

FLAVIO GAITÁN

# EL RESCATE DEL ESTADO

LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO

**CLAVES PARA TODOS**

COLECCIÓN DIRIGIDA POR JOSÉ NUN

**ci** Capital intelectual

<b>Director</b>	José Nun
<b>Edición</b>	Luis Gruss
<b>Corrección</b>	Adolfo González Tuñón
<b>Diagramación</b>	Verónica Feinmann
<b>Ilustración</b>	Miguel Rep
<b>Producción</b>	Norberto Natale

© 2013, Flavio Gaitán  
 © 2013, Capital Intelectual

Paraguay 1535 (1061) Buenos Aires, Argentina  
 Teléfono: (+54 11) 4872-1300 / Fax: (+54 11) 4872-1329  
 www.editorialcapin.com.ar / info@capin.com.ar  
 1ª edición: 2500 ejemplares

Impreso en Gráfica Artesud S.A., Pavón 3441, C.A.B.A., en mayo de 2013. Distribuye en Cap. Fed. y GBA: Vaccaro, Sánchez y Cía. S.A. Distribuye en interior: D.I.S.A. Queda hecho el depósito que prevé la ley 11.723. Impreso en Argentina. Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida sin permiso escrito del editor.

Pedidos en Argentina: pedidos@capin.com.ar  
 Pedidos desde el exterior: exterior@capin.com.ar

320.1 Gaitán, Flavio  
 CDD El rescate del Estado: los desafíos del desarrollo  
 1a ed., Buenos Aires, Capital Intelectual, 2013.  
 144 p., 20x14 cm. (Claves para todos, dirigida por José Nun N° 128)  
 ISBN 978-987-614-412-4  
 1. Ciencias Políticas. 2. Estado. I. Título

# ÍNDICE

<b>Introducción</b>	<b>11</b>
<b>Capítulo uno</b> Debate en la región	<b>17</b>
<b>Capítulo dos</b> Por qué rescate	<b>25</b>
<b>Capítulo tres</b> Un paradigma	<b>41</b>
<b>Capítulo cuatro</b> La agenda neoliberal	<b>47</b>
<b>Capítulo cinco</b> Condiciones para el desarrollo	<b>113</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>131</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>137</b>
<b>El autor</b>	<b>141</b>

*El desarrollo se hace para el hombre.*

Celso Furtado

# INTRODUCCIÓN

Entre los inicios de la década del setenta y fines de los noventa, la totalidad de los países de la región, desde México hasta la Argentina, implementaron fuertes programas de *reforma estructural*, un eufemismo usado para identificar procesos de delegación en el mercado de tareas que habían recaído, fundamentalmente desde la segunda posguerra, en el Estado. Aun cuando el recetario distó de ser único, dado que hubo una gran variedad de caminos neoclásicos, la política adoptada se caracterizó por la primacía del capital en la apertura comercial y financiera, la promoción de la desregulación como supuesta panacea para contar con “mejores” mercados, la privatización de activos públicos en una lógica de aparente subsidiariedad. El Estado debía operar sólo en aquellos ámbitos en los que el mercado decidiera no hacerlo y en un formato focalizado y no universal de políticas sociales. En ese marco, los derechos sociales pasaron a ser vistos como mercancías.

En América latina el proyecto neoliberal representó una cooptación del aparato estatal. Desde la segunda posguerra

el avance del pensamiento desarrollista y la ampliación del rol del Estado fueron fenómenos paralelos. Los ataques al creciente protagonismo que el espacio estatal había adquirido en lo económico y social significaron, también, el ocaso de la teoría del desarrollo, un campo al que la Economía y las Ciencias Sociales de América latina han realizado aportes significativos. Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay, Paraguay, Ecuador y Venezuela empezaron a desandar el sendero neoliberal. De hecho, es un lugar común afirmar que la región ha superado el neoliberalismo y está inmersa en una transición hacia un nuevo modelo de la relación Estado-mercado que podría ser denominado como post-neoliberal, o, también, neodesarrollista.

Las principales características del cambio de época que vive la región, particularmente América del Sur, serían, en primer lugar, la llegada al poder de liderazgos y coaliciones electorales autorreferenciados en la izquierda del espectro ideológico. De los presidentes en ejercicio sólo Juan Manuel Santos, de Colombia, y Sebastián Piñera, de Chile, podrían ser identificados plenamente con la derecha. El resto de los mandatarios, de modo más manifiesto y radical (Morales, Chávez, Correa), híbrido (Cristina Fernández de Kirchner o Lugo antes de su destitución) o por historia de militancia (Bachelet, Lula da Silva y Tabaré Vázquez en su momento y Dilma Rousseff y *Pepe* Mujica en la actualidad) encajan en el amplio colectivo de la izquierda.

El acceso al poder de partidos y coaliciones referenciadas, al menos en el plano discursivo, en el espacio anti-neoliberal y prointervencionista estaría generando, de modo lento y gradual, un segundo proceso de metamorfosis en la relación entre Estado y mercado. Se abre así un abanico de posibilidades impensadas hasta hace una década; no se trata apenas de plantear las perspectivas de desarrollo socioproductivo sino también de volver a discutir el lugar que puede ocupar la

política como eje estructurador de la sociedad y para generar alternativas sociales y económicas.

Es evidente el rechazo explícito a las políticas implementadas entre los años setenta y noventa del siglo XX. También en este caso, al menos en el plano discursivo, las actuales administraciones toman distancia del proyecto neoliberal. Esta recuperación del rol del Estado es aceptada incluso por organismos multilaterales e internacionales que promovían, en el pasado reciente, políticas cercanas al *laissez faire*. Se replantea la relación entre sector público y privado y se reintroduce la noción de Estado y de capacidades estatales para plantear opciones de desarrollo.

Junto con la creciente importancia del papel regulador del Estado se observa el surgimiento de un nuevo paradigma de desarrollo. Aun cuando se trata de un proceso incipiente y con límites todavía poco definidos, no es arriesgado afirmar que no representa una recuperación nostálgica del pasado desarrollista de posguerra sino de un nuevo modelo en formación. En cierto sentido, el modelo emergente, más allá de las diferencias entre los países de la región, combina la regulación estatal con mecanismos de estabilidad económica.

Desde luego este paradigma neodesarrollista no es aún hegemónico. Los apologistas del libre mercado todavía dominan gran parte de los núcleos de poder político y económico, como se puede constatar en las formulas recomendadas por el FMI y la Unión Europea para enfrentar los problemas de Grecia, Irlanda, España y Portugal: rescate a cambio de ajuste. Pero la crisis capitalista de 2008, originada en la burbuja inmobiliaria de los Estados Unidos, dejó al descubierto ciertas grietas en el *mainstream* del pensamiento económico. Lentamente el papel del Estado ha ido ganando fuerza, aun entre los partidarios del mercado autorregulado. De modo impensado hasta

hace unos años, núcleos duros del pensamiento neoclásico, gobiernos de países centrales, organismos multilaterales de crédito y economistas difusores de las “reformas” de mercado han olvidado el discurso que ayudaron a difundir e imponer y apelan al Estado como interventor para morigerar los efectos de la crisis. Este repentino giro ideológico entre quienes hasta hace poco tiempo proponían mercados autorregulados es radicalmente pragmático: la crisis es profunda y se apela al Estado como garante en última instancia de las relaciones capitalistas de producción.

En el caso concreto de América latina el giro ideológico es, en gran parte, producto y herencia del fracaso económico y social del proyecto neoliberal. Si por un lado el conjunto de políticas asociadas a la visión sobre el predominio del mercado se volvió hegemónico, condensado en los puntos del Consenso de Washington, lentamente, ante el pobre desempeño económico y social, fue emergiendo una visión contraria, que resaltaba el ejemplo de países en los cuales, pese a imperar mecanismos de mercado, el Estado ejerce un papel clave de coordinación de políticas sociales y productivas (especialmente en el sudeste de Asia). El contraste entre economías de coordinación por el mercado con crecimiento económico y políticas de integración social y los modelos imperantes en la región, con apertura al mercado y “deserción” del Estado con un pobre desempeño, fortaleció, en la práctica, la visión anti-neoliberal.

En este ensayo me propongo tratar cuestiones claves relacionadas con el rescate del Estado como herramienta de transformación social, centrales al momento de pensar caminos posibles que permitan replantear la articulación Estado-Economía-Sociedad en los inicios del siglo XXI. En principio interesa redefinir un concepto como “desarrollo” que, por su polisemia, asume diversos significados. Interesa también replantear



el desarrollo de manera específica como expresión de bienestar social, tomando como supuesto que el objetivo del crecimiento debe ser el bienestar individual y colectivo.

La intención es analizar las transformaciones en curso de manera simple. Por ello buscamos analizar el Estado y el papel que desempeña para potenciar las dinámicas de desarrollo no como abstracción teórica sino en su expresión concreta actual. El presupuesto general es que no existiría una única variedad de capitalismo sino que el modelo en cada país se conforma por el contexto nacional; eso es así por el modo en que enfrentan los actores estratégicos los desafíos y oportunidades. Es innegable que el capitalismo tiene una serie de características en todos los países en que se constituye en un modo de producción. Pero también son evidentes las variedades. No es equiparable Suecia con Australia, ni mucho menos Dinamarca con Brasil o la Argentina.

La primera parte del presente libro presenta la discusión sobre el desarrollo desde la posguerra, particularmente en América latina. A continuación se responde a la pregunta sobre por qué se plantea un rescate del Estado. El tercer capítulo se ocupa de los elementos constitutivos de la agenda neodesarrollista. En el último se abordan las condiciones imprescindibles para lograr que esta agenda se convierta en la opción dominante. El objetivo final es promover un debate que en la Argentina ocupa un lugar difuso. A menudo las discusiones académicas y políticas se circunscriben al análisis de las medidas coyunturales de la coalición de gobierno; el debate sobre el modelo de desarrollo a medio y largo plazo suele ocupar un lugar menor. Creo necesario revitalizar la discusión en función de generar un modelo de desarrollo inclusivo que revierta la dinámica de desindustrialización y creciente desigualdad social que han caracterizado a nuestro país desde la última dictadura militar.

# CAPÍTULO UNO

## DEBATE EN LA REGIÓN

La preocupación por el desarrollo es antigua y se relaciona, según Aldo Ferrer, con la búsqueda de las condiciones para generar una dinámica de modernización de las sociedades, todo en un movimiento de progreso económico y transformación social. Pero los estudios sobre desarrollo como campo específico son relativamente recientes. Recién en la posguerra se conforma un campo de pensamiento rotulado *Economía del Desarrollo*, inspirado básicamente por la preocupación de retomar la senda de crecimiento de las economías estancadas de Europa.

En realidad, la preocupación por el crecimiento, por la producción y distribución de bienes económicos es coetánea al capitalismo; el concepto mismo de desarrollo había sido utilizado con anterioridad (en el mismo Tratado de Versalles se utiliza el concepto “grado de desarrollo” con el objetivo de clasificar a las naciones entre *desarrolladas* y *no desarrolladas*),

pero la producción académica se amalgamaba en el marco de la economía política y sin límites claros que la demarcaran como dominio específico de conocimiento.

Como disciplina particular, la problemática del desarrollo y del crecimiento económico se instala a mediados del siglo XX, en un momento de expansión del capitalismo monopolista con los procesos de incipiente industrialización (sustitución de importaciones en los países periféricos) y bajo la hegemonía intelectual de la teoría de la modernización. El desarrollo era entendido como un proceso de modernización de las condiciones económicas, sociales, institucionales e ideológicas de un país, lo que correspondía, en última instancia, a tratar de imitar el modelo vigente en los países centrales. De fuerte raigambre en el pensamiento sociológico de los Estados Unidos, la modernización contenía un elemento marcadamente teleológico: buscaba ir a las causas con un fin concreto. Tomando como modelos a las sociedades desarrolladas occidentales se creía que la modernización podría generar en los países del tercer mundo (muchos de los cuales, especialmente en África, apenas habían conquistado su independencia formal tras la posguerra) los mismos efectos sociales: sociedades más complejas (en tránsito desde la sociedad tradicional a la moderna), industrialización, urbanización, mayores niveles de alfabetización, avance en los grados de escolaridad y reducción de las tasas de mortalidad infantil y de fecundidad, además de desarrollo político.

Una serie de factores contribuyó a dar forma al campo específico de estudios sobre desarrollo. El más importante fue la consolidación de los Estados Unidos como potencia hegemónica, paralelo al debilitamiento de las economías europeas por la guerra. En segundo lugar, la percepción, de parte de los sectores dominantes, de una "amenaza comunista" que tuvo

como efecto permitir mayores grados de libertad relativa para establecer ciertas políticas como reforma agraria e industrialización en algunos países (claramente aquellos más “amenazados” por el comunismo, como los del Sudeste Asiático). Finalmente, como se mencionó al pasar, fue un momento de desmantelamiento del orden colonial. La gran mayoría de los países asiáticos y africanos que aún seguían siendo colonia proclamaron su independencia. Esto aumentó la preocupación por la búsqueda de caminos nacionales para el crecimiento económico y el progreso social. Los años de la posguerra, además, se caracterizaron por la consolidación del Estado de Bienestar, una especie de acuerdo tácito por el cual los trabajadores reducían sus demandas al sistema mientras que el empresariado aceptaba financiar amplios sistemas de seguridad social y distribución secundaria del ingreso.

El progreso era entendido como un proceso lineal que debe seguir ciertas etapas para garantizar el paso de la sociedad tradicional hacia la moderna. Esta secuencia era vista como un proceso de largo plazo, inevitable, altamente homogeneizador y sin lugar para las diferencias. En definitiva, como ya se mencionó, el camino seguido por los países centrales debía ser guía para los periféricos. En la concepción clásica (por ejemplo la de Rostow), un país, para llegar a ser moderno, debe transitar necesariamente por una serie de etapas hasta alcanzar el punto final de ser una sociedad industrializada y consumista.

El debate tuvo su correlato en el plano metodológico. El desarrollo de un país o región era medido en función del crecimiento de su producto. Desarrollo era así considerado como la capacidad que mostraran los países de generar riqueza nacional. Aun cuando esa riqueza podía ser analizada en función de la distribución a los ciudadanos, los indicadores más usados para medir el desarrollo nacional eran el producto bruto

interno o el producto medido por habitante. Se consideraba que desarrollo era algo equivalente a generar progreso. Y el progreso era medido cuantitativamente en función de los dólares que una sociedad generaba.

Esta visión, originada en la economía del desarrollo de los países centrales, tuvo en la periferia centros de difusión. La guerra fría, la expansión de la teoría de la “contención a la amenaza comunista”, y, en consecuencia, la necesidad de tolerar niveles de progreso sin amenazar el orden internacional, posibilitaron el surgimiento de una subdisciplina de estudios, el *desarrollo del subdesarrollo*<sup>1</sup>, que tuvo en los centros creados por la Organización de las Naciones Unidas a sus mayores promotores.

El factor incontrastable de la experiencia histórica que mostraba que no se daba una confluencia hacia el crecimiento en los países no desarrollados fue clave en el impulso de centros regionales de investigación. De estos centros, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), fundada en 1947 y contando con el protagonismo de figuras centrales del pensamiento latinoamericano como Raúl Prebisch, Celso Furtado y Aníbal Pinto, logró un lugar de preeminencia, constituyéndose en un centro clave de discusión sobre el desarrollo. Aun cuando nació con el concurso del *mainstream* del pensamiento económico y, particularmente, de los gobiernos de los países centrales, la CEPAL se convirtió en pieza clave del pensamiento latinoamericano, mostrando considerables grados de autonomía intelectual. Y en este sentido, el aporte más importante es que logró ir más allá de la teoría de la modernización.

1. Sobre este tema se puede consultar la excelente reseña de Nahón, Rodríguez Enríquez y Schorr (2006).

Las ideas del organismo consistían en una defensa del papel del Estado en la esfera productiva y en la regulación de las relaciones establecidas con los actores económicos, principalmente, las que se dan entre capital y trabajo. De hecho, el Estado ocupaba el rol de gran estratega en la generación de condiciones de desarrollo, con el objetivo de superar tendencias que eran vistas como características de la situación periférica: el desempleo, el desequilibrio externo y el deterioro de los términos de intercambio. Esta última idea era clave: en la medida que América latina se concentraba en la producción primaria e importaba manufacturas, se veía afectada por una relación perjudicial en el precio de los productos que generaba y aquellos que debía importar. Se creía que había una tendencia constante a una relación desigual en el precio de los productos primarios e industrializados, que perjudicaba a la región. El resultado era un desequilibrio comercial estructural.

Con la introducción del esquema centro-periferia, en lo que fue conocido como la tesis Singer-Prebisch<sup>2</sup>, se tomaba como punto de partida a las relaciones que se establecen entre Estados nacionales en el ámbito de la economía mundial. El desarrollo debía contemplar, inevitablemente, un cambio en el equilibrio de poder de los países en el sistema internacional. Centro y periferia desempeñan funciones diferentes y mantienen relaciones basadas en el patrón dominante de desarrollo capitalista creado por las economías centrales. El subdesarrollo es así resultado de un proceso histórico global que genera

2. El uso del concepto centro-periferia no es privativo del enfoque cepalino. Constituye un elemento central de la teoría de la economía-mundo desarrollada por Braudel y continuada por Wallerstein. Un análisis en términos de centro-periferia existe también en la teoría del imperialismo de fines del siglo XXI y comienzos del XX.

la división del mundo en un esquema dual: Estados desarrollados, industrializados, centrales, y otros subdesarrollados, dependientes y periféricos. Esta división no se daba sólo entre Estados nacionales sino al interior de los mismos, ahí donde las regiones alcanzan diversos niveles de desarrollo.

La crítica de la CEPAL adquiriría sentido pleno por la recomendación de programas de políticas públicas que revertirían los ciclos viciosos de la región. Esta fe en la posibilidad de desandar caminos de retraso relativo está implícita en la idea de *desarrollo autónomo*. El actor clave en el proceso de creación de las condiciones que permitieran embarcarse en la aventura desde el subdesarrollo al desarrollo pleno era el Estado. La exigencia de una política económica centrada en la superación del subdesarrollo reposaba sobre el aparato estatal. En la práctica significaba que debía asumir un papel primordial, no sólo regulando el mercado sino operando en la órbita de la producción de bienes y generador y oferente de servicios.

Se puede decir que el pensamiento de la CEPAL remitía, básicamente, a un “programa para la acción estatal” que veía en la industrialización la principal herramienta para revertir el atraso. Y no es difícil entender por qué la apuesta al sector secundario para las economías que buscaran “dar el salto”: frente a las regiones periféricas estancadas en la producción primaria, los países del centro económico habían realizado una opción por la industrialización, en particular de ramas pesadas. Para la escuela estructuralista el subdesarrollo es un problema estructural que impide la expresión de los sectores que usan tecnología avanzada y los condena a ser exportadores de productos primarios que tienen una tendencia a caer y por ende se ve reducida la acumulación de capital. La inserción internacional de América latina es periférica y por eso hay que industrializar con fuerte intervención estatal. El desarrollo sería

posible con ciertas políticas tendientes a corregir distorsiones y retrasos relativos, actuando particularmente sobre la órbita macroeconómica y sobre la estructura productiva y del comercio externo de los países.

En términos históricos, el desarrollismo se identifica con el período conocido como ISI, Industrialización por Sustitución de Importaciones o industrialización dirigida por el Estado. De hecho, la noción de desarrollismo suele referirse a un proceso dado en los países que iniciaron su industrialización en los años treinta, básicamente Argentina, Brasil y México, pero también, en menor medida, Chile y Colombia. Si bien este proceso comenzó de modo forzado, tras el cierre de mercados originado por la crisis capitalista de fines de los años veinte, el pensamiento desarrollista le brindó sustento teórico y ayudó a su aceleración luego de la segunda posguerra. El Estado desplegó una política comercial y productiva nacionalista apelando a diversos instrumentos proteccionistas (subsidios, cuotas de importación, mercados protegidos), para lo cual creó estructuras financieras y reguladoras y empresas públicas. Amplió sus funciones a través de organismos de financiamiento y de regulación económica (bancos de desarrollo, juntas reguladoras, consejos) y buscó llevar a cabo un proceso de industrialización autónomo que fue mucho más exitoso en el caso de Brasil (donde el lema de Kubitschek fue “cincuenta años en cinco”) que en la Argentina, donde quedó expuesto a la permanente inestabilidad del péndulo cívico-militar.