

La tensa relación entre economía y estado*

Julio Sevares**

El impacto económico del ataque terrorista a los Estados Unidos generó una situación en apariencia paradójica: un gobierno formado por hombres de la más rancia estirpe ortodoxa, que habían comenzado una nueva etapa en la cruzada privatista y liberalizadora iniciada en los ochenta, echaron mano a un completo instrumental de medidas intervencionistas. Los bancos centrales de los países industriales dispusieron un masivo aumento en la liquidez para estimular el consumo y fortalecer el sistema financiero ante eventuales retiros de fondos. Los analistas hablan ya de una vuelta del keynesianismo, traído por la crisis y el temor a una profunda recesión. El propio presidente George Bush, en una reunión de gabinete, sostuvo que su gobierno incluye "a quienes defienden la (economía de) oferta y también a keynesianos".¹ Esta afirmación, además de incorporarse a la nutrida lista de "bushismos", revela un profundo cambio de clima en materia de política económica.

* Trabajo presentado en forma preliminar en las III Jornadas Académicas del Centro Universitario Regional de Junín (UAB-UNLP), "El rol del estado en el nuevo siglo", 4 y 5 de Octubre de 2001, Junín, Provincia de Buenos Aires.

** Economista. Investigador del CENES de la FCE, UBA. Periodista del diario *Clarín* de Buenos Aires.

1. *Wall Street Journal*, 25-9-2001

La construcción del mercado

La idea de que la intervención estatal es nociva para el desempeño de la economía se basa en la concepción del mercado como una entidad autorregulada. Un antecedente fundante de este punto de vista se encuentra, por supuesto, en Adam Smith. El filósofo, moralista y economista escocés sostuvo que la prosecución del interés individual derivaba en un beneficio colectivo, y que la "mano invisible" del mercado tenía la capacidad de asignar eficientemente los recursos de la sociedad.

La posición de Smith reflejaba el naciente individualismo burgués, que reaccionaba contra los monopolios estatales, especialmente en el comercio exterior. Los supuestos de libre competencia estaban, además, respaldados por la realidad de un mercado formado por multitud de pequeños productores, cuya actividad se veía restringida por pesadas regulaciones de gobiernos y corporaciones profesionales, y por los monopolios mencionados.

No obstante, Smith no era un apóstol del egoísmo despreocupado, y admitía que el estado tenía un papel que cumplir en pos del bien de la sociedad. En su Teoría de los Sentimientos Morales, considera que el estado tiene el deber de proveer bienes públicos y desempeñar actividades que contribuyan a la unión de los ciudadanos que comparten los mismos principios y las mismas reglas. En su Indagación sobre la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones, sostiene que el estado debe hacerse cargo de la defensa, la justicia, y la educación de los pobres. Aconseja, también, la construcción de caminos para facilitar el comercio, y que las obras se financien cobrando peaje a los ricos. De este modo, sostiene Smith, no se encarecería el transporte de mercaderías que realizan los comerciantes y artesanos pobres.

La idea del mercado autorregulado se consolidó a lo largo del siglo XIX con el desarrollo del pensamiento que luego se llamaría neoclásico. Uno de los aspectos salientes de este pensamiento es que analiza la economía en términos de factores y fuerzas impersonales, borrando la presencia de personas, grupos, clases o países, categorías que sí habían sido utilizadas por los economistas clásicos.

De este modo, la interacción de individuos o fuerzas sociales fue suplantada por el funcionamiento de un mecanismo: el mercado. Este mecanismo está dotado de la capacidad de mantenerse en equilibrio y de obtener, en ausencia de interferencias externas, el máximo de producto individual y bienestar social. En tales condiciones la economía está a salvo de crisis o desocupación sostenida de factores.

Sin embargo, precisamente en el tiempo en que se forjaba esta perspectiva, el estado intervenía cada vez más activamente en la configuración de un mercado que no se caracterizaba precisamente por el automatismo. En su investigación sobre la formación de la sociedad y el mercado capitalista, Karl Polanyi sostiene que "el camino del mercado libre fue abierto y se mantuvo abierto mediante un enorme aumento del intervencionismo continuo, centralmente organizado y controlado. Hacer la <libertad natural> de Adam Smith compatible con las necesidades de la sociedad humana era una cuestión sumamente complicada (...) No hubo nada

de natural en el *laissez faire*; los mercados libres no hubieran podido surgir dejando simplemente que las cosas siguieran su curso... el *laissez faire* no era un método para lograr una cosa, era la cosa que quería lograrse".²

El mercado libre fue construido pero, a medida que la producción se complejizaba, en forma casi natural fueron surgiendo regulaciones de todo tipo: de protección laboral, ambiental y sanitaria.

Algo similar sucede con el funcionamiento del Patrón Oro. En el último cuarto del Siglo XIX y hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial funcionó en el mundo industrial y en parte de la periferia un sistema de ajuste monetario basado en el libre flujo de capitales y en la convertibilidad de las monedas en oro. Según sus apologistas, este sistema de libre mercado de dinero, junto con la progresiva apertura comercial, garantizaba la contención de la inflación, el ajuste automático de las balanzas de pagos de los países participantes, y el enorme crecimiento de la producción y el comercio. El liberalismo habría sido, desde este punto de vista, la clave de una época dorada en la expansión capitalista. Sin embargo, el funcionamiento del patrón oro distó de ser automático, ya que en sucesivas oportunidades los bancos centrales de Gran Bretaña, Francia y otros países intervinieron para evitar quiebras bancarias y garantizar la continuidad de los flujos de divisas y la convertibilidad de monedas.

Por otra parte, en un claro ejemplo de la habitual distancia que media entre el discurso económico dominante y la práctica de los dominadores, el discurso decimonónico del liberalismo comercial y monetario venía acompañado por una agresiva política imperialista, cuyo objetivo era ampliar el poder político y los mercados de las potencias europeas y de los EE.UU..

En los EE.UU. el proteccionismo comercial, basado en los intereses de granjeros e industriales, fue la política dominante durante el siglo XIX. El país mantuvo también notables regulaciones en el sistema bancario, para resguardar los mercados de los pequeños bancos regionales ante la potencia de las grandes casas de las costas este y oeste.

Francia y Alemania desplegaron también políticas de protección aduanera y estímulo a sectores considerados prioritarios. Casi todos los países establecieron sistemas de compra nacional para actividades que consideraron estratégicas, como los ferrocarriles o la construcción de barcos. Alemania sentó, incluso, los antecedentes del Estado de Bienestar: en 1884 el canciller prusiano Otto von Bismarck estableció seguros de accidente, ancianidad e invalidez. En 1911 el ministro de Hacienda de Gran Bretaña Lloyd George seguiría su camino disponiendo seguros de enfermedad, invalidez y desempleo.

La importancia de ese intervencionismo fue tal que, según Ferrer, la decadencia británica se debió en parte a que el Imperio se aferró al "dogma librecambista y a la no intervención del estado en el funcionamiento de los mercados", mientras

2. Karl Polanyi, *La Gran Transformación*, Claridad, Buenos Aires 1947, pp. 197 y 199.

que Alemania y Francia le sacaban ventajas tecnológicas apelando a la intervención estatal.³

Con el arribo de la Primera Guerra el sistema liberal de comercio internacional colapsó. Las monedas abandonaron la convertibilidad, se levantaron barreras de protección comercial, se crearon zonas comerciales de preferencia y se practicaron numerosas devaluaciones competitivas.

La teoría intervencionista

Durante el siglo XIX el intervencionismo tuvo teóricos destacados, como Alexander Hamilton, primer secretario de Hacienda de los EE.UU. bajo el gobierno de George Washington, y abogado del proteccionismo industrial. De él aprendió el alemán Friederich List, perteneciente a una escuela histórica que polemizaba con el individualismo smithiano y valorizaba la idea de Nación. List sostuvo las ventajas de la política proteccionista en cuanto al desarrollo de industrias nacientes.

Ya en el siglo XX, la Gran Depresión fue, como toda gran crisis, una escuela de vida para el pensamiento económico. En los años de la depresión la ortodoxia estaba dominada por la idea de mantener el equilibrio presupuestario y la convertibilidad. En 1929 Winston Churchill se opuso a un plan de gastos públicos para aumentar el empleo, y en 1930 hizo lo propio el secretario del laborismo. En 1931 y 1932 el presidente Hoover realizó grandes esfuerzos para balancear el presupuesto. No lo logró y fue severamente criticado por el candidato presidencial demócrata Franklin Roosevelt.

También se suscitaron reacciones en la esfera intelectual. Como explica Blaug, a principios de los años treinta una serie de economistas destacados concentrados principalmente en las universidades de Chicago y Columbia, así como en Gran Bretaña, "se declararon públicamente a favor de un programa de obras públicas, y atacaron específicamente el mito de un presupuesto balanceado que obstruía las medidas de recuperación eficaces".⁴ En rigor, la recomendación de recurrir a las obras públicas para estimular la demanda había sido formulada con anterioridad por grandes economistas de la corriente principal, pero con criterios más elásticos y sensibilidad social más fina que los fundamentalistas del mercado.

Uno de ellos fue, como relata Blaug, Arthur Pigou, sucesor de Alfred Marshall en la Universidad de Cambridge. Pigou introdujo un cambio en la teoría clásica sosteniendo que la utilidad marginal del dinero es descendente, por lo cual un aumento en la tenencia de dinero de un rico proporciona un incremento de satisfacción relativamente menor al incremento de satisfacción experimentado por un pobre que recibe un aumento similar. De este modo, en condiciones de crecimiento estable, un aumento en el ingreso total genera un aumento de bienestar social ma-

3. Aldo Ferrer, *Historia de la Globalización II*, FCE, Buenos Aires, 1999, p.159.

4. Mark Blaug, *Teoría Económica en Retrospección*, FCE, México, 1985, p. 801.

yor, dado que es percibido en mayor medida por los pobres. Esta proposición sentó las bases para justificar políticas de redistribución del ingreso utilizando los instrumentos de la escuela neoclásica.

Pigou consideraba, además, que los gastos públicos no debían causar déficit si se financiaban con impuestos a los mayores ingresos. La escuela tradicional sostenía que los impuestos a los ingresos reducían la inversión y la creación de puestos de trabajo, pero Pigou replicaba que buena parte de los ingresos de los ricos, capturados por el estado mediante impuestos, no estaban destinados a convertirse en oferta de trabajo sino en gastos suntuarios.

El impulso decisivo a la idea del gasto público se produjo en 1933. El 31 de diciembre de ese año el *New York Times* publicó una "Carta Abierta al Presidente" escrita por un economista británico, que recomendaba al gobierno dedicar "una atención predominante en el más alto grado al incremento de la capacidad de compra nacional resultante de los gastos públicos, financiados mediante empréstitos". Se trataba, por supuesto, de John Maynard Keynes. Keynes era ya famoso por su crítica a la ruinoso política de los Aliados con relación a las reparaciones de guerra impuestas a Alemania, y a la no menos ruinoso política de defensa de la convertibilidad de Winston Churchill. El economista de Cambridge sometió a la economía clásica y a sus recomendaciones frente a la depresión, a una profunda crítica.

La economía clásica se basaba en el postulado de la Ley de Say, según la cual toda producción genera su propia demanda, por lo que no se admite la posibilidad de una insuficiencia de demanda. También consideraba que el ahorro es igual a la inversión y que esa paridad se logra a través de las fluctuaciones de la tasa de interés: cuando existe una demanda de inversiones la tasa de interés sube hasta atraer la cantidad adecuada de ahorros. El dinero que se sustrae del consumo para destinarlo al ahorro se convierte en inversiones que agregan demanda a la economía. Este sistema se autoequilibra, no sufre crisis ni deja recursos ociosos. Cuando se produce una sobreabundancia de algún recurso, capital, bienes o trabajo, el precio del mismo baja y la demanda aumenta hasta "vaciar" el mercado, es decir, hasta hacer desaparecer el excedente.

Preocupado por superar la depresión, Keynes criticó este esquema desde varias ópticas. Sostuvo en primer lugar que el precio del trabajo no era flexible a la baja, como suponía la escuela clásica basándose en la experiencia del siglo XIX. Por lo tanto, ante una excedencia de fuerza de trabajo, el salario no baja y el sistema permanece en una situación de desequilibrio con desocupación. Debido a la rigidez del sistema de precios, ante una sobreproducción no se produce una caída de precios que estimula la demanda sino que se registra una caída en la producción. Impugnó particularmente la Ley de Say manifestando que las restricciones de la economía no se deben a restricciones de la oferta sino de la demanda, formada a su vez por el consumo y la inversión.

Analizando el papel de la tasa de interés, Keynes postuló que el inversor debe optar entre la tasa de interés que obtiene en el mercado de bonos y el rendimiento de las inversiones reales. En este esquema, cuando la tasa de interés en el merca-

do de bonos aumenta disminuye el atractivo de la inversión real. En la escuela clásica el aumento de la tasa de interés estimulaba el ahorro y, en consecuencia, la inversión. En el esquema de Keynes la baja de la tasa de interés financiera es crucial para promover la inversión. En su *Teoría General* el autor plantea, incluso, el caso extremo de una economía dominada por la fiebre de renta financiera, y convertida en una "sociedad casino" despreocupada por la inversión en capital real.

La tasa de interés influye también en el consumo. El consumo depende de lo que el autor denomina la propensión a consumir, que se reduce en la medida en que una elevada tasa de interés fomenta el ahorro. Mientras en la escuela clásica el aumento del ahorro se convierte automáticamente en inversión, para Keynes la reducción del consumo desalienta las inversiones.

Otro de los mensajes centrales del británico sostiene que el mundo ya no se mueve en el terreno de la certidumbre y la predictibilidad implícita del modelo y las recetas neoclásicas. La incertidumbre es un factor depresivo porque aumenta el deseo de ahorrar y reduce el consumo y la inversión.

¿Cuáles son las recomendaciones del redivivo Keynes? Además de la ya citada petición de obras públicas, en su *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero* propone reducir la tasa de interés hasta que sea compatible con un rendimiento del capital productivo que conduzca a la ocupación plena. Para combatir la incertidumbre "el estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de su sistema de impuestos, fijando la tasa de interés y, quizá, por otros medios. Por otra parte, parece improbable que la influencia de la política bancaria sobre la tasa de interés sea suficiente por sí misma para determinar otra de inversión óptima. Creo, por tanto, que una socialización bastante completa de las inversiones será el único medio de aproximarse a la ocupación plena; aunque esto no necesita excluir cualquier forma, transacción o medio por los cuales la autoridad pública coopera con la iniciativa privada (...) fuera de la necesidad de controles centrales para lograr el ajuste entre la propensión a consumir y el aliciente a invertir no hay más razón para socializar la vida económica que la que existía antes".⁵ Para Keynes, una vez alcanzado el equilibrio con pleno empleo, vuelven a cobrar vigencia los postulados de la teoría clásica, que el autor consideraba no una teoría general sino una teoría válida para el caso particular de pleno empleo.

En los años treinta, empujados por la necesidad y el cambio de ideas los gobiernos impulsaron diversas medidas de protección, en algunos casos con consecuencias penosas. Así fue el caso del arancel Smooth-Hawley, votado en 1930 por el Congreso de los EE.UU., el cual contribuyó a profundizar la fragmentación del mercado mundial y la crisis.

5. John Maynard Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, FCE, México, 1983; p. 333.

Las medidas tomadas para reactivar las economías, especialmente las incluidas en el New Deal estadounidense, ayudaron a la recuperación, aunque ésta recién cobraría fuerza con el suceso perversamente keynesiano por excelencia: la guerra, que destruye recursos humanos y materiales "excedentes", y conduce a la planificación de la inversión nacional y al aumento del gasto público. En la segunda posguerra la regulación económica tuvo su momento de gloria.

Durante el conflicto las economías capitalistas fueron sometidas a un régimen de planificación inédito, en función del cumplimiento de los objetivos militares. Por su parte, la economía planificada soviética —que ciertamente había atravesado una profunda crisis agraria en los años treinta, con el costo de millones de vidas— soportó el esfuerzo y se estaba industrializando aceleradamente. En palabras de Krugman, en la segunda posguerra "para la mayoría de los observadores la planificación había demostrado ser muy eficaz. No sólo la Unión Soviética era a la sazón el prototipo de una transformación industrial, sino que en la práctica la guerra había llevado a las naciones de Occidente a convertirse ellas mismas en economías planificadas con resultados notables".⁶

Políticas públicas en la época de oro

En Bretton Woods se libró una batalla política encarnizada sobre el grado de intervencionismo y regulación supranacional que tendría el futuro ordenamiento. En un extremo estaba Keynes, proponiendo un sistema financiero internacional altamente regimentado y un sistema de ajuste basado en la reducción de los saldos comerciales de los países superavitarios. El representante británico temía que una ronda de ajustes contractivos de las economías deficitarias europeas impidiera la recuperación. Aspiraba a la liberalización del comercio internacional, pero sostenía que debía lograrse comenzando con la recuperación de las economías nacionales, lo cual, en el caso de las deficitarias, implicaba mantener el proteccionismo.

En el otro extremo se encontraba el Departamento de Estado, representando los intereses de las corporaciones y la banca, que aspiraban a la creación de un mercado comercial y financiero libre de trabas y regulaciones. En una posición intermedia estaban los hombres del Departamento del Tesoro, del grupo rooseveltiano, que propugnaban un orden liberal pero con algunos sistemas precautorios.⁷ De la disputa surgió un ordenamiento que sumió a Keynes en una profunda frustración, porque no contemplaba la creación de un verdadero fondo monetario internacional con capacidad para financiar los desequilibrios en la balanza de pagos.

6. Paul Krugman, "Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico", *Desarrollo Económico* n°143, octubre-diciembre 1996, p. 726.

7. Un análisis ineludible de este conflicto en Fred Block, *Los orígenes del desorden económico internacional*, FCE, México, 1989.

No obstante, se estructuró un sistema de tipos de cambio acordados, con fuertes restricciones a los movimientos de capital de corto plazo, y regulaciones para las inversiones externas de capital. La liberalización del comercio comenzó recién en 1947, con el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT en inglés).

En los primeros años de la posguerra se hizo evidente que el sistema montado no alcanzaba para la recuperación europea, indispensable en dos sentidos: desde el punto de vista económico, para que los EE.UU. contaran con un mercado en el cual vender e invertir. Desde el geopolítico, para contener al amenazante rival soviético. En 1947 los EE.UU. decidieron cambiar el clima con el Plan Marshall, un contundente acto de intervencionismo estatal en la economía internacional. En 1951, cuando el Plan vencía y era evidente la necesidad de nuevas inyecciones de gasto público en el Viejo Continente, los EE.UU. apelaron al gasto bélico, con un programa de rearme europeo adecuado al naciente escenario de la Guerra Fría.

Europa, por su parte, puso en marcha un dispositivo para reestructurar las industrias del carbón y del acero, y creó la Política Agraria Común, un poderoso sistema de incentivos y proteccionismo agropecuario, que por muchos años absorbió la mayor parte del presupuesto de la Comunidad Europea.

Japón, la estrella naciente, estaba abroquelada tras las barreras del proteccionismo comercial y tras severas regulaciones para la aceptación de la inversión externa, muchas de las cuales existen todavía.

Sea por el aumento del gasto militar, del financiamiento del Estado de Bienestar o de los programas de subsidios, en todos los países el gasto público aumentó sensiblemente.

En un cuadro "herético" desde el punto de vista de la ortodoxia económica, la economía mundial, inclusive la de extensas zonas de la periferia, tuvo un fuerte crecimiento. Entre 1949 y 1974 el PBI de los países industrializados aumentó un 127%, mientras que entre 1975 y el 2000 aumentó un 55%. La producción, la inversión y el comercio vivieron lo que Hobsbawm llamó "los años dorados" del capitalismo del siglo XX.

Respuestas a la crisis

La edad dorada llegó a su fin en los años setenta con la crisis política, monetaria y productiva. Los países industriales volvieron a apelar al intervencionismo estatal. Europa puso en marcha numerosos programas de reconversión de sectores básicos en crisis, como siderurgia, minería y astilleros, financiados con subsidios estatales. Estados Unidos volvió a apelar al proteccionismo para proteger su acero y otras industrias. Todos sostuvieron el Acuerdo Multifibras, destinado a limitar la competencia de los exportadores textiles de la periferia, en particular la desplegada por los asiáticos.

El gasto bélico siguió siendo un componente sustancial de la actividad económica e incluso, del sistema de innovación científico y tecnológico. El 30 de abril

de 1990, Robert Kuttner escribe en su columna del *Business Week* que "siempre, desde la Segunda Guerra, los EE.UU. han tenido una política industrial conocida como el Pentágono. Cada vez que los militares compran un nuevo sistema de armas, subsidian una tecnología".⁸

Entre las iniciativas más importantes de la actualidad, se encuentran los programas de desarrollo regional de Italia y otros países de Europa, en los que se articulan los esfuerzos públicos y privados, los programas de asistencia regional de la Unión Europea y el sistema de asistencia a Pymes de la Small Business Administration (SBA).⁹

Michael Porter, uno de los apóstoles de la competitividad, sostiene en su libro ya clásico que "estimular las mejoras en ciencia y tecnología, es un papel del gobierno ampliamente reconocido (...) prácticamente todos los países avanzados, incluidos los que hemos estudiado, han establecido políticas para fomentar la investigación".¹⁰ Las estadísticas de la OCDE confirman esta afirmación. Según este organismo los gobiernos de los países industriales aportan el 40% del financiamiento de Investigación y Desarrollo científico y tecnológico. En los EE.UU. el porcentaje es del 33%, en Japón del 22% y en la Unión Europea del 45%. Uno de las áreas de más rápido crecimiento fue la de biotecnología, en la cual los gobiernos gastaron 34.000 millones de dólares en 1997. En el desarrollo de tecnología de información y comunicaciones, el gasto llegó a 96.000 millones.

Pero la intervención pública más notoria sigue siendo en el área agropecuaria. Nuevamente según la OCDE, en el año 2000 los países industriales gastaron 327.000 millones de dólares en apoyos al sector agropecuario, lo que representa el 1,3% del PBI. Los aportes estatales representaron ese año el 34% de los ingresos de los agricultores.¹¹

La intervención por otros medios

Existen además, formas de intervención no incluidas en los presupuestos, cuya importancia es imposible de cuantificar pero resulta evidentemente significativa: se trata de la intervención de la mano visible del poder estatal en forma de apoyo a las corporaciones o en la preservación de áreas de interés estratégico.

8. Robert Kuttner, "Industry needs a better incubator than the Pentagon", *Business Week*, 30-4-1990, pp. 780 y 781.

9. Sobre políticas públicas de países industriales: Julio Sevares, "Política Industrial en Países Industriales", *Realidad Económica* n°101, Agosto 1991. También, Eric Calcagno, "El estado en países desarrollados", *Cuadernos del ILPES/ONU*, n°38, Santiago de Chile, 1993. La OCEC publica diversos informes periódicos sobre Investigación y Desarrollo científico y tecnológico y políticas públicas en ese área.

10. Michael Porter, *La ventaja competitiva de las naciones*, Vergara, Buenos Aires, 1993.

11. OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries*, OECD, 2001.

Un aspecto de la cuestión es que las corporaciones no son entidades supranacionales sino empresas asentadas en determinados países. Además, en su actividad las corporaciones no dependen sólo de su capacidad competitiva o de la persuasión monetaria, como suele suceder en las contrataciones del sector público; también están sustentadas por el apoyo explícito de sus gobiernos. En los albores del mercado mundial, las cañoneras de los países imperialistas abrían el camino y defendían las empresas de sus países en los mercados exóticos. En la actualidad, en la posguerra fría, el apoyo oficial a las actividades de empresas en el exterior forma parte de la agenda estratégica de las potencias. La Argentina conoce muy bien esta situación debido a que los embajadores de los países industriales y en ocasiones sus gobiernos intervienen rutinariamente en apoyo a las demandas de sus empresas de origen.

Otro aspecto de orden similar es la cuestión petrolera. El petróleo es virtualmente la sangre de la producción industrial y el consumo contemporáneos. El mercado petrolero está en parte en manos de un grupo reducido de grandes corporaciones, pero también se haya sometido a fuertes regulaciones estatales. Más aún, los EE.UU., generalmente con el apoyo de otros países industriales, lleva adelante una política activa sostenida de vigilancia del sistema petrolero mediante alianzas con países productores y países por los cuales pasan o pueden pasar oleoductos y gasoductos; en numerosas ocasiones, con intervenciones militares directas. El conflicto de Medio Oriente y el enfrentamiento con el fundamentalismo islámico no se entiende si no se tiene en cuenta la política de los EE.UU. y los países industriales para con la administración de los recursos petroleros y gasíferos.

Un terreno en el que los agentes del mercado ganaron más poder frente a los gobiernos es el financiero. La apertura de las cuentas de capital y la desregulación financiera de los mercados nacionales permitieron el crecimiento exponencial de los flujos financieros transfronterizos. Este escenario tiene un doble y peligroso resultado: recorta la libertad de acción de los estados en materia fiscal, monetaria y cambiaria, mientras fomenta el aventurerismo de los operadores financieros y de los gobiernos irresponsables.

La sucesión de crisis y las dificultades de los organismos reguladores para controlar el riesgo del mercado financiero ha generado una corriente de preocupación en gobiernos e instituciones, y una lluvia de propuestas para reformar lo que se ha denominado la "arquitectura financiera internacional". El propio FMI analiza la inestabilidad del mercado y reconoce la necesidad de una intervención oficial correctiva: "sin cierto grado de involucramiento oficial contra el riesgo sistémico, reza *International Capital Markets* de 1999, los participantes privados en el mercado pueden colectivamente carecer del interés o la habilidad para adoptar niveles óptimos de riesgo financiero".¹² Sin embargo hasta ahora las fuerzas finan-

12. Julio Sevares, "Riesgo sin control en el mercado financiero internacional", *Realidad Económica* n°176, diciembre de 2000.

cieras han logrado frenar los proyectos de reforma e incluso su misma discusión. Un intento del Banco de Pagos Internacionales por incrementar los requisitos de solvencia de los bancos internacionales realizado este año quedó paralizado.

El "descubrimiento" de las redes financieras del terrorismo internacional, y la utilización que hacen de los paraísos fiscales, pusieron el dedo en una de las llagas del mercado financiero. Desde hace algunos años organismos internacionales como la OCDE y el FMI desarrollan una campaña para acotar la libertad con la que cuentan los paraísos para ayudar a los criminales y evasores. Aún antes de llegar al gobierno los hombres de George Bush anunciaron que se opondrían a esa campaña en nombre de la libertad de mercado y la saludable competencia impositiva. Luego del ataque el gobierno volvió sobre sus pasos y anunció mayores controles en nombre de la seguridad nacional.

El ejemplo asiático

En los años sesenta, y en uno de los frentes de batalla del enfrentamiento entre los EE.UU. y las potencias del socialismo real, surgieron dos nuevos casos de capitalismo exitoso: Corea y Taiwán. Por mucho tiempo, el discurso económico y político convencional atribuyó a esas experiencias el carácter de ejemplos de libre mercado, pero investigaciones serias llevadas a cabo desde los años setenta en adelante mostraron que esos países apelaban a recursos poco ortodoxos y de ningún modo identificables con el capitalismo de libre mercado. Posteriormente, nuevas economías como Singapur, Malasia y Tailandia se sumaron a la "formación de gansos" liderada por Japón.

Un completo informe del Banco Mundial sintetiza las políticas de los exitosos asiáticos: "En cada uno de los países", resume el trabajo, "el gobierno intervino para fomentar el desarrollo a menudo en forma sistemática y a través de canales múltiples. Las intervenciones de política adoptaron muchas formas: créditos subvencionados y orientados específicamente a industrias seleccionadas; bajos tipos de interés sobre los depósitos y límites máximos para los tipos de interés sobre los empréstitos a fin de aumentar las ganancias y las utilidades no distribuidas; protección de los sustitutos internos de las importaciones; subsidios a las industrias en decadencia; establecimiento de bancos estatales y apoyo financiero a los mismos; inversiones públicas en investigaciones aplicadas; fijación de metas de exportación para empresas e industrias específicas; creación de organismos de comercialización de las exportaciones y amplio intercambio de información entre los sectores público y privado".¹³

13. Banco Mundial, *El milagro de Asia Oriental* (Resumen), Banco Mundial, Washington, 1993, p. 6.

Lo que no se menciona en este párrafo, ni tampoco en muchos otros textos sobre el tema, es que la intervención estatal fue facilitada por gobiernos dictatoriales que tuvieron mano libre para “elegir ganadores” entre los sectores y empresas, y para domesticar la mano de obra. En buena medida se trató de un sistema de “fascismo de mercado”, según la calificación que Paul Samuelson aplicara al modelo pinochetista.

Los países asiáticos emergentes, incluido Japón, se beneficiaron también en su etapa inicial con la ayuda militar estadounidense y, en algunos casos, con los gastos realizados directamente por las tropas estacionadas en sus territorios.

China es otro ejemplo. Por su rápido crecimiento aspira a convertirse en una de las mayores economías del mundo, y ha logrado esa performance con una rara combinación de dos sistemas antagónicos en convivencia: por un lado, con la liberación de “espíritus animales” de la innovación y la competencia, y por el otro, con el mantenimiento de grandes sectores de la economía y las finanzas bajo control estatal, en un régimen de dictadura de partido.

El caso latinoamericano

Desde los años cincuenta la mayoría de los países latinoamericanos pusieron en marcha experiencias de sustitución de importaciones e industrialización, con la intervención directa del estado bajo formas diversas: la creación de empresas públicas allí donde no había capital privado dispuesto a la aventura, la manipulación del comercio exterior y la regulación del crédito, generalmente con la fuerte presencia de bancos estatales.

Como se ha expuesto en forma sobreabundante desde mediados de los años setenta, estas experiencias sufrieron importantes distorsiones; de todos modos también es cierto que sin ellas los países no habrían construido sectores claves de la economía moderna, que constituyen la base indispensable para proseguir cualquier proceso de industrialización y tecnificación.

La Argentina tiene una rica experiencia de intervenciones estatales. Cuando la crisis del año treinta golpeó las producciones agropecuarias y quebró el sistema monetario y crediticio, los mismos sectores de la oligarquía que por décadas habían defendido el sistema librecambista —que les ofrecía una base inmejorable para la acumulación de capital y la obtención de rentas—, promovieron regulaciones destinadas a preservar su situación. Se crearon entonces, bajo la conducción de Federico Pinedo, el Banco Central y las Juntas reguladoras. En 1940 Pinedo elevó al Parlamento un Plan de Reactivación Económica, en cuya elaboración había participado un joven Raúl Prebisch, y que es considerado como el primer proyecto de industrialización sustitutiva. “Puede parecer algo extraño”, sostiene Rapoport, “que Pinedo, uno de los más fieles exponentes del liberalismo vernáculo, haya sido también un propulsor decidido de la intervención del estado en la economía, si bien esa política no se hallaba alejada de lo que estaba ocurriendo a nivel

mundial, como en los Estados Unidos y otros países".¹⁴ Además de seguir el ejemplo foráneo, Pinedo y su equipo tenían, como explica más adelante el autor, el propósito de largo plazo de adaptar la economía argentina a las condiciones mundiales que surgían de la crisis económica y de la declinación de Gran Bretaña, el principal mercado para las exportaciones nacionales.

Al plan conservador-desarrollista le siguieron diferentes políticas de sustitución de importaciones, promoción de inversiones externas y diversos grados de intervencionismo estatal. Este tipo de políticas generó no pocas distorsiones pero, durante el período de sustitución de importaciones, el crecimiento de la economía fue mayor que en la etapa previa; sólo lo supera el boom agropecuario de fin de siglo. También fue mucho mayor que el del período de apertura y desregulación que se abre en 1975.

Una de las mayores críticas al modelo de sustitución de importaciones basado en el intervencionismo estatal y el proteccionismo, es que no contribuyó a desarrollar las exportaciones. Pero en los años setenta la Argentina había generado una corriente exportadora de productos industriales gracias a la acumulación de capital y conocimientos de los años previos. Esta tendencia se frustró por cambios en el mercado internacional y porque las políticas favorables al mercado, y supuestamente a la apertura exportadora, provocaron todos los fenómenos capaces de desalentar la exportación: inestabilidad cambiaria, restricción crediticia, desaliento a la innovación tecnológica, ausencia de políticas de promoción de industrias exportadoras y de apertura de mercados. En este contexto gran parte de los incrementos de la exportación se debieron a desvíos de producciones ante la restricción de la demanda interna, las preferencias arancelarias en el Mercosur y el aumento de la demanda de Brasil, la exportación de productos mayoritariamente integrados por partes importadas.

La contrarrevolución y su crítica

La crisis económica del capitalismo en los años setenta, el aumento de la inflación y los déficit públicos impulsaron un profundo cambio de ánimo en el ámbito del poder político y económico y en el mundo académico. La confianza en el intervencionismo estatal entró en crisis y se impusieron las más variadas formas de pensamiento económico ortodoxo y conservador, cuando no agresivamente reaccionario. La inflación generó esperanzas en el monetarismo, una escuela que mira al mundo desde el lado de la oferta y cuya propuesta es un cóctel de control de la oferta monetaria y liberalización de mercado. La denominada contrarrevolución monetarista vino a oponerse a la revolución keynesiana en retroceso.

14. Mario Rapoport y colaboradores, *Historia económica, política y social de la Argentina*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 2000..

En este ambiente, cobraron fuerza también escuelas que sostienen que los agentes económicos son perfectamente racionales y tienen capacidad para predecir, por lo cual cualquier intervención pública distorsiona los procesos de decisión y asignación de recursos. En términos generales, el mercado y la acción privada fueron entronizados y el estado demonizado. De estas concepciones surgieron las recomendaciones de políticas basadas en la liberalización comercial y financiera y la desregulación de los mercados en todos los continentes.

En 1989 el economista John Williamson conformó una lista de reformas de políticas económicas que los organismos con sede en la capital estadounidense, el FMI, el Banco Mundial y el gobierno de ese país, consideraban adecuadas para Latinoamérica. El documento se denominó *El Consenso de Washington* y se convirtió en el catecismo de la liberalización.

Contradictoriamente, en esos mismos años, el gobierno liberal conservador de Ronald Reagan llevaba adelante una política de expansión del gasto público, que rápidamente fue caratulada como una forma bastarda de keynesianismo y que contribuyó a la expansión de la segunda mitad de la década del ochenta.

La cultura mercadista y darwiniana se impuso en buena parte de la academia, pero aún desde dentro del establishment intelectual comenzaron a surgir expresiones de descontento y proyectos de reforma. El propio Williamson escribió un nuevo documento, *"El Consenso de Washington Revisado"* en el cual agrega a la agenda liberalizadora dos propuestas de su cosecha: mejorar las instituciones y la educación.¹⁵

Se dio el surgimiento de una corriente de pensamiento que enfatiza el hecho de que el mercado tiene fallas que le impiden alcanzar en forma automática los óptimos resultados que supone la escuela neoclásica, y que para asignar en forma más eficiente recursos y lograr cotas más alta de bienestar social son necesarias las intervenciones selectivas del estado. Una de las expresiones sobresalientes de este estado de ánimo es la de Joseph Stiglitz, ex-economista Jefe y vicepresidente del Banco Mundial, y reciente Premio Nobel por sus estudios sobre las imperfecciones del mercado. Siendo miembro del Banco Mundial Stiglitz escribió que "hacer funcionar bien los mercados requiere algo más que una baja inflación; requiere regulación fiscal, políticas para la competencia, políticas que faciliten la transmisión de tecnología y promuevan la transparencia, por sólo citar algunos aspectos no tratados por el Consenso de Washington." Comentando el desprecio de los ortodoxos con respecto a la importancia de la participación estatal en el proceso de desarrollo Stiglitz comenta "al hacer esto se olvida rápidamente el éxito de las tres décadas precedentes, al cual el gobierno, pese a yerros ocasionales ha contribuido ciertamente. Sin duda, estos logros, que no sólo incluyen grandes aumentos del PBI, sino también incrementos en la esperanza de vida, en el nivel de educación y en una gran reducción de la pobreza, son mejoras reales y más dura-

15. John Williamson, *The Washington Consensus Revisited*. Presentado en la conferencia "Development Thinking and Practice", del IADB, Washington, Septiembre de 1996.

deras que la presente crisis financiera. Pero la raíz del problema actual en muchos casos no es que el gobierno haya intervenido demasiado en muchas áreas, sino lo poco que lo ha hecho en otras".¹⁶

La heterodoxia llegó incluso a pasarse por los despachos de la Casa Blanca y otros organismos del gobierno durante la administración Clinton. Laura D'Andrea Tyson, funcionaria durante ese período, sostuvo en un libro sobre desarrollo y comercio de alta tecnología que "los factores de producción se heredan mientras que las capacidades tecnológicas en las que se basan las ventajas competitivas, son creadas. Así lo indica la experiencia de muchos países desarrollados y con aspiraciones a serlo, especialmente en el caso de las industrias basadas en alta tecnología, que componen las franjas más dinámicas del comercio internacional, en las que la ventaja comparativa es creada con la ayuda de la frecuentemente pesada y visible mano de la acción gubernamental".¹⁷

Inmediatamente después del ataque terrorista, Krugman escribió un artículo de claras resonancias keynesianas: "Se han hecho algunos esfuerzos tendientes a convencer a la gente de que su deber patriótico es gastar dinero. Pero no creo que den resultado. Este no es el tipo de problema que pueda resolverse mediante la acción voluntaria. Al estado le corresponde asegurar que el pesar y el nerviosismo de Estados Unidos no se convierta en un desastre económico (...) una medida sería acelerar el flujo de gasto público en la economía (...) En este momento corremos el riesgo de que el <efecto riqueza> motivado por la caída del mercado de la semana pasada y los efectos adversos de las pérdidas accionarias sobre el gasto de los consumidores, sea un golpe para el estímulo fiscal. Por favor, que el estado ponga el gasto en movimiento".¹⁸

En Latinoamérica el intervencionismo estatal fue sometido a la más severa de las críticas. La corriente estructuralista o cepalina, defensora de la sustitución de importaciones y las regulaciones públicas, hace una crítica afilada de la desarticulación productiva y social provocada por las políticas aperturistas iniciadas en Latinoamérica en los años setenta. Pero hace también su autocrítica; no obstante, sigue sosteniendo la necesidad de una intervención pública que genere distribuciones de recursos productivos y sociales que el mercado no haría por sí mismo y que contribuya al desarrollo de la competitividad no vinculada con los precios o sistémica. Para ello propone la utilización de instrumentos diferentes a los recomendados en el pasado, que reconocen distorsiones de las viejas políticas e imposibilidades derivadas de la actual configuración de los mercados y las opiniones. Entre las principales recetas de lo que se ha dado en llamar el neoestructuralismo se incluyen sistemas de subsidios acotados, no discriminatorios (horizontales) y

16. Joseph Stiglitz, "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo", *Desarrollo Económico* n°151, octubre-diciembre, 1998.

17. Laura D'Andrea Tyson, *Trade Conflict in High-Technology Industries*, IIE. Washington, 1992, p. 253.

18. *Clarín*, 24-9-2001

bajo severo control: admisión de un grado de apertura económica y un énfasis en la exportación que estuvo por mucho tiempo en un lugar secundario. También propone una "reforma estratégica del estado".¹⁹

El ciclo existe

Otra cuestión que introduce el papel del estado en la economía es la del ciclo económico. En los años noventa comenzó a surgir la opinión de que la economía capitalista había superado la enfermedad que la caracterizaba desde su nacimiento: los ciclos de ascenso y descenso de la producción. Si esto era cierto el mercado no sólo había logrado alguna forma de autorregulación sin necesidad de la intervención anticíclica del estado, sino que lo había hecho en una senda ascendente. Los argumentos básicos para sostener esta idea eran: el aumento en la participación de las actividades de servicios (tecnológicos y personales) que son menos cíclicas que las industriales porque no acumulan stocks; las modernas técnicas de administración de inventarios, que reducen la acumulación de existencias de las empresas; gracias a la ausencia de inflación, finalmente, la Reserva Federal tiene la posibilidad de hacer política monetaria expansiva manteniendo la economía en una suerte de fase ascendente perpetua.

La profecía no se cumplió. A pesar de sucesivos planes de reactivación, Japón no salió de un estancamiento en el que permanece desde 1992, con excepción de un respiro en 1996. Además, el país tiene todavía que resolver si los bancos van a sincerar sus carteras admitiendo la quiebra de algunas entidades. La crisis asiática de 1997 mostró que parte de los estímulos al crecimiento aplicados por los emergentes orientales en los años previos al derrumbe promovían operaciones especulativas insostenibles, especialmente en el sector inmobiliario. Más aún, en algunos de los sectores más dinámicos de Asia, como en el de la fabricación de microchips y en las actividades vinculadas con la informática, se acumuló una creciente capacidad excedente que aumentará con la detención de la demanda mundial. En los EE.UU., la caída de la bolsa reveló que las expectativas de crecimiento de algunos sectores, especialmente del informático, estaban infladas. El desplome accionario licuó muchos capitales de riesgo invertidos en nuevos emprendimientos.

Un indicador inobjetable del cambio de ciclo es la caída de la Inversión Externa Directa, que refleja la decisión de las empresas de reducir su inversión en mercados extranjeros. Según la UNCTAD esa inversión registraría este año su mayor caída de los últimos treinta años, debido principalmente a la reducción de compras y adquisiciones en los EE.UU. y Europa, pero también por una retracción de la inversión externa en la periferia. Habrá que ver como influye el conflicto mundial en las decisiones de inversión futuras.

19. José Manuel Salazar Xirinachs, "El papel del estado y del mercado en el desarrollo económico", en Osvaldo Sunkel (comp.), *El Desarrollo desde Dentro*, FCE, México, 1991.

El futuro del estado

Peter Evans subraya que "guste o no, el estado tiene una función central en el proceso de cambio estructural (...) Las expectativas optimistas, poco realistas que signaron la primera ola (Teorías del desarrollo de los '50 y '60) fueron exorcizadas, pero también lo fueron las concepciones utópicas según las cuales el estado debería limitarse a realizar una suerte de patrullaje social con vistas a la prevención de las violaciones cometidas contra el derecho de propiedad".²⁰

La reforma es indispensable porque, como reconocen los especialistas, existen rezagos de adaptación del estado a los cambios económicos, sociales y culturales. En esa línea Evans considera que las políticas públicas requieren "la institucionalización duradera de un complejo conjunto de mecanismos políticos" y esa institucionalización no puede darse por descontada. Por eso, sostiene, "la respuesta no está en el desmantelamiento del estado sin en su reconstrucción".²¹

La perspectiva de una vuelta del keynesianismo, o de alguna forma de mayor intervencionismo estatal, replantea con mayor fuerza que antes el problema de la calidad del estado y de las políticas que lleva adelante, no sólo en Latinoamérica o en el resto de la periferia.

Para Crozier, analista del difundido intervencionismo público europeo, la administración estatal debe tener en cuenta realidades como las nuevas formas de gobierno y administración, el endeudamiento, la ineficacia que genera la proliferación de reglamentos, las expectativas de mayor calidad de las prestaciones por parte de la población. "Estos cambios ponen en duda un modelo administrativo y gubernamental en lo sucesivo inadaptado. La reforma de este modelo es uno de los escollos, si no el escollo de la adaptación de la sociedad al mundo del siglo XXI".²²

Robert Kuttner, plantea a su vez el tema de la competitividad del estado, generalmente reservado a la empresa privada. "Si nuestro gobierno es menos competente que otros, entonces en otra forma (no sólo económica) enfrentamos una crisis de competitividad. Pero si nosotros podemos reinstrumentar determinadas industrias para que compitan mejor, nosotros podremos reinstrumentar nuestro gobierno democrático".²³

Finalmente, queda plantear cual debería ser el propósito último de las acciones estatales. Como respuesta a esta pregunta acude el postulado de un padre de la economía que sigue teniendo vigencia y que puede suscitar aprobaciones coincidentes. Se trata de Adam Smith, quien, en *La Riqueza de las Naciones*, sostiene que "La economía política, considerada como uno de los ramos de la

20. Peter Evans, "El estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico* n°140, Enero-Marzo 1996, p. 530.

21. *Idem.*

22. Michel Crozier, *Cómo reformar el estado*, FCE, México, 1992.

23. Robert Kuttner, *The end of laissez-faire*, University of Pennsylvania Press, New York, 1991, p. 286.

ciencia del legislador o del estadista, se propone dos objetivos distintos: el primero, suministrar al pueblo un abundante ingreso o subsistencia, o hablando con más propiedad, habilitar a sus individuos y ponerles en condiciones de lograr por sí mismos ambas cosas; el segundo, proveer al estado o República de rentas suficientes para los servicios públicos. Procura realizar, pues, ambos fines, o sea enriquecer al soberano y al pueblo".²⁴

RESUMEN

El gobierno estadounidense está llevando a cabo una política intervencionista destinada a contrarrestar tendencias recesivas, actitud que contrasta con el dogma liberal dominante en las últimas décadas. Sin embargo, el estado tuvo una participación continua, que adoptó diferentes formas, en los países industriales y en economías dinámicas, como algunas de Asia. La teoría, incluso desde Adam Smith, enseña que la intervención pública es necesaria para complementar o corregir el mercado.

ABSTRACT

The United States government is following an interventionist policy aimed at counteracting recessive trends, an attitude that contrasts with the liberal dogma prevailing over the last few decades. However, the State has played a constant part, adopting different guises, in industrial countries and in dynamic economies, such as some in Asia. Theory, even as early as Adam Smith, shows that public intervention is necessary to complement or correct the market.

24. Adam Smith, *Investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones*, FCE, México, 1987, p. 377.