrial interna se autonomiza en gran medida respecto del Estado pues su competitividad le permite pasar de subsidiada a financiadora del Estado. El Estado pasa de ser orientador activo de la inversión privada, e incluso él mismo productor, a ser un redistribuidor del ingreso.

El tamaño de su gasto crece pero su incidencia directa sobre las prioridades sectoriales decrece. El tamaño del gasto del Estado pasa a ser una consecuencia de desarrollo y cada vez menos su impulso. El rol estabilizador aumenta frente al impulsor del crecimiento. El impulso al crecimiento desde el gasto indiscriminado fue un aspecto más circunstancial de la historia económica producto de la recesión de los 30 y del dominio de la mirada keynesiana sobre lo que ocurría en los países. La calidad del gasto gubernamental fue subvalorada frente al monto del gasto. Esto ocultó características cualitativas, del impulso estatal que fueron fundamentales para impulsar el desarrollo y no sólo para impedir la crisis. La dependencia eco-

nómica nacional de la competitividad empresarial revierte la situación anterior.

5. Habría que explotar los desarrollos recientes para determinar en qué medida el Estado está pasando a ocupar otro lugar en la economía. Las exigencias científicas de la competencia mundial obligan a un rol estatal cualitativamente decisivo en el campo de la investigación científica y tecnológica. Simultáneamente, esa tarea es en muchos casos multiempresarial con presencia del Estado. Las fronteras económicas nacionales se desdibujan desde muchos puntos de vista, pero desde otros la dimensión multiempresarial de la investigación y desarrollo obliga a un rol estatal muy decisivo y a la afirmación de la base nacional como condición de competitividad empresarial. El proceso es complejo y difícil de prever. La conformación de ámbitos económicos más grandes como la CEE y de iniciativas multiestatales pueden llevar a niveles de acción estatal que superan los marcos nacionales clásicos. Puede darse también el predominio claro de uno o algunos de esos Estados, generándose una jerarquía y división de roles, así como nuevas relaciones de subordinación.

2.5 El liberalismo actual: sus significados

Las actuales políticas de liberalización de la economía han de ser vistas en este contexto. La desestatización revelaría una capacidad privada de valerse por sí misma tras un largo proceso de desarrollo de las fuerzas productivas. Esta liberalización no está al alcance de cualquier economía, pues su desarrollo exitoso depende, en esta

hipótesis del grado de desarrollo y autonomía alcanzados por la industria. A la vez, puede ser la transición hacia un Estado que interviene de otra manera más relacionada a la investigación científica y tecnológica, que requiere recursos en una escala incompatible con el rol propio del Estado benefactor.

En los países en otra etapa del desarrollo la liberalización puede dar como resultado el retorno a estructuras productivas reprimidas y al abandono de la ruta industrializadora adoptada en el pasado. El costo inmediato en desempleo y destrucción de capacidades productivas sería una de sus características. La capacidad de reemplazar los viejos contingentes laborales y gerenciales con nuevos sería decisiva para determinar el componente destructivo o constructivo a largo plazo del proyecto liberal. Las posibilidades son diversas y van desde la destrucción sin remplazo de la industria nacional hasta el remplazo casi total de ella por una nueva desde otras bases pasando por la reconversión de la existente.

Desde la perspectiva de países como el Perú, la intervención estatal tiende a tener un rol más activo en la determinación del curso sectorial de la economía, de su curso regional al interior del ámbito nacional, del tipo de características de su interacción internacional, de la transferencia de recursos económicos entre sectores productivos, etcétera.

Cuando el liberalismo se plantea como objetivo el retiro del Estado de la actividad económica puede estar apuntando a cosas diversas. Por un lado, puede estar buscando la privatización de empresas productoras estatales y, por ese medio, tener acceso a componentes importantes del stock de

capital nacional. Puede también estar buscando la reducción del gasto público en subsidios o, en general en bienestar. Puede también estar buscando el retiro del Estado de la actividad orientadora de la economía.

En el primer caso de retiro estatal se puede tratar, a su vez, de un asunto ideológico que se traduce en la necesidad de privatizar o de un problema de eficiencia. Es ideológico cuando la privatización que se realiza cambia el estatus jurídico de empresas eficientes. Son de hecho, las empresas que se pueden vender. Las ineficientes quedarían en manos del Estado o desaparecerían. Si el problema fuera de ineficiencia lo lógico sería trasladar a manos privadas las mal manejadas.

En el segundo caso, se trataría de reducir la presión que el Estado ejerce sobre el sector privado para financiar subsidios de diverso tipo. Al respecto convendría establecer cuáles de esos subsidios benefician al propio empresariado privado y cuáles van dirigidos a lograr un bienestar neto de sectores no empresariales.

En el tercer caso, el objetivo sólo puede ser abrir ámbitos de inversión rentable que el Estado impide o desincentiva. Un caso puede ser el del sector agrario.

La matriz antiestatista más influyente es la que corresponde al segundo caso. En los países industrializados las políticas liberales han pretendido, y hasta cierto punto logrado, reducir el peso del gasto social del Estado. En estos casos, tras el antiestatismo hay una voluntad de establecer nuevas correlaciones en el campo de la sociedad desbaratando los derechos adquiridos por los trabajadores. Esos derechos se convirtieron en responsabilidad estatal; es de ahí que el retiro del estado sea en el fondo una manera de generar el retiro de la sociedad. De hecho, el resultado más claro de los procesos de desregulación es el debilitamiento del movimiento sindical y el empobrecimiento relativo de los sectores asalariados de la clase media, usualmente los más exigentes respecto del Estado¹⁵.

15. La situación de precariedad en la que viven la mayor parte de los llamados informales urbanos se expresa en el hecho de que en 1983 el 71.5% del total de empresas informales se encuentran en un proceso de acumulación negativa. El 55% se encuentra en situación de desacumulación aguda. Al otro extremo, sin embargo, el 17.9% se ha capitalizado a un ritmo acelerado. Esta información es tomada de Carbonetto, Hoyle y Tueros, 1988: 205