

Estado, Economía y Democracia

Dr. Juan Arancibia Córdova

*Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM
y miembro del Centro de Estudios y Prospectiva Política, A.C.*

1. La visión y el carácter de la crisis

En la interpretación que viene desde el Norte, la crisis fue entendida fundamentalmente como problemas ligados al exceso de Estado. Demasiadas regulaciones, demasiados impuestos e incluso indebida participación en la producción. Por una parte, problemas vinculados a la acumulación de capital a causa del estatismo y por otra, riesgos muy serios de ilegitimidad estatal y con ella del conjunto del sistema por una inflación de expectativas y demandas generadas, en gran medida, por un sistema partidario y corporativo, demagógico y populista.

En esencia, la crítica está dirigida contra la economía intervenida en contra de la politización de la misma y en contra del llamado Estado benefactor.

En América Latina la crítica contiene elementos parecidos, pero los énfasis son distintos. Me refiero a los elementos de crítica nacidos en la propia región, ya que han surgido análisis como los contenidos en los llamados Documentos de Santa Fe I y II que, reflejando los puntos de vista del neoconservadurismo norteamericano, contienen elementos simila-



res a los del Norte, y son parte de su interpretación.

Como en América Latina no ha habido un Estado benefactor desarrollado, aunque sin duda hay países donde las tareas sociales del Estado se ampliaron bastante, en los términos de nuestras posibilidades (Argentina, Uruguay, Chile, etc.) también existen otros países donde no estuvieron presentes, sino de manera marginal (Haití, Guatemala, El Salvador, etc.).

Dado lo anterior, la crítica, la interpretación básica atraviesa por las cuestiones relativas al papel del Estado en la economía y que sucintamente serían las siguientes:

- Ineficiencia del Estado como productor.
- Generación de graves distorsiones en el sistema de precios relativos y, por lo tanto, en la asignación de recursos.
- Invasión de campos productivos pertinentes a la iniciativa privada.
- Desarrollo de un proteccionismo excesivo que bloqueó la competencia y con ello la innovación tecnológica y la eficiencia.
- Obligó al sector empresarial a desarrollar sus capacidades de negociación política y de oferta de prebendas para conseguir los contratos estatales y los privilegios de distinto tipo que éste generó. Liquidó, con lo anterior, la iniciativa, el espíritu de riesgo y la creatividad empresarial.
- A nivel de los trabajadores estimuló y produjo un corporativismo sindical paralizante y no pocas veces corrupto. Simultáneamente se desarrolló un paternalismo estatal. Ambas cuestiones (desarrolladas por razones básicamente de control político) generaron una reglamentación y convenios de trabajo que imposibilitaron la flexibilidad laboral; llevaron los salarios más allá de lo que el mercado hubiese indicado y

resultaron en un trabajo menos intenso del requerido.

Como indiqué, la crítica no puede pasar por el Estado benefactor debido a su escaso desarrollo; el único aspecto que en este renglón ha merecido señalamientos, está referido al costo de la seguridad social y su eventual crisis en los países donde alcanzó mayor desarrollo; en especial, las críticas fueron dirigidas a los sistemas de jubilación y pensiones.

El hecho de que tuviéramos y tengamos un Estado social poco desarrollado, hace que el déficit fiscal no pueda ser atribuido al exceso de gasto social. En realidad respondería más bien a lo que el Estado consideró las necesidades del proceso de acumulación de capital y la mantención de la paz social. Así entonces, la crítica no se ha dirigido al problema del déficit fiscal, sino básicamente al problema de la eficiencia económica de su accionar.

Del análisis de la ineficiencia económica del conjunto de la actividad estatal se concluye la necesidad estricta de la privatización como mecanismo de solución estructural al problema del déficit y como vía única de optimización de los recursos de la sociedad. Dado lo anterior, es indispensable disminuir los roles y el tamaño del Estado para transferir la riqueza pública al empresariado privado.

2. La privatización

Cuando se habla de la privatización en América Latina, se hace estrictamente referencia a la transferencia de empresas públicas al sector empresarial. Este es un aspecto central pero no se agota en esa transferencia.

Supone también el que la economía se resuelva en los términos del mercado, abandonándose todo elemento sustancial de racionalidad colectiva en su funcionamiento y, por lo tanto, la no existencia de regulaciones, de plan, ni de objetivos sociales predeterminados.

Implica y requiere la transferencia de responsabilidades o tareas colectivas al campo de lo estrictamente privado e individual. Se trata de privatización e individualización al mismo tiempo.

Pero en el fortalecimiento de los alcances y espacios de lo privado y lo individual, hay incorporados algunos cambios valóricos y de objetivos que resultan cruciales para las mayorías latinoamericanas. En efecto, la lucha social y política no sólo había desarrollado libertad y democracia, también había construido responsabilidades y tareas colectivas, había situado, entre el espacio de lo privado y lo estatal, un conjunto de tareas y responsabilidades de carácter público. Ese espacio público que se construye y transforma en el tiempo, es el ámbito de preocupación central de la política.

A lo que asistimos en América Latina es a la transferencia del mercado a lo privado, de gran parte de lo que se había asumido como responsabilidad colectiva, que pertenecía a ese espacio de lo público. Cuestiones como la seguridad social, la educación, la salud, se transfieren crecientemente al mercado. Pero además, se abandona la idea de objetivos nacionales, de plan de desarrollo, aunque en el discurso se sigan manteniendo. En la medida en que el mercado define todo y es sólo un medio, un instrumento, el proyecto nacional desaparece de la escena social y es reemplazado por una aleatoriedad que se supone genera óptimos económicos y sociales.

Como consecuencia directa del planteamiento anterior, temas relevantes de la discusión política, del quehacer político, del acuerdo social, salen del espacio político. En efecto, asistimos a un adelgazamiento de la política por tres vías:

- Lo que era objeto de decisión pública es ahora privatizado y mercantilizado (el Estado había desmercantilizado y socializado).
- La globalización y la apertura cercenan espacios de soberanía nacional y los transfieren a los países desarrollados y a las empresas transnacionales.
- La globalización (que implica homogeneización) y nuestros problemas económicos dan lugar a una presencia más activa de los organismos internacionales en nuestro quehacer económico.

Los últimos dos caminos de cercenamiento son básicamente atinentes a la política económica que se puede desarrollar. Perdemos la capacidad de definir tasas de interés, tipo de cambio, aranceles, tratamiento al capital extranjero, etc.

En esta visión, las mayorías latinoamericanas no sólo estarían perdiendo beneficios, que antes eran responsabilidad social y tarea del Estado, también verían mermada su capacidad de discutir y definir sobre ellos y sobre otros muchos aspectos de lo social.

El adelgazamiento de la política, vía la privatización y la globalización, es una pérdida de capacidad de decisión; es una pérdida de capacidad democrática.

3. Los excesos neoliberales

La crisis del estatismo, en todos los rincones del planeta, incluida su crisis en el socialismo real, es parte de un mismo proceso. No se trata de la

crisis del intervencionismo en un espacio y del socialismo en otro, se trata de la crisis del Estado en sus diferentes grados de presencia, desde la regulación al Estado total.

El liberalismo del siglo pasado y de inicios del actual, hizo crisis en los años treinta. El mundo descubrió que no podía avanzar sin generar mecanismos de intervención conscientes sobre la economía y la sociedad. El uso del instrumento estatal permitió décadas de crecimiento y prosperidad; los "excesos" del estatismo lo llevaron de ser palanca de crecimiento y bienestar social a transformarse en límite, bloqueo a ese mismo crecimiento y a ser un elemento de desestabilización por su creciente falta de respuesta, y con ello, de legitimidad.

Los excesos del estatismo estaban inscritos en el propio modelo al cual servía el Estado, y en el que se sustentaba; y no eran una distorsión o perversión cualitativa del mismo. Más bien se trataba del desarrollo de una contradicción entre el rol y las funciones del Estado y su base social y la racionalidad última del proceso de acumulación de capital.

Los excesos del estatismo en el socialismo real, al igual que los del liberalismo decimonónico, nos permiten concluir que la sociedad no puede, sin finalmente entrar en crisis, transitar por una sola vía. No se puede ahogar y bloquear al cuerpo social, a la sociedad civil, como en el socialismo real; pero tampoco es posible sumir a lo público, a los intereses del colectivo social, a lo meramente subsidiario. Si esto es de por sí grave, lo es doblemente en sociedades con niveles tan amplios de desintegración como las latinoamericanas.

En América Latina se presenta una clara disonancia o no corres-

pondencia entre las necesidades sociales y el modelo ideológico que se está adoptando y poniendo en práctica.

No es mi intención discutir aquí si la privatización y mercantilización de la economía pueden generar crecimiento en Latinoamérica; creo que con diferencias de ritmo e intensidad, las economías pueden entrar en un ciclo de expansión. Es más, si se hacen algunas correcciones y adecuaciones, uno o dos países latinoamericanos podrían iniciar su camino hacia el primer mundo.



La cuestión es si ese modelo económico puede funcionar generando la integración social indispensable. En el pasado reciente, el Estado ha tenido el papel de integrador social, por su capacidad de generar satisfactores y porque en él se han expresado los resultados de la presencia del espacio de lo público.

Hoy se pretende que el mercado actúe como el integrador social por definición; esto no es factible en la gran mayoría de los países latinoamericanos. En México (país que aparece con mejores expectativas), la pobreza supera al 40% de la población; en Guatemala y Nicaragua es del 80%; para Brasil llega a alrededor del 50%. Es decir, el mercado es un integrador social ineficiente en estos países y esta situación, si mejora, tardará años en hacerlo.

El actual modelo puede generar un notable, insostenible y peligroso *apartheid* social. El cuestionamiento frente a este riesgo —muy real— no es solamente de orden ético, que sería ya suficiente, sino que se vincula a la paz social, la estabilidad política y la viabilidad económica misma en el mediano y largo plazo.

4. Estado y democracia

En la visión neoliberal fundamentalista, la libertad política surge directamente de la libertad económica. Es la igualdad en el mercado la que genera igualdad política.

El problema para el sustento de lo anterior es que la igualdad en el mercado es estrictamente formal. Ya apunté que la pobreza impide, para cuotas sustanciales de la población, esa igualdad y genera tantas diferencias cuantitativas que provoca efectos cualitativos claves, de forma que en vez de integrador se transforma en un elemento de frustración y desintegración.

Actualmente la democracia y la paz social latinoamericana no son el resultado del mercado, ni se están sustentando en él. La población latinoamericana viene de la experiencia de las dictaduras, de la crisis y la hiperinflación, de las guerras civiles y la intervención norteamericana. La democracia latinoamericana (donde existe) se sustenta hoy día, en la dura experiencia reciente y en la esperanza de días mejores.

Los latinoamericanos han aprendido de manera dramática la moderación y el valor de la convivencia democrática, que tanto se les ha negado.

Asistimos hoy a una paradoja insostenible en el mediano y largo plazo. No se puede hacer inclusión política y exclusión económico-social de manera simultánea. La democracia latinoamericana está vaciada de contenido, sólo se remite a realizar elecciones periódicas para renovar gobernantes. El problema para lo anterior es que la democracia no puede ser solamente la selección periódica de la élite gobernante, ella es ante todo, una forma de proponer y procesar diferencias e intereses diversos y construir los consensos posibles. El establecimiento de consensos no requiere de homogeneidades, se trata de dar espacio a las diferencias y al pluralismo.

Los latinoamericanos han aprendido de manera dramática la moderación y el valor de la convivencia democrática, que tanto se les ha negado.

La democracia y el Estado democrático son un compromiso histórico contraído a través de la lucha entre el mundo de la propiedad privada y el del trabajo organizado.

El planteamiento de un Estado nacido como el resultado de un contrato de ciudadanos, individuales y formalmente iguales, genera solamente un Estado liberal, sustentado sobre libertades individuales y democracia electoral. Este tipo de Estado es insuficiente para América Latina; sus millones de pobres y su subdesarrollo, hacen necesaria la presencia de una democracia participativa que tenga un contenido social y un Estado que refleje y exprese en su interior y acción esas características.

5. Las nuevas tareas del Estado

Algunos gobiernos latinoamericanos están refiriendo el quehacer del Estado hoy día a la realización de programas de alivio a la pobreza, como una manera de asumir una responsabilidad social y darle tiempo político al funcionamiento del nuevo modelo económico, que tardaría en

dar frutos para todos. Esta tarea social y de gobernabilidad, estaría siendo asumida simultáneamente con el carácter subsidiario del Estado. Siendo lo paliativo necesario, es insuficiente como construcción del futuro. El papel del Estado en la vida económica y en su responsabilidad social tiene que cambiar, pero no se puede abolir.

Despolitizar y privatizar la economía supone una transferencia real de poder, no al mercado, sino a los empresarios, que son los necesarios ganadores en la relación mercantil, por las asimetrías de poder económico con el resto de la población. El mercado remunera desigualmente la participación en él y en realidad reproduce ampliamente esas desigualdades. Se genera concentración económica que implica poder político diferenciado. La lucha democrática ha tratado justamente de eliminar el darwinismo social del mercado.



La lógica del mercado y la de la democracia son contrapuestas, esto es particularmente evidente en situaciones de crisis y en las de subdesarrollo; en estas últimas el problema es mayor y estructural.

Éticamente es inaceptable y políticamente inviable, pretender que el Estado elimine su responsabilidad social. La privatización a ultranza dejaría al margen de la educación, la salud y la seguridad social, a la mayoría de los latinoamericanos.

Por otra parte, en el contexto de la globalización, de las tendencias del comercio internacional y de los flujos de capital, la referida marginación sería fatal para el desarrollo de la capacidad de competir. La educación, la capacitación y la seguridad social, tienen que ser asumidos como parte integral del proceso de inversión.

El comercio es crecientemente intercambio de conocimiento, y los capitales extranjeros no van a los países donde no exista un mínimo de fuerza de trabajo capacitada. La competencia internacional sólo puede ser ganada con productividad y ella se consigue con calidad del trabajo y con inversión en tecnología. La capacidad competitiva de largo plazo no puede sustentarse en el salario bajo y en la miseria, como parecen pensar algunos gobiernos y no pocos empresarios latinoamericanos; estos fenómenos serían más bien síntomas de la incapacidad competitiva y no creadores.

El Estado, la sociedad civil, pero en particular, el empresariado, tienen que concertar para educar y capacitar aceleradamente a los trabajadores.

El funcionamiento más o menos libre del mercado no genera un proyecto nacional de desarrollo, aunque

puede producir crecimiento en una dirección no especificada. Esto es insuficiente, las experiencias recientes de desarrollo del sudeste asiático muestran que el desarrollo, el cambio cualitativo de posición en el mercado internacional, ocurre en el contexto de un acuerdo nacional entre el Estado, los empresarios y los trabajadores, con un perfil nacionalista, distinto al tradicional, pero existente y eficientemente actuante.

No basta con abrir la economía a las mercancías y al capital extranjero, ni privatizarla, especialmente en condiciones de subdesarrollo. Es imprescindible definir un proyecto nacional de largo plazo, en el cual las reestructuraciones puedan encontrar su espacio; que el mercado juegue su papel, pero el colectivo social, expresado en el acuerdo nacional, para poder actuar usando al Estado como el promotor y estimulador de ese proyecto.

Éticamente es inaceptable y políticamente inviable, pretender que el Estado elimine su responsabilidad social.

Si la clave consiste hoy día en darle curso a la creatividad y a la energía social, es necesario orientar un cauce para ese quehacer social que pueda desembocar en beneficios compartidos. Por otra parte, no podemos someternos al puro interés de ganancia de las compañías transnacionales, ni a los premios desiguales del mercado internacional. Sin interferir con la lógica del mercado hay que actuar a través del Estado para dirigir el desarrollo económico social de manera que garanticemos un crecimiento sustentable en el

largo plazo, que mejore las condiciones materiales y las reparta, de forma que se garantice su continuidad y la paz social.

El neoliberalismo fundamentalista está llegando a su fin; un pragmatismo programático se requiere como condición de viabilidad de futuro. Hay tareas en la promoción de exportaciones, en el desarrollo de insumos para la producción de exportación, en el desarrollo de la investigación y la producción de tecnologías, en la educación y la

capacitación, en la integración económica, en la atracción del capital extranjero, en la realización de inversiones conjuntas. De esas tareas, el Estado no puede estar ausente, pues si lo está lo más probable es que en nuestros países no se lleven a cabo.

Rescatar un papel para el Estado, como expresión del colectivo social, es una condición indispensable para el desarrollo económico social y para la ampliación y perfeccionamiento de la democracia.