

SEMINARIO SOBRE REFORMA DEL ESTADO

TITULAR: DORA ORLANSKY

LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA *
Getulio Vargas Foundation, São Paulo

**REFORMAS ECONÓMICAS Y CICLOS DE
 INTERVENCIÓN ESTATAL**

Resumen. –Este trabajo ve los recientes programas de “reducción del estado” en una perspectiva cíclica de largo plazo. Argumenta que la reciente “crisis del estado” en América Latina y Europa del Este es producto del patrón de crecimiento del estado excesivo y distorsionado durante su fase expansionista del ciclo. La fase actual es una de reforma necesaria y privatización, pero no habrá un estado “mínimo” final como los neoliberales teorizan. Por el contrario, el patrón cíclico producirá un estado reorganizado, listo para intervenir y crecer de vuelta.

Este trabajo trata tanto sobre las fuerzas políticas como las económicas que actúan en estos ciclos, invocando no sólo los ciclos Kondratieff sino también los Hirschman. A menos que la presente generación de reformadores aprenda a reconocer el contexto cíclico dentro del cual operan, y a aceptar que un estado fuerte (reformado) se requiere para el resurgimiento del crecimiento y la consolidación de la democracia, se arriesgan a promover medidas que podrían eventualmente resultar dañinas tanto para la reforma orientada al mercado como para la libertad política.

1. INTRODUCCIÓN

Una contradicción interna ensucia los recientes progresos de transición democrática en América Latina y Europa del Este y las actuales esperanzas de consolidación de estas nuevas democracias. Las transiciones hacia la democracia tuvieron lugar en medio de una crisis profunda y doble: un impasse fiscal relacionado con el monto de la deuda, y un agotamiento de la estrategia de crecimiento desarrollista. Esta doble crisis se corresponde con una crisis cíclica del estado, y está en las raíces de los aprietos económicos que estas regiones enfrentan. Además de su rol político asegurando la ley y el

orden, el estado tiene roles económicos fundamentales que no están siendo desempeñados correctamente. Como se vuelve rehén del impasse fiscal –la pérdida de crédito público– al mismo tiempo que sus previamente exitosas estrategias de promoción del crecimiento se distorsionan y pierden efectividad, el estado cayó en una profunda crisis. La crisis ayudó a producir la transición hacia la democracia, pero también subsecuentemente debilitó los nuevos gobiernos democráticos, dado que resultaron ellos mismos incapaces de recobrar efectivamente la solvencia del estado y de definir una nueva estrategia desarrollista. Así, la crisis del estado fue no sólo la causa del proceso de democratización, porque reveló la inhabilidad de los antiguos regímenes autoritarios o semi autoritarios para mantener altas tasas de crecimiento que habían caracterizado a grandes partes de América Latina y Europa Oriental después de la Segunda Guerra Mundial, sino también en el presente da cuenta de la falta de resurgimiento del desarrollo económico y de la consolidación de las nuevas democracias.

Simultáneamente, en el mundo desarrollado, la edad dorada del capitalismo –las altas tasas de crecimiento que prevalecieron en los años 50 y los 60– finalizó con la suspensión de la convertibilidad del dólar en 1971, y con la primera crisis del petróleo en 1973. Estos fueron sólo los primeros síntomas de un declive de larga ola. Las tasas de crecimiento de las economías desarrolladas en los siguientes 20 años fueron la mitad de las de los anteriores 20 años. En la Primera Guerra Mundial esta reducción no resultó en una gran crisis, como fue el caso de América Latina y Europa Oriental, porque las distorsiones en el crecimiento del estado estuvieron relativamente bajo control, y los gobiernos actuaron en alguna medida para ajustar sus economías. Pero incluso en la Primera Guerra Mundial el patrón básico era el mismo –una crisis del estado: el impasse fiscal y el agotamiento de un modelo de intervención.

Asumiendo que la crisis económica de América Latina y Europa Oriental, así como la reducción en el crecimiento en los países desarrollados desde los años 70, es el resultado de una crisis del estado¹, este trabajo sostiene que esta crisis está relacionada con un crecimiento distorsionado y excesivo del estado durante su fase expansiva. Este crecimiento debilitó el estado, impidiéndole desempeñar los roles económicos necesarios en sociedades capitalistas modernas y complejas. Pero el trabajo tam-

* Trabajo escrito para el proyecto “Liberalización Económica y Democratización Política”, auspiciado por el Social Science Research Council, Noviembre de 1992

¹ Discutí previamente la crisis del estado en Bresser Pereira (1992).

bién sostiene que el crecimiento del estado es un proceso cíclico. Las reformas hacia el mercado que están siendo adoptadas en el presente en todas partes tienen como objetivo reformar el estado, reduciendo el aparato estatal, privatizando, liberalizando el comercio y desregulando. Estas reformas son simplemente etapas necesarias en el ciclo general. El resultado final no será un estado mínimo, como suponen o desean los neoliberales, sino un estado reorganizado, listo para intervenir y crecer nuevamente. Si la causa principal de los problemas económicos es una crisis estatal, la reforma sólo tiene sentido si su efecto es producir un estado más fuerte aunque más pequeño, no uno más débil.

La primera respuesta a la desaceleración económica en los países desarrollados y la crisis en América Latina y Europa Oriental resultó ser una ola conservadora –un resurgimiento de la ideología neoliberal- que reinó entre la Primera Guerra Mundial y fines de los 70. Esta ola fue particularmente exitosa en los países que más sufrieron la crisis –los Estados Unidos y el Reino Unido. El Reino Unido perdió la hegemonía mundial en la Primera Guerra, y los Estados Unidos perdieron su hegemonía económica –pero no militar ni ideológica- en los setentas y ochentas. No es casual que la ola neoliberal fuera particularmente fuerte en estos dos países. La crisis se atribuyó a un excesivo crecimiento del estado. Los beneficios –de hecho poderes milagrosos- del mercado resucitaron; sus fallas (que llevaron a la depresión de 1930) se olvidaron. El mercado ahora resolvería todos los problemas, curaría todos los males. El estado debería ser reformado, y la reforma ahora quería decir reducción del aparato estatal, una guerra contra el “big government” (gobierno grande). La privatización, la liberalización comercial, la desregulación, (muchas veces realmente necesitada dado el previo crecimiento excesivo del estado) ahora se convirtieron en la nueva agenda de gobierno. Pero de una manera menos consecuente la reducción de impuestos y el dismantelamiento del estado benefactor también integraron dicha agenda. De hecho, si la raíz del problema era una crisis fiscal, los impuestos deberían haber sido aumentados, no reducidos. No obstante, la curva de Lafer, al “demostrar” que mientras aumentan los impuestos sus recaudaciones decrecen, sirvió como una racionalización para reducir los ingresos tributarios. Por otro lado, el estado benefactor, que había probado ser una manera relativamente barata y eficiente de aumentar los niveles de vida sin perjudicar la tasa de ganancia subyacente en la economía, empezó a verse como la causa de la ineficiencia y una manera de inhibir el trabajo duro y la iniciativa individual.

Al adoptar esta estrategia, los nuevos conservadores respondieron correctamente al crecimiento excesivo y distorsionado del estado, pero no vieron que el objetivo de política real debería ser establecer un estado fuerte y magro, más que un estado mínimo. El funcionamiento fluido del sistema capitalista depende no sólo de un mercado libre, sino también de un aparato estatal fuerte (aunque reducido), y de una distribución del ingreso crecientemente equitativa. El estado se necesita a fin de garantizar los derechos de propiedad y los contratos, estabilizar la economía, promover el ahorro y la inversión, el progreso tecnológico, facilitar la distribución del ingreso y el bienestar, institucionalizar y proteger los mercados, asegurar la existencia de una sociedad civil fuerte y de la democracia.

La primera reacción de los progresistas, antiguos “liberales”, y de la izquierda fue resistir la ola conservadora negando la necesidad de reducir el aparato del estado. Ellos no querían admitir que el estado había crecido demasiado y ahora debería ser reducido y reformado, o que la privatización, la liberalización comercial, y la desregulación eran realmente necesarias. Adoptaron esta actitud, no sólo porque estaban casados con ideas antiguas, sin percibir que una nueva síntesis resultaba necesaria –un enfoque socialdemocrático moderno- sino también porque, bastante coherentemente, no podían aceptar el dismantelamiento del estado benefactor ni la idea de un estado mínimo. Este trabajo, sin embargo, sugerirá otra razón: porque ellos no entendieron el carácter cíclico del crecimiento del estado y de la intervención estatal.

Las organizaciones burocráticas tienen una tendencia a crecer en el largo plazo. Así, el estado, por ser la más grande e importante organización burocrática, tenderá a crecer con el tiempo. No obstante, esta tendencia no debe ser exagerada, ni debe ser vista como lineal. El estado tiende a crecer en términos absolutos, mientras las sociedades se vuelven más ricas y más complejas, pero no necesariamente tiende a crecer en términos relativos. La porción en el PBI de gastos públicos o la de la producción de bienes y servicios controlada por el estado puede crecer, pero puede hacerlo moderadamente y, como se propone aquí, en una manera cíclica y cambiante.

2. LA HIPÓTESIS BÁSICA

La argumentación básica es que la intervención estatal se expande y contrae cíclicamente, y que, en cada nuevo ciclo el modo de intervención estatal

cambia². Durante un tiempo, la intervención estatal aumenta, el estado asume un rol creciente en la coordinación del sistema económico, en la distribución micro de recursos, en la definición macro del nivel de ahorro e inversión (o del equilibrio entre la demanda agregada y la oferta), y en la determinación micro-macro de la distribución del ingreso entre las clases sociales y entre los sectores de la economía. Aumenta porque demuestra ser exitosa, porque el estado está desempeñando un rol que el mercado no puede o lo hace inadecuadamente. Es creciente porque responde en una manera clara a las demandas de la sociedad.

A medida que la intervención estatal aumenta, sin embargo, sea en términos de su participación en el PBI, o en términos del grado de regulación al cual está sujeta la economía, la intervención empieza a resultar disfuncional. Los dos indicadores básicos de que la expansión del estado ha ido demasiado lejos son la excesiva regulación, que impide más que estimula la actividad económica; causando ahorro público negativo que reduce el total de ahorro. Este es el momento en el que el ciclo se revierte o se supone se revertirá, cuando el control estatal se contrae y el control del mercado se expande. Es tiempo de desregulación y desnacionalización.

La hipótesis de la naturaleza cíclica de la intervención estatal se opone tanto a las teorías estáticas, que asumen un nivel dado de intervención del estado como ideal, como a las teorías históricas que proclaman una tendencia de largo plazo hacia la estatización de la economía. Para los neoliberales, el nivel ideal de intervención estatal es muy bajo, para los estatistas, muy alto, y para los pragmatistas, intermedio. Aunque el autor está más cercano a los pragmatistas, estas tres posiciones resultan inaceptables mientras asuman una relación dada entre el control del mercado y el estado como ideal u óptima. En cambio, la hipótesis es que esta relación ideal necesariamente variará históricamente, y de acuerdo a un patrón cíclico de intervención estatal.

Así, más que cayendo en una discusión interminable sobre un óptimo dudoso, podemos proponer que existe un patrón cíclico y siempre cambiante de intervención estatal. Si resultamos mínimamente exitosos para demostrar esta hipótesis, el contenido

² La hipótesis de que el crecimiento del estado sigue un patrón cíclico fue originalmente presentado en el simposio "Democratizando la Economía", Centro Wilson y Universidad de São Pablo, 1988, y publicado en portugués (*Revista de Economia Política*, Vol. 9, No. 3 -Julio 1989)

ideológico del debate sobre la intervención económica del estado será, de esa manera, reducido.

Existen límites económicos y políticos al crecimiento del estado. Las relaciones entre el estado y la sociedad civil, o entre el estado y el mercado no son arbitrarias. El mercado y el estado son dos mecanismos responsables de la coordinación de la actividad económica. Aunque no son instituciones paralelas, aunque el estado precede al mercado y es responsable por su institucionalización y regulación, resulta, no obstante, sostenible que también tienen roles complementarios en la coordinación de la economía. Estos roles deben ser desempeñados de manera equilibrada. Un estado que crece demasiado en relación con el mercado puede causar problemas económicos y políticos que, tarde o temprano, limitarán su expansión. Este trabajo propone que, de la misma manera como, en el terreno estrictamente económico, existen los ciclos de negocios y los ciclos Kondratieff y, en la alternativa interés público/privado, está el ciclo Hirschman, en el terreno de la economía política están los "ciclos de intervención estatal". En cada nuevo ciclo el patrón de intervención cambia.

El proceso histórico actual de reducción relativa del rol económico del estado, iniciado a mediados de los años 70 debe verse como una fase de este patrón cíclico de intervención estatal. El desaceleramiento de las economías capitalistas que ha tenido lugar desde entonces, es en parte consecuencia de las distorsiones e ineficiencias provocadas por el crecimiento previo del estado. A medida que estas distorsiones fueron percibidas por la sociedad, dieron lugar a la ola conservadora o neoliberal. Las fallas del estado tenían la culpa de todos los problemas y las fallas del mercado se minimizaban o se olvidaban. No obstante, no hay razón para identificar reformas orientadas al mercado con neoliberalismo, ni debemos identificar orientación al mercado con coordinación del mercado. Japón y los "Tigres" asiáticos tienen economías orientadas al mercado, por ejemplo, economías fuertemente competitivas dentro del país y en el exterior, pero no son especialmente economías coordinadas por el mercado, por ejemplo, la asignación de recursos no es un exclusivo rol del mercado, sino también un rol desempeñado por el estado³. Las reformas económicas que liberalizan el comercio, privatizan y desregulan pueden resultar políticas económicas sensatas, dado que no apuntan a un estado mínimo, no desentienden las fallas del mercado, no ignoran

³ Sobre el tema, véase Bresser Pereira (1989 y 1992).

las potencialidades de la acción colectiva. Si el patrón de intervención estatal es cíclico, tiende a cambiar. En cada ciclo o momento histórico la forma que asumirá será diferente. Después de la liberalización y la privatización, el estado desempeñará nuevos roles, institucionalizando mercados, invirtiendo en infraestructura y en educación, estimulando la ciencia y la tecnología, protegiendo el medio ambiente, promoviendo el bienestar.

Aunque Polanyi (1944) probablemente estuvo en lo cierto cuando dijo que un sistema de mercado que se auto-regula fue un momento excepcional en la historia de la humanidad, la idea opuesta de una economía controlada por el estado exitosamente podría sólo cobrar realidad por un período bastante corto. En verdad, situaciones mixtas, combinando la coordinación del estado y el mercado, son el largo plazo y la regla general. A medida que las economías modernas se complejizan más y más, la necesidad de combinar la coordinación estatal y del mercado en la economía se hace más y más grande. Para desempeñar este rol fluida y eficientemente el mercado debe ser institucionalizado y complementado por el estado. En otras palabras, el mercado y el estado deben ser eficientes y fuertes. Pero, mientras la coordinación del mercado se supone auto-regulada, la coordinación del estado no lo es. En teoría, el mercado regula automáticamente la economía, mientras que la coordinación realizada por el estado depende de un diseño. En la práctica, dadas las fallas del mercado y la limitación intrínseca de la coordinación estatal, nuevos desafíos de coordinación se presentan constantemente, tanto al mercado como al estado. La intervención estatal es inevitable pero conlleva, tarde o temprano, fallas. Viejas formas de intervención estatal deben eliminarse y otras nuevas introducirse. El estado debe ser constantemente reformado a fin de mantenerse fuerte, efectivo. A menudo este proceso es retrasado, sólo teniendo lugar después que una crisis económica y fiscal haya ocurrido. Como resultado, lo que vemos es un patrón cíclico y siempre cambiante de expansión y contracción de la intervención estatal.

Thomas Hobbes, el fundador de la teoría contractualista del estado del siglo XVII –la cual un siglo después serviría como la base para el liberalismo y la democracia– sostuvo bien claramente que sólo un estado fuerte estaría en condiciones de garantizar una sociedad civil contra la anarquía y la ley de la selva prevalecientes en el estado de naturaleza. En su tiempo, las monarquías absolutas estaban construyendo un estado fuerte –el estado “mercantilista”– que eventualmente crecería demasiado y de

forma distorsionada. El capitalismo industrial y las democracias que surgieron en Inglaterra, los Estados Unidos y Francia a fines del siglo XVIII fueron el resultado de la reacción liberal contra estas monarquías absolutas. Representan una fase de reducción del aparato del estado. No obstante, la democracia liberal fue también un resultado inesperado de la teoría original hobbesiana del contractualismo del estado, que, al asumir la necesidad de un estado fuerte para asegurar la paz interior, negó la legitimidad tradicional y religiosa de la monarquía, y afirmó la necesidad de un contrato social para fundar y garantizar un estado efectivo⁴.

3. TIPOS E INTENSIDAD DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL

La intervención estatal asume muchas formas. Es posible distinguir cuatro de ellas: (a) regulación macroeconómica, (b) regulación normativa microeconómica, (c) intervención microeconómica administrativa o por casos, y (d) nacionalizaciones o inversiones directas en empresas de propiedad estatal. La intensidad de estas intervenciones variará de acuerdo al momento y la situación.

Es posible definir los límites teóricos de cada tipo de intervención. El límite a la regulación macro es la planificación centralizada; la regulación normativa micro puede limitarse a algunas regulaciones sanas y seguras sobre la producción y la distribución, o puede extenderse a prácticamente todos los tipos de actividad económica. La regulación administrativa micro –específica, intervención estatal de caso por caso, cuya aplicación depende de la decisión de un funcionario público dado o de una comisión gubernamental– también puede resultar muy extensa o muy limitada. De ser muy extensa será a expensas de la regulación microeconómica, por ejemplo, el tipo que se basa en reglas o regulaciones relativamente estables, en lugar de lograrse sobre la base de casos particulares. Finalmente, el límite de las nacionalizaciones y de la inversión directa del estado es la abolición de la propiedad privada de los medios de producción.

La intervención estatal también variará de acuerdo al tipo de relación que el estado establece con los negocios. Puede ser restrictiva, tolerante, o neutral. Los impuestos y la regulación de la salud, la seguridad y el medio ambiente son típicamente restricti-

⁴ Sobre el rol fundador de Hobbes en relación con el iusnaturalismo o teoría contractualista del estado véase Bobbio (1979).

vos. Los subsidios y las exenciones de impuestos son los ejemplos clásicos de intervención tolerante del estado. La política macroeconómica puede resultar eventualmente neutral, aunque sabemos muy bien que la neutralidad distributiva en la intervención del estado es casi imposible.

La intensidad de la intervención del estado resulta muy difícil de medir. La manera más simple es medir la porción de los gastos del estado en el PBI, pero esto no toma en cuenta las empresas estatales. Una manera totalmente diferente y muy relevante de medir la intervención estatal es mediante el grado de regulación, pero no existe una técnica cuantitativa establecida para medir la intensidad de la regulación estatal. Este trabajo usa una combinación libre de ambos criterios.

4. EL GRADO ÓPTIMO DE INTERVENCIÓN ESTATAL

Los economistas clásicos que fundaron nuestra ciencia entendieron claramente la imposibilidad de una separación radical entre el estado y el mercado. Es por ello que llamaron a nuestra ciencia economía política más que economía a secas⁵. La economía política es la ciencia que estudia la riqueza de las naciones, que examina la producción y la distribución en un mercado que obedece la ley del valor pero que es regulado y supervisado por el estado. No existe producción, ni mucho menos distribución, sin poder: el poder privado y el poder político están permanentemente presentes en los mercados, como Altvater nos recuerdan que la existencia del capital depende de la existencia del estado (1972).

Resulta significativo, no obstante, que un criterio básico que se usa comúnmente para distinguir a los economistas conservadores de los progresistas es el rol que le atribuyen a la intervención del estado en la coordinación económica del sistema capitalista. Los primeros están en principio en contra, y los

⁵ Economía política es el nombre original de la economía. Se abandonó cuando los economistas neoclásicos decidieron “eliminar de la economía la política y la ideología”. La tradición, de cualquier modo, se mantuvo por los marxistas, los keynesianos y los estructuralistas. Más recientemente, ha aparecido en las universidades de los países desarrollados, generalmente fuera de las facultades de economía, en un campo llamado economía política, o, contradictoriamente, políticas económicas. Véase, por ejemplo, Alt y Chrystal (1983), una mezcla de estudio y libro de texto sobre el asunto.

últimos a favor de algún grado de intervención estatal. Los conservadores están en contra de la intervención estatal primeramente porque temen el socialismo⁶. Los radicales tradicionalmente la favorecen porque consideran que las nacionalizaciones y las grandes corporaciones son la vía al socialismo. Por mucho tiempo, partidos socialistas y socialdemocráticos apoyaron las nacionalizaciones creyendo que serían un camino al socialismo. En Gran Bretaña, con el Partido Laborista después de la Segunda Guerra Mundial, y más recientemente en Francia con el Partido Socialista, un proceso de nacionalización tuvo lugar. Más recientemente, sin embargo, se está volviendo sumamente claro que las nacionalizaciones no constituyen una parte esencial de la agenda socialista. La izquierda generalmente favorece una limitada intervención estatal, pero a veces bien puede favorecer la privatización y la desregulación, porque acepta que la creación de empresas estatales y la regulación pueden haber ido demasiado lejos. No aceptan la tesis neoliberal del estado mínimo, pero han abandonado la vieja idea de que la nacionalización sea la vía al socialismo, dándose cuenta que una cosa es estatismo, otra, socialismo⁷.

Aunque la retórica neoliberal y la estática pueden ser decididamente ideológicas, esto no quiere decir que la solución sea simplemente optar por una alternativa intermedia. Nove (1979b) tampoco cree en este tipo de soluciones. Observa que “la visión de competición perfecta, y de mercados perfectos, tanto como un ‘comunismo completo’, son... inherentemente irrealistas” (1979, p. 237). No obstante, esto no quiere decir que la solución esté “en el medio”, entre el capitalismo puro y el estatismo puro. Tal alternativa intermedia es obvia –en verdad, las formaciones de capitalismo social contemporáneas pueden ser llamadas “capitalismos burocráticos”, a fin de enfatizar el rol importante que la clase burocrática juega en él, no sólo a nivel del estado sino también dentro de las grandes corporaciones y las instituciones públicas –pero no brinda ninguna indicación real del nivel de intervención estatal. En otro texto Nove subraya: “Sería lindo imaginar que la pérdida inherente a un mercado

⁶ Nótese que no todos los conservadores apoyan el *laissez-faire* ni siquiera en teoría. Muchos “viejos” conservadores, siguiendo a Edmund Burke, favorecen la intervención estatal a fin de preservar la tradición y la familia. En la práctica, apoyan la intervención estatal allí donde promueva la acumulación y estabilice la economía.

⁷ Escribí extensivamente sobre el tema en los setentas. Véase particularmente Bresser Pereira (1981).

competitivo y la pérdida causada por la planificación centralizada 'estalinista' pudieran ser ambas eliminadas. Nadie ha encontrado, todavía, tal optimismo (1979c, p. 157).

Según el enfoque cíclico de la intervención estatal que proponemos, no existe algo así como un óptimo intermedio entre el control del estado y del mercado de la economía. En cada fase del crecimiento de un país, y en cada momento del desarrollo cíclico de un estado, existe un espectro de combinaciones eficientes de coordinación del estado y del mercado de la economía. No obstante, hay una tendencia persistente al excesivo crecimiento del estado. La Unión Soviética y Europa Oriental son los ejemplos límite de esta tendencia. Pero sabemos que estos países experimentaron altas tasas de desarrollo económico en su primera etapa de industrialización, una etapa que, en el caso de la Unión Soviética, duró un largo tiempo.

Por el otro lado, es importante no confundir estas formaciones sociales estáticas con el capitalismo contemporáneo, en donde el estado de bienestar se estableció (generalmente, pero no necesariamente) bajo el auspicio de los gobiernos socialdemócratas. La intervención estatal en el estado benefactor resultó mayormente exitosa porque fue moderada e incremental. Según una encuesta conducida con extremo rigor metodológico por Rothschild (1986), durante 1960-84 la tasa de crecimiento económico en las economías europeas avanzadas tendió a ser mayor y la tasa de desempleo menor en los períodos en los que esos países fueron gobernados por partidos de izquierda (socialdemócratas) o coaliciones de partidos que favorecieron un grado mayor de intervención estatal. Aunque estadísticamente demostrada, esta superioridad no ha sido estable en el tiempo: en algunos períodos resultó clara, en otros no tan clara. En la práctica, aunque el razonamiento o la experiencia histórica apoyan una estrategia que se encuentre a medio camino, no pueden señalarnos "cuánta" intervención estatal debería usarse.

5. EL CRECIMIENTO DEL ESTADO

Aunque pueda trazarse una tendencia histórica lineal hacia el crecimiento de la intervención estatal, esta tendencia es limitada y no lineal. La tendencia estuvo implícita en Marx y fue desarrollada explícitamente por Wagner (1893), según quien, a medida que el ingreso per capita aumenta las naciones gastarán una mayor parte de su producto nacional en el gobierno. Wagner presentó varias razones para tal aumento (véase Wildavsky, 1985): la cre-

ciente complejidad de las relaciones legales introducidas por la especialización creciente y la división del trabajo, un crecimiento de la fricción social debido a un aumento en la densidad de las zonas urbanas, insuficiencia de ahorro privado para inversión requiriendo grandes sumas de capital, aumentando la demanda (una elasticidad del ingreso que excede) para inversiones en la producción de ciertos bienes cuyos beneficios no pueden ser estrictamente apropiados por el inversor privado ("bienes públicos" en la terminología moderna), y la necesidad de regular los monopolios privados.

Los economistas marxistas explican el crecimiento del estado como una contra-tendencia a la ley de la caída de la tasa de ganancia. El estado nacionaliza las industrias de bajas ganancias a fin de asegurar una tasa promedio de ganancia satisfactoria para el sector privado. Los keynesianos enfatizan la necesidad de regulación estatal a fin de complementar la función reguladora del mercado y el problema de la insuficiencia de la demanda. Los socialdemócratas subrayan el bienestar, la función distribuidora del ingreso del estado.

La teoría conservadora de la elección pública explica el crecimiento del estado en términos de demandas de grupos de interés particulares. Mueller y Murrell subrayaron que la asunción detrás de la ley de Wagner es que la elasticidad ingreso de la demanda de bienes públicos excede la elasticidad ingreso de la demanda de bienes privados. Esto lleva a un crecimiento del estado porque "las negociaciones entre partidos y grupos de interés lleva a un crecimiento del tamaño del gobierno" (1985, p. 31). Mueller enumera cinco explicaciones básicas del crecimiento estatal: la demanda de bienes públicos, de redistribución del ingreso, la presión de grupos de interés, intereses de la burocracia estatal, y la ilusión fiscal del tamaño real del estado.

Todas estas razones o explicaciones parecen dominantes. La evidencia estadística que apoya la tesis de Wagner es abrumadora. Borcharding, por ejemplo, encontró que los gastos gubernamentales de los Estados Unidos (federales, estatales y locales) aumentaron de 7,7 a 21,4% del PBI entre 1902-33, decrecieron a 20,4% del PBI hasta 1940; y luego aumentaron sostenidamente, llegando al 35% del PBI en 1978 (1985, p. 361). En Alemania, los gastos públicos totales como proporción del PBI aumentaron constantemente de 15,7 a 42,5% del PBI entre 1913-69 (véase Mandel, 1972, p. 488). En los países del OCDE los gastos gubernamentales generales como porcentaje del PBI aumentaron de 26,3% (promedio calculado) en 1960 a 47% en

1982 (Saunders y Klau, 1985).

Pero ni los argumentos teóricos ni la evidencia empírica pueden tomarse como definitivas. Wagner escribió su trabajo en Alemania a fines del siglo pasado, en un momento en el cual el estado había asumido un rol decisivo al promover la industrialización tardía alemana. Después de su despegue industrial, sin embargo, la intervención estatal alemana siguió un patrón similar a sus pares en el proceso de industrialización: disminuyó su participación en áreas financieras y productivas mientras aumentó su participación en el terreno del bienestar y la regulación.

6. UNA VISIÓN HISTÓRICA

El patrón cíclico de expansión y contracción de la intervención estatal puede verse en una perspectiva histórica. En cada ciclo modos nuevos de intervención estatal se introducen. El estado se expande y contrae pero, al hacerlo, también cambia continuamente sus formas de intervención.

Desde una perspectiva histórica amplia, tomando a Gran Bretaña, Francia y los Estados Unidos (los países más industrializados) como referencia, en la primera etapa del capitalismo –el período mercantilista- el estado intervino para apoyar el proceso de acumulación primitiva. La estrategia resultó exitosa, pero las distorsiones provocadas por regulaciones excesivas y por los monopolios reales eventualmente se volvieron dominantes y dieron surgimiento, en un primer momento, a las críticas de los economistas clásicos y, en un segundo momento, durante y luego de la Revolución Industrial, a una reducción drástica de la intervención estatal. El capitalismo competitivo reinó en el siglo XIX, pero alrededor de 1870 el crecimiento de las grandes corporaciones y de los grandes sindicatos fueron los signos de que una nueva fase –la del capitalismo monopólico, en donde la intervención estatal se requirió nuevamente- pronto comenzaría. Por varias décadas el sistema capitalista, el cual se basa esencialmente en el mercado, resistió la intervención del estado, pero desde los comienzos del siglo XX la intervención estatal volvió a crecer otra vez.

No obstante, sólo después de la gran depresión de los años 30, y de la crítica revolucionaria de Keynes contra el liberalismo neoclásico, fue que un proceso más marcado y deliberado de intervención estatal evolucionó. Este fue el momento del estado benefactor y de la macroeconomía keynesiana. Fue también el gran momento de la economía desarro-

llista y de las planificaciones económicas indicativas en los países en desarrollo. La prosperidad de los años 50 y 60 –una verdadera “Edad Dorada” de desempeño económico, para usar la expresión de Glyn et al. (1988), estuvo acompañada por una creciente intervención estatal- y también por crecientes demandas sociales de los trabajadores. En Europa, los pagos transferidos y los subsidios hipotecarios crecieron de un 8% aproximadamente del PBI en 1955-57 a un 16% aproximadamente a mediados de los 70 (Glyn et al., 1988, p. 23).

Desde los años 70, sin embargo, la economía mundial encaró una nueva desaceleración de largo plazo. Esta crisis se definió por la caída generalizada de las tasas de crecimiento y por la estanflación. Su causa principal, no obstante, no fue la insuficiente demanda agregada como en los años 30, sino más bien la crisis del estado. Luego de tantos años de expansión, financiada no sólo con impuestos y ganancias de las empresas estatales sino también con una creciente deuda pública, la amenaza de una crisis fiscal era ahora una realidad. El estado se había vuelto grande pero también débil. El colapso del consenso keynesiano y el surgimiento de las teorías neoliberales –monetaristas, expectativas racionales, elección colectiva- fueron el resultado. No había otra alternativa que reformar el estado. Las privatizaciones, la liberalización económica y la desregulación –por ejemplo, reformas orientadas al mercado- se tornaron imperativos. La intervención estatal se frenó y lentamente comenzó a retroceder. En los años 30, cuando el mecanismo de precios y las políticas económicas ortodoxas resultaron inefectivas para evitar la depresión, la izquierda se sintió victoriosa y la derecha vencida. Pero, de hecho, las reformas orientadas al mercado, apuntando a la reducción del aparato estatal, fueron sólo manifestaciones del carácter cíclico de la intervención estatal. Más aun, pronto se volvió manifiesto que la nueva contracción cíclica del estado era mucho menos acentuada que su previa expansión⁸.

7. CICLOS ECONÓMICOS LARGOS Y CICLOS POLÍTICOS

⁸ En Gran Bretaña, donde el proceso de desregulación y desnacionalización recibió total apoyo del gobierno conservador de Margaret Thatcher, la reducción de la intervención estatal resultó eventualmente siendo menor a lo inicialmente planificado.

Este proceso cíclico de expansión y contracción del estado puede probablemente verse bajo otra dimensión, usando los largos ciclos Kondratieff o el enfoque de grandes olas⁹. La hipótesis es que en las fases expansivas de los ciclos largos, la intervención del estado puede esperarse que crezca, mientras que en las fases de contracción, retrocedería. Esto fue precisamente lo que ocurrió en el último ciclo largo: entre 1940-70, la intervención estatal creció, y a partir de ahí –o, más bien, con un retraso de alrededor una década– ha estado lentamente reduciéndose.

Comenzando con esta hipótesis, claramente sostenida por evidencia de esta actual gran ola, uno puede buscar mayores confirmaciones en el gran ciclo previo. De seguirse el mismo patrón, la intervención estatal debería haber aumentado entre aproximadamente 1895 y 1920, y luego decrecido o haberse desacelerado relativamente hasta 1940. Los datos de Wallis sobre el porcentaje de gastos no militares del PBI de los Estados Unidos muestran que, con un cierto retraso, esto es precisamente lo que ocurrió¹⁰. Este porcentaje aumentó constantemente hasta 1932, luego declinó hasta 1943 y finalmente volvió a crecer hasta 1968, el último año examinado. En Francia, la correlación entre los ciclos Kondratieff y los gastos públicos es de vuelta bastante clara, pero el mismo retraso no puede encontrarse. De acuerdo a los datos de Delorme y André (1983, p. 723), el porcentaje de los gastos totales del estado en el PBI aumentó desde principios de siglo hasta 1922, luego declinó hasta 1934, aumentó aceleradamente hasta 1969; y al año siguiente comienza una caída moderada hasta 1974, el último año examinado.

Cuando Gordon (1978) examinó los ciclos Kondratieff, los identificó con “estadios de acumulación”, que se caracterizarían por “un set completo de instituciones integradas... necesarias para que la acumulación capitalista individual continúe... La integridad institucional de una etapa de acumulación comenzará a disolverse después de un período de

prosperidad (p. 27-28).” Si aceptamos que entre estas instituciones la dominante es el estado, no resulta difícil establecer la relación entre los grandes ciclos y los cambios en el patrón y la intensidad de la intervención estatal.

8. EL CICLO POLÍTICO DE HIRSCHMAN

Así, la existencia hipotética de ciclos de intervención estatal puede relacionarse directamente con los análisis de los grandes ciclos. Otra relación que puede hacerse es con referencia a los ciclos históricos y políticos propuestos respectivamente por Hirschman y los dos Schlesingers, padre (Senior) e hijo (Junior).

Hirschman, en un libro extraordinario, *Shifting Involvements* (1982), argumenta que las sociedades oscilan “entre períodos de preocupación intensa sobre los asuntos públicos y períodos de casi total concentración en los avances individuales y las metas de bienestar privado” (1982, p.3). Define la acción colectiva como la acción de interés público, luchando por la felicidad colectiva. En el pasado, esta era el único tipo de conducta legítima. La alternativa a la acción colectiva era el retiro con propósitos de reflexión, la *vida contemplativa*. Con el capitalismo y el liberalismo, la búsqueda de interés privado también se tornó legítima, dando lugar a ciclos generacionales de preocupación sobre lo público y lo privado.

Las teorías cíclicas se supone tienen un mecanismo endógeno para su ciclo. En el caso de la intervención estatal, el mecanismo endógeno es la acumulación de distorsiones derivadas de la intervención del estado y de la regulación del mercado. En el ciclo político de Hirschman, el mecanismo endógeno es el desengaño y la frustración. Luego de un período de persecución del interés privado, o de aumento del consumo individual, la gente se decepcionará y buscará el interés público, colectivo. Pero, después de un tiempo de participación intensa en los asuntos públicos, el desengaño también se manifestará eventualmente. Dado este hecho, Hirschman dice que es un error pensar en términos de metas fijas. “Los hombres piensan que quieren una cosa, y luego, cuando la consiguen, descubren a su pesar que no la querían tanto como pensaban” (1982, p. 21). Específicamente, Hirschman critica la crítica neoliberal de Olson de la acción colectiva (1965). La acción colectiva es sólo improbable cuando los individuos se decepcionan con la acción pública. La historia ha demostrado repetidamente que la acción colectiva puede resultar muy fuerte en ciertas oca-

⁹ La evidencia a favor de los Ciclos Kondratieff es muy fuerte. La literatura reciente sobre el tema es extensa. Véase Mandel (1978), Matteo, Goodwin y Vercelli, eds. (1984), Vasko (1985), Kleinknecht (1987), Goldstein (1988), Gordon (1989). Examiné el asunto en Bresser Pereira (1986, cap. 12).

¹⁰ Wallis (1984). Sus datos se basan en una encuesta llevada adelante por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos. *Historical Statistics on Government Finance and Employment* (1969).

siones. Curiosamente, esto fue particularmente cierto en los años 60, cuando Olson presentó su teoría por primera vez. Después de la decepción enfrentada por la generación de los 60, el cambio hacia la acción privada en las décadas de los 70 y 80 puede predecirse en términos de la teoría cíclica, no en términos de la teoría histórica de Olson sobre la imposibilidad de la acción colectiva.

Arthur Schlesinger, Jr., siguiendo la tradición de su padre, (quien había desarrollado un análisis cíclico de la historia de los Estados Unidos basándose en un enfoque conservadurismo versus liberalismo¹¹) y adoptando la teoría de Hirschman, propone que los ciclos políticos pueden definirse como un “cambio continuo en la preocupación nacional entre las metas públicas y el interés privado” (1986, p.7). Observa que “es la experiencia generacional la que sirve como disparadora del ciclo político... cada generación nueva, al obtener el poder, tiende a repudiar el trabajo de la generación a la que ha desplazado”(1986, p. 29-30). Por el otro lado, este autor no ve una correlación entre el ciclo político y el ciclo económico de negocios: la depresión de los años 30 introdujo el New Deal; en contraste, la era progresiva, 1901-19, comenzó en un momento de prosperidad general. Se puede agregar que la ola conservadora reciente empezó con la crisis económica de los 70; probablemente terminará a principios de los noventas.

Los ciclos de intervención estatal discutidos aquí conllevan alguna conexión de las grandes olas económicas de Kondratieff con los ciclos políticos de Hirschman. Los ciclos de intervención del estado son tanto un fenómeno económico como político. Comparten características de ambos tipos de ciclos. Los cambios en el énfasis en la coordinación del mercado o la coordinación del estado y *viceversa* son maneras de afrontar una crisis económica. Si fallas de coordinación del mercado subyacen la crisis, un aumento de la intervención estatal se necesita; si la crisis económica se pudiese relacionar a una excesiva intervención del estado, la reducción de su aparato será inevitable. Por el otro lado, el ciclo político podría también relacionarse con la dinámica de la crisis económica. Si la desaceleración económica se liga a las fallas de mercado, una fase de política progresiva podría prevalecer, como fue el caso del New Deal. En contraste, si la crisis se pudiera atribuir a una intervención estatal excesiva o distorsionada, una ola conservadora y crítica surgiría, como fue el caso en los últimos 20 años. Deberíamos, no obstante, resistir sugerencias

de cualquier relación mecánica entre la crisis económica y los ciclos políticos. La decepción colectiva marcada por Hirschman podría tener orígenes estrictamente políticos, como, por ejemplo, los excesos de las reglas autoritarias o el desorden de las revoluciones.

9. LA LÓGICA DEL CICLO

La razón por la que la intervención estatal muestra un patrón cíclico resulta más o menos obvia una vez que la idea se establece. El mercado claramente no tiene las condiciones para garantizar la acumulación capitalista por sí mismo, tampoco posee un mecanismo endógeno para promover una distribución del ingreso socialmente aceptable. Dados estos dos hechos, la intervención del estado es necesaria tanto para la acumulación como para la distribución. De hecho, la coordinación del sistema capitalista es el resultado de dos mecanismos, no uno: el mercado y el estado. La intervención estatal siempre existirá, a pesar de las críticas permanentes de la derecha (y también de la izquierda).

La intervención estatal aumentará su intensidad durante la fase expansiva del ciclo. Partiendo de un bajo nivel de intervención estatal y de un alto nivel de coordinación del mercado de la actividad económica, la intervención del estado buscará corregir las distorsiones causadas por el mercado. En la etapa inicial del ciclo las políticas de regulación tendrán éxito en coordinar la economía, corrigiendo las fallas del mercado. Usualmente, (a) estimularán la producción nacional a través del aumento de los gastos estatales y la modernización de ciertas industrias a través de varios tipos de subvenciones y exenciones; (b) distribuirán el ingreso mediante los impuestos y los gastos de bienestar; (c) limitarán abusos por varias formas de regulaciones. Por el otro lado, el estado hará inversiones directas creando empresas estatales, particularmente si el país se encuentra en su etapa inicial de industrialización.

Luego de éxitos iniciales, sin embargo, los cuales podrían persistir por muchos años, la intervención del estado comenzará a dar lugar a distorsiones. El crecimiento de los gastos del estado, resultado de creciente presión de los propietarios de negocios, consumidores y burócratas, tenderá a causar desequilibrios fiscales serios. Como regulación excesiva implica mayores costos, crecientemente impondrá obstáculos con respecto a la competitividad externa de sus empresas. La crítica sobre estas distorsiones aumentará a medida que la tasa de inflación crece o los problemas de equilibrio de

¹¹ Véase Schlesinger, Sr. (1949).

pagos surgen. Las empresas estatales, que en la etapa inicial tuvieron un importante rol en promover los ahorros forzados y ejecutar inversiones estratégicas, tenderán a mostrar crecientemente administraciones deficientes y resultados económicos pobres. El estado, que inició el ciclo como un agente fuerte y que parecía volverse más y más fuerte, en verdad se debilitó, dañado por problemas fiscales y por formas deficientes de intervención. Si las reformas del estado no son velozmente llevadas a cabo, los problemas fiscales se convertirán en crisis fiscales, y las distorsiones en la intervención estatal podrían eventualmente llevar a una parálisis efectiva del estado. Se vuelve imposible postergar el ajuste fiscal, la desregulación y las privatizaciones.

La lógica tras el ciclo de intervención estatal es bastante simple. Es parecida a la lógica de todos los procesos cíclicos. La fase de expansión podría considerarse como un proceso de crecimiento sólido, y también como una hinchazón o un proceso inflamatorio. Todo aumenta –las inversiones, las ganancias, los salarios, el consumo, los gastos estatales, las regulaciones- pero este crecimiento no necesariamente es equilibrado. De serlo, si el crecimiento siempre siguiera un sendero equilibrado, no tendríamos ciclos; sólo un sendero dorado de crecimiento. Por definición, el crecimiento es un proceso desequilibrado. Las experiencias exitosas de la fase de expansión tienden a ser exagerarse. Si el crecimiento de los gastos estatales y de la regulación estatal es exitoso, los agentes económicos no saben cuándo parar. Aumentarán la intervención estatal hasta que se torne disfuncional, con las consecuencias negativas de la intervención superando las consecuencias positivas. Esta falta de funcionalidad de la intervención del estado se volverá particularmente obvia si el aumento de los gastos estatales termina en una crisis fiscal. Luego de un período de continuas fallas bajo crecientes críticas, llegará un momento para reducir la intervención estatal, abriendo espacios para una mayor coordinación del mercado sobre la economía.

Este no es, sin embargo, el fin de la historia. Después de un tiempo, el proceso de desregulación y privatización se terminará, y un nuevo proceso de intervención estatal comenzará. Será distinto de la expansión previa, porque el estado asumirá roles nuevos demandados por los capitalistas y, crecientemente, por la clase media asalariada de los tecnoburócratas, y por los trabajadores. Como Rangel, cuya visión dialéctica de los procesos de intervención es bien clara, dice: “En un momento dado en el ciclo el debate entre los privatistas y los estatistas,

un debate que nunca acaba completamente, tiende a asumir formas agudas, preparando una nueva distribución de las actividades que forman el sistema económico... Siempre, después de la batalla, los privatistas parecen resultar ganadores porque el estado tuvo que retraerse a la cuestión de concepto más que a la cronología –el sistema económico y social forzarán al estado a asumir nuevas responsabilidades (1984, p. 153-154)”.

La nueva ola de intervención estatal responderá a las inestabilidades inherentes al sistema del mercado, así como a las demandas crecientes de la sociedad por mejores niveles de vida, por más seguridad y predecibilidad, por desarrollo continuo de la tecnología, por una protección del ambiente reforzada. Esta nueva intervención será diferente que la anterior porque algunos problemas que se tuvieron que afrontar en la expansión anterior han sido resueltos ahora, porque nuevos problemas o nuevos desafíos han surgido, y porque los viejos errores no deben ser repetidos.

10. LA INTERVENCIÓN COMO UNA ESTRATEGIA DE INDUSTRIALIZACIÓN

El carácter cíclico de la intervención estatal puede también verse desde el punto de vista del proceso de desarrollo económico. La intervención estatal variará históricamente de acuerdo a la etapa del crecimiento económico, pero no linealmente como Rostow (1960) creía. Después de la contribución clásica de Gerschenkron (1962), se estableció que cuanto más tarde la industrialización tiene lugar en relación con los primeros países industriales, mayor será la tendencia a que el estado juegue un importante rol económico inicialmente. Tomando esta teoría en sus extremos, la Unión Soviética podría considerarse no como una poco exitosa experiencia socialista, sino como un caso (en su primera fase) de estrategia de industrialización estatista exitosa (véase Bahro, 1978). Alemania y Japón, a fines del siglo pasado, y Brasil y Corea, en este siglo, serían situaciones intermedias en donde una alianza entre la burguesía y los tecnoburócratas estatales soportó el proceso inicial de industrialización.

La inversión estatal directa en la primera fase de la industrialización tardía resulta necesaria porque sólo el estado tiene la habilidad para extraer los ahorros forzados requeridos de la sociedad. Una vez que esta fase de acumulación primitiva se supera, no obstante, los ahorros forzados dejan de ser elementos necesarios de la estrategia de crecimiento. El problema clásico de una asignación efectiva de

recursos se vuelve totalmente relevante, porque el desarrollo económico no puede ya basarse en un aumento continuo de la tasa de acumulación de capital, ni en la protección del mercado interno de la competencia externa. El crecimiento ahora depende en la asignación efectiva de recursos, en la productividad del trabajo y el capital. La competencia internacional ya no puede evitarse o eludirse. La acumulación de capital sigue siendo esencial para el crecimiento, pero ahora depende de la innovación, de la introducción permanente de progreso técnico, de una eficiente asignación de recursos, más que basarse en ahorros forzados y protección.

En este punto, las limitaciones de la planificación económica o la intervención estatal comparadas con la coordinación del mercado se vuelven evidentes. Las empresas de negocios coordinadas por el mercado y reguladas moderadamente por el estado tienden a y deben ser más flexibles, más creativas y más eficientes. En contraste, las empresas estatales no sólo no tienen tantos incentivos para innovar, sino que también son a menudo las víctimas de demandas políticas contradictorias. Como resultado, el proceso de intervención estatal tiende a reducirse luego de la fase inicial de industrialización tardía. Esto fue exactamente lo que ocurrió a comienzos de este siglo en Alemania y Japón, y actualmente está sucediendo en países como Argentina, Brasil, Corea, y México. En la ex Unión Soviética y en Europa Oriental, en donde el modo estatista de intervención estatal fue llevado a sus límites, el estado simplemente colapsó. En China, sin embargo, esto todavía no ha ocurrido. Por lo menos hasta el momento la reforma económica se está implementando exitosamente. El sistema económico continúa siendo predominantemente estatista, pero está incuestionablemente cambiando hacia una capitalismo mixto o burocrático.

11. LA REFORMA ECONÓMICA EN UN ESTADO FUERTE

Ahora debe resultar claro que el patrón cíclico de intervención estatal —la sucesión de expansión y reducción, de fuerza y crisis del estado— es una consecuencia de una necesidad básica. El estado en el capitalismo burocrático contemporáneo se supone es fuerte. Debe ser política y financieramente fuerte, con legitimidad para imponer y recoger impuestos que aseguren ahorro público y que provean un grado razonable de libertad para decidir sobre los gastos públicos; debe ser de reconocida reputación y estar en condiciones de defender la moneda nacional. Este estado fuerte se supone

desempeña un rol estratégico, junto con el mercado, en la coordinación de la economía.

A fin de ser y mantenerse fuerte, no obstante, debe ser continuamente reformado. Sin embargo, resulta muy difícil rutinizar la reforma. Todos los procesos cíclicos derivan del hecho de que en la fase de expansión, cuando todo parece funcionar bien, es muy difícil evitar excesos y distorsiones.

A medida que el estado crece aparenta volverse más fuerte, pero en realidad tiende a debilitarse, más distorsionado, y eventualmente cae víctima de una crisis fiscal. En este momento, se verá atacado por todos lados. Para frenar el aparato estatal y para restaurar la solvencia del estado, la sociedad civil no tiene otra alternativa que atacar y criticar al estado —o a los burócratas y clientes que se benefician de él. Este ataque, sin embargo, debe ser constructivo. No debería buscar la destrucción del estado, sino su restauración. Porque debe estar claro que, si la crisis económica que viene con la crisis del estado surge del hecho que el estado no está desempeñando correctamente sus metas económicas, el verdadero desafío es cómo reformar el estado para habilitarlo a desempeñar su rol efectivamente.

La pregunta, entonces, es cómo es posible reformar el estado dentro de un contexto ideológico en donde las reformas orientadas al mercado son identificadas con la retirada del estado de un rol económico, en donde la liberalización económica se asume como perseguidora de un estado mínimo, y dentro de un contexto práctico en donde las privatizaciones son frecuentemente tan salvajes, las estabilizaciones tan costosas y las reformas tan deficientes. Dado que las privatizaciones han sido salvajes en Argentina, los costos sociales del ajuste muy altos en Venezuela y Chile y la estabilización muy incompetente en Brasil, y dado que las reformas a menudo probaron ser ineficientes y destructivas del sistema productivo existente en Europa Oriental, uno puede preguntarse: ¿Pueden estos intentos de reforma satisfacer los requerimientos de implementación efectiva y los de consolidación de la democracia?

Esta fue una pregunta básica a la que se prestó atención en la Conferencia Forlí la cual provee la colección más básica de trabajos¹². La respuesta

¹² La Conferencia Forlí “Liberalización Económica y Consolidación Democrática” estuvo auspiciada por el Social Science Research Council, el European Centre for the Study of Democratization, el

consensuada y general a esto era que la liberalización de la economía y la consolidación de la democracia son sólo posibles en donde el estado y la sociedad civil son fuertes. La fuerza del estado depende de su legitimidad, de la representatividad del gobierno dentro del estado, y del apoyo tanto del estado y el gobierno como de la sociedad civil. La fuerza de la sociedad civil recae en la existencia de un sistema de mercado bien estructurado, y en el equilibrio de poder y la cohesión de múltiples grupos y asociaciones que lo forman. Un estado débil, financieramente en banca rota y excluido políticamente de apoyo de la sociedad, como es común tanto en América Latina como en Europa Oriental, no puede crear o coordinar mercados y no está en condiciones de garantizar reformas orientadas al mercado, así como una sociedad civil débil resulta inconsistente con la democracia representativa.

Así, luego de un crecimiento excesivo y distorsionado el estado necesita ser reformado. Las reformas económicas son esencialmente reformas del estado. Durante muchos años, los economistas han debatido cómo estabilizar, cómo lograr disciplina fiscal y solvencia del estado, y cómo promover reformas orientadas al mercado y reformas sociales que estimulen el crecimiento económico y faciliten la distribución del ingreso.

En Washington, se logró una suerte de consenso a fines de los años 80 –el “Consenso de Washington”. Se corresponde con el paradigma neoliberal conservador. Aunque fue John Williamson quien acuñó la expresión, el verdadero consenso neoliberal debería diferenciarse de la propia definición de consenso con la que Williamson (1992) se identifica (adopta un enfoque neoclásico más que neoliberal).

Además, está claro que este “consenso” se encuentra lejos de ser consensuado en Washington, o en cualquier otro lugar. En la Conferencia Forlì seguramente no se daba. Hoy se acepta generalmente que el estado ha crecido demasiado, que la disciplina fiscal, la liberalización comercial y la privatización son necesarias. Pero hasta aquí llega el consenso. Paul Streeten, en su trabajo, demostró que “para el buen trabajo de los mercados, una intervención estatal (de la clase adecuada, en las áreas adecuadas) fuerte y en muchos casos expandida es

necesaria. Es posible favorecer un estado fuerte con una agenda limitada” (1992). Williamson subrayó la necesidad de desideologizar el rol del estado en las economías modernas. Observó apropiadamente que: “la división política fundamental (en cuestiones económicas) no se da entre capitalismo y socialismo, o entre mercados libres e intervención estatal, sino entre los preocupados en promover una distribución equitativa del ingreso (“la izquierda”) y los preocupados en defender los privilegios establecidos (“la derecha”)” (1992).

En los países industrializados el ciclo del estado tomó una forma moderada. Se definió por una desaceleración general de la economía, cuya causa interna fue la crisis fiscal del estado. La respuesta inmediata a la crisis fiscal fue un ajuste fiscal. Como consecuencia, la crisis –excepto en los Estados Unidos y ahora en Italia– fue superada o eludida. Las tasas de crecimiento declinaron a la mitad de lo que fueron durante los 25 años luego de la guerra, pero continuaron siendo positivas. La economía de América Latina y Europa Oriental no siguió un sendero tan benigno. Durante 10 años luego del colapso del sistema de Bretton Woods pudieron posponer el ajuste, ayudados por abundante financiamiento del exterior. El resultado final fue una deuda externa enorme, una peor crisis fiscal, y el atrincheramiento de la inflación (la cual llegó a ser hiperinflación en varios casos), creando una necesidad urgente de profundas reformas orientadas al mercado.

No obstante, si la propia naturaleza de la crisis es la misma –la crisis del estado– y si la experiencia de los países industrializados se ha de tomar en cuenta –más que adoptar la retórica neoliberal se hace necesario subrayar que en los países desarrollados el estado no fue destruido, ni siquiera debilitado, sino reformado y, así, quizás, de alguna manera, incluso reforzado. Así, lo mismo debería hacerse en América Latina y Europa Oriental. En Asia Oriental y Sur Oriental la crisis misma fue evitada, porque el estado se mantuvo fuerte mientras la economía se volvía altamente competitiva y orientada al mercado.

Existen contradicciones extrañas en la visión neoliberal que recientemente han prevalecido en Washington. Por ejemplo, proponer luchar contra la alta inflación inercial en términos ortodoxos y graduales, basándose sólo en políticas fiscales y monetarias convencionales; y al mismo tiempo privatizar y liberalizar abruptamente, de acuerdo a la estrategia del “big-bang”. Tal curso de acción comporta poco sentido. Lo inverso –atacar frontalmente la alta

Inter-American Dialogue y la University of Bologna-Forlì, Forlì, del 2 al 4 de abril, 1992. Presenté en esta conferencia una versión previa de esto, y más tarde decidí explícitamente complementarlo con algunas ideas que se discutieron allí.

inflación mientras se impone una disciplina fiscal; y gradualmente privatizar y liberalizar a la vez que se crean instituciones del mercado por la sociedad civil y reguladas por el estado- es una combinación mucho más sensata. Los problemas macroeconómicos, tales como la estabilización y el ajuste de la balanza de pagos, deben ser tratados de una manera diferente que los microeconómicos, tales como la privatización y la eficiente asignación de recursos a través de la liberalización comercial. El estado y el mercado resultan reforzados cuando la disciplina fiscal y la estabilidad de los precios se logran rápidamente. No hay razones para retrasar la estabilización. No obstante, ellos se debilitan cuando privatizaciones salvajes y un shock de liberalización se intentan en un contexto en donde las instituciones del mercado se definen pobremente o ni existen.

La competencia internacional y la eliminación del proteccionismo resultan unas reformas deseables esencialmente y deben ser firmemente aseguradas, pero la liberalización comercial no debería ser tan abrupta y radical como para implicar la destrucción de la industria local. Tampoco debería implementarse si la tasa de cambio local está sobrevaluada, debido a una afluencia inmoderada de financiamiento internacional. Este peligro, que parecía remoto en los 80, es ahora serio en gran parte de América Latina. Mientras en los países desarrollados las tasas de interés están hoy bastante bajas, en los países altamente endeudados, México inclusive, las tasas de interés real se mantienen considerablemente altas, demostrando que la crisis de la deuda está todavía presente. Estas altas tasas de interés están atrayendo perversamente capital internacional y transmitiendo señales engañosas de prosperidad. Hoy el financiamiento inmediato en los países desarrollados tiene muchas similitudes con la financiación por bonos despreciables en las naciones desarrolladas.

Hay una asunción implícita en el consenso neoliberal de que la única alternativa a eso es el populismo y/o el nacionalismo. La sugerencia, de cualquier modo, es que existe una alternativa más pragmática o socialdemócrata, una que tiene objetivos inmediatos similares –la solvencia del estado y la introducción de reformas orientadas al mercado- pero que preserva el rol del estado, afirma sus responsabilidades sociales y económicas, y subraya su función como un principio de legalidad y soberanía. La crítica al enfoque neoliberal y el dibujo de esta alternativa fue la preocupación central de Bresser, Maravall y Przeworski (1992) sobre las reformas económicas en las nuevas democracias (1992). En la Conferencia Forlì el mismo tema fue objeto de

reflexiones y conceptualizaciones privilegiadas: la democratización y la liberalización son precarias en el contexto de un estado débil y una más débil sociedad civil.

12. LA POLÍTICA DE LAS REFORMAS

Una segunda división separa a los que creen que el dominio autoritario es necesario a fin de promover las reformas económicas en los países en desarrollo, y los que creen que la democracia resulta perfectamente congruente con la reforma del estado y del mercado. Gourevitch (1992) definió cuatro teorías posibles relacionando los mercados y la democracia: (a) los mercados requieren democracia; (b) los mercados requieren autoritarismos; (c) la democracia requiere mercados; (d) la democracia requiere planificación centralizada y propiedad pública. No obstante, incluso si la última teoría es descartada por falta obvia de congruencia con la realidad, la consistencia de las otras teorías con la experiencia reciente de las naciones también está lejos de resultar obvia.

La fase histórica en la que la creación de mercados y la consolidación del capitalismo requería un estado autoritario ha pasado para la mayoría de los países. Esta fue la fase de la acumulación primitiva, cuando el stock básico de capital nacional fue formado, cuando el ahorro aumentó ásperamente de 5 a 15% del PBI. En la historia del capitalismo esta fue la fase mercantilista, que en la mayoría de Europa tuvo lugar en el siglo XVIII, y en América Latina y Asia, un siglo más tarde. Las experiencias recientes de estatismo burocrático en Europa Oriental y desarrollismo burocrático autoritario en América Latina representaron un estiramiento artificial del proceso de acumulación primitiva, una estrategia para levantar la industrialización pesada que sólo por un tiempo limitado estuvo en condiciones de promover exitosamente el desarrollo económico. Fue una estrategia que pospuso el declive del ciclo económico y del ciclo de intervención estatal, pero, como contrapartida, causó una crisis mucho peor en los ochentas. En estas regiones, la acumulación primitiva ya fue completada, los niveles de ahorro e inversión, aunque reducidos por la crisis económica, son lo suficientemente altos como para demostrar que todavía existe un razonable stock de capital. Si los tiempos de la acumulación primitiva ya acabaron, lo mismo también es cierto en relación con el correspondiente gobierno autoritario.

No obstante, la democracia no está consolidada. Asimismo, puede peligrar por reformas económicas

mal diseñadas. Por ejemplo, ¿qué tan compatible con la democracia es el enfoque del “big-bang” que se ha estimulado en Europa Oriental? Es más, como las reformas conformes con el enfoque del “big-bang” cancelan el rol de coordinación económica del estado en donde no hay un mercado que lo reemplace, ¿es realista suponer que los mercados se crearán espontáneamente y se consolidará la democracia, mientras el estado se destruye más que reformarse?

Estas preguntas sugieren una respuesta. No es suficiente que el estado se reforme y se reduzca después que ha crecido demasiado. Es necesario que se reforme eficientemente. Los científicos políticos que, en los últimos años, concentraron sus intereses en los programas de estabilización y reformas económicas, asumieron inicialmente que los economistas sabían cómo diseñarlos. Así, no tuvieron en cuenta que las reformas económicas podrían ser costosas, ineficientes e incluso inefectivas. Esto puede ser así por muchas razones: porque los reformadores tienden a ser ideológicos, porque usualmente ignoran las especificidades que existen en América Latina o en Europa Oriental; y porque, armados con sus fórmulas de libros de textos, no están equipados para tratar con los tiempos anormales, la profunda crisis del estado, que estos países están sufriendo.

Los economistas, los hacedores de políticas, los hombres de negocios y los científicos políticos en el primer mundo están convencidos de que la única razón por la que los programas de estabilización y las reformas económicas orientadas hacia los mercados no funcionan es política. Los políticos populistas, los sindicalistas radicales, los burócratas corporatistas y los hombres de negocios cortos de vista o codiciosos en los países desarrollados impedirían el éxito de las reformas. Al creer eso ignoran el hecho de que luego de la Segunda Guerra Mundial esos países experimentaron altas tasas de crecimiento contando con los mismos recursos humanos; que en los países desarrollados los políticos, los trabajadores, los burócratas de clase media y los hombres de negocios pueden tener un sentido de la ciudadanía más fuerte o una cultura política más sólida pero no son esencialmente diferentes; que en América Latina la causa original de la presente crisis desde hace 12 años no fue el populismo sino el desarrollismo desconsiderado de los regímenes militares que las autoridades de Washington apoyaron políticamente y que los bancos del primer mundo financiaron.

Esta visión de culpar a la política de todos los males

está cambiando ahora entre los politólogos, a medida que ven que muchas reformas con un fuerte apoyo político inicial han fracasado. Más aun, perciben este enfoque como muy peligroso para la consolidación de la democracia, aunque tiene, obviamente, cierta solidez. Si es la resistencia de los políticos lo que bloquea las reformas, la solución “lógica” sería cerrar el Congreso y restaurar los regímenes autoritarios, como Fujimori, un presidente elegido que ahora se ha vuelto dictador, acaba de hacer en Perú. Por el otro lado, si se reconoce que si bien existe una resistencia política, también hay reformas económicas mal diseñadas, sería inteligente dar igual peso a ambos ítems correctivos, el de superar los obstáculos políticos, pero también el de definir reformas eficientes que establezcan y permitan el resurgimiento del crecimiento bajo costos aceptables o justificables.

El populismo ha resurgido en América Latina, y el nacionalismo está resurgiendo en Europa Oriental, como consecuencia directa del proceso de democratización. Dado que la crisis económica no se ha resuelto, sino agravado, los primeros gobiernos democráticos después de la transición experimentaron crecientes pérdidas de apoyo. Mientras tanto, la crisis de la deuda, transformada en una crisis fiscal a medida que la deuda externa fue transferida al estado, no fue manejada satisfactoriamente. El peso del ajuste fiscal cayó casi exclusivamente sobre los países deudores. Algunos países, como México, fueron capaces de imponer sacrificios congruentes sobre su población mientras que estabilizaban la economía competentemente e introducían reformas. Otros, como Chile, estabilizados menos competentemente (los costos fueron extremadamente altos), fueron efectivos en el diseño y la implementación de reformas estructurales. La mayoría de los países fallaron al principio en estabilizar la economía y reformar. A medida que la crisis se agravaba, la hiperinflación asomaba. Este fue particularmente el caso de Bolivia, Perú, Argentina y Brasil en América Latina –países cuya experiencia analizan Kaufman y Haggard (1992). Algunos años luego de la transición democrática, cuando nuevos presidentes se eligen en medio de severas hiperinflaciones, adoptan reformas orientadas al mercado de golpe, liberalizando sus economías –algunas veces salvajemente.

Kaufman y Haggard se preguntan cómo es que los gobiernos democráticos pueden lanzar programas tan ortodoxos y abarcativos. Las presiones internacionales (el consenso de Washington) podrían ser la causa, pero la razón real de estos shocks liberales –

una razón que contrasta con el carácter más gradual de las reformas en México- es la profundidad de la crisis estatal. Cuando las finanzas del estado han colapsado, cuando está paralizado por el caos económico, cuando las “privatizaciones *de facto*” representan la reducción radical y desordenada de la capacidad fiscal del estado más que ser el resultado de una política racional (como sucedió en Perú),¹³ cuando “el estado está muriéndose” (como declaró el presidente de Bolivia Paz Estensoro en 1985), cuando los costos netos del ajuste son menores que la crisis de sobrepasar la confusión¹⁴, cuando la economía está al borde de, o ya ha caído en, el caos económico, entonces no hay otra alternativa para un gobierno nuevo que no sea la de adoptar medidas (steps) radicales –y a menudo irracionales- y liberalizadores. La palabra “medida” se aplica aquí, más que “reformas”, porque en este momento es estado no está en condiciones de definir e implementar reformas. Lo máximo que puede hacer es retirarse, dejar al mercado hacer su trabajo. Las fallas de mercado pueden ser grandes, pero en esta emergencia las del estado resultan peores.

No obstante, el ejercicio de poderes ejecutivos extensivos en medio de una crisis económica tiene una explicación de largo plazo. Con esto en mente, O'Donnell desarrolla el concepto de “democracia delegativa” que ha estado formulando desde hace dos años (1991). Nos recuerda que la democracia representativa se basa en un estado fuerte, que no debería equipararse con el aparato burocrático: “el estado es también (además de un aparato burocrático), y no menos primariamente, un aspecto de las relaciones sociales que establece un cierto orden.” Es el “efecto de una legalidad”. En las democracias representativas “la igualdad garantizada a todos los miembros de la población en términos de ciudadad-

nía resulta crucial no sólo para ejercer los derechos políticos heredados de las construcciones de la democracia política,” sino también para la “efectividad de las garantías individuales y de asociación,” por ejemplo, para la existencia de una sociedad civil fuerte. O'Donnell agrega: “Una de las tragedias contemporáneas es que, en la mayoría de las nuevas democracias, las privatizaciones y otras formas de democratización se están llevando a cabo conjuntamente –e innecesariamente- con un agudo debilitamiento del estado. Nada ilustra mejor el dominio de las ideas neo-conservadoras que la casi indiscriminada maldad que se le atribuye hoy en día al estado. Los portadores de estas ideas, en combinación con una crisis socio-económica profunda, no sólo están reduciendo el tamaño del estado: lo están destruyendo (1992).”

Laurence Whitehead contrasta la creencia existente en las democracias consolidadas donde tanto los gobiernos representativos como la estabilidad de los precios son fines en sí mismos, con la visión latinoamericana de que “se le dará mayor prioridad a la reducción de las grandes desigualdades o a romper ‘cuellos de botella’ para el desarrollo, que a la estabilidad absoluta de los precios o a los refinamientos más pulidos de la democracia ‘formal’ (1992)”. Y agrega: “tanto la consolidación democrática como la liberalización económica tienen el mismo fundamento: el estabilizar las expectativas. La crisis fiscal puede bajar las expectativas abruptamente, y así crear un momento oportuno para hacer lo anterior” (1992, p.25). De hecho, las expectativas están mucho más bajas hoy en América Latina y Europa Oriental. Esto ciertamente ayuda a introducir reformas económicas, pero si no resultan económicamente eficientes, políticamente realistas, y no tienen en mente expresamente preservar más que destruir el estado, estas dos regiones se verán con muchos problemas económicos y políticos.

No cabe duda de que la estabilización y las reformas orientadas al mercado son una prioridad en América Latina y también en Europa Oriental. La pregunta, empero, es si estos objetivos serán logrados de maneras deficientes e innecesariamente caras: destruyendo más que reforzando el estado; fragmentando más que asegurando cohesión en la sociedad civil; excluyendo de la agenda el resurgimiento del crecimiento; y dejando fuerzas de “mercados” libres y monopólicas que sólo incrementan las desigualdades económicas. Como Whitehead advierte, el posible efecto positivo de menores expectativas “se borrarán con el tiempo a menos que los patrones de comportamiento económico y político resultantes puedan ser barridos y reforzados

¹³ Webb (1992) escribe “El resultado más sorprendente de la crisis peruana que duró 15 años ha sido la privatización *de facto*. El sector público ha pasado por una reducción masiva. El estado está a la deriva, y sorprendentemente, el proceso se ha dado independientemente de algún programa político... El encogimiento precedió al conservadurismo... El estado está reduciéndose a pesar de los políticos, los burócratas, y las amplias preferencias de los políticos peruanos” (1992, p.1).

¹⁴ Para el concepto de costos transicionales netos, véase Bresser Pereira (1992). Los costos transicionales netos son los costos de transición, los costos de ajustar y reformar, menos los costos de sobrepasar la confusión de la crisis. A medida que la crisis se agrava, los costos transicionales tienden bajar.

por un nuevo esquema de instituciones liberales más efectivas y creíbles” (1992).

Como Hawthorne resalta: “puede existir, como sugirió Constant, una infinidad entre libre comercio y una democracia representativa. Pero como Hume y Smith insistieron, recordando a Hobbes, esto sólo puede notarse si hay una autoridad soberana que garantiza la seguridad y la libertad civil... De hecho, Zaire, India y Venezuela muestran cómo la liberalización puede minar las precondiciones para la democratización que la teoría liberal sugiere como corolario natural. La demanda hoy es que las economías se abran a sí mismas a las inversiones externas, y que mantengan el control sobre sus monedas y sus políticas no económicas sólo si ambas resultan compatibles con el libre flujo de bienes y dinero. Es, en efecto, la demanda de que los gobiernos renuncien a su soberanía económica (1992)”.

Concluye que, basado en los autores citados y en American Federalists, nada puede lograrse sin un estado soberano fuerte.

13. CONCLUSIÓN

Si esto es así, si un estado soberano fuerte es esencial para la consolidación de la democracia y el resurgimiento del crecimiento, las reformas económicas neoliberales pueden eventualmente llegar a ser dañinas tanto para las reformas orientadas al mercado como para la democracia. Esto será así a menos que los reformadores consideren el carácter cíclico de la intervención estatal, a menos que comprendan que la crisis actual del estado es un fenómeno cíclico, a menos que reconozcan que el objetivo debería ser reestructurar el estado a fin de reforzarlo, no de debilitarlo.

La democracia no está consolidada en América Latina y Europa Oriental, como el golpe de Fujimori en Perú demostró dramáticamente en mayo de 1992. La liberalización ayudará a la consolidación de la democracia sólo si no es lograda por mayores destrozos del estado en vez de reformas. En América Latina y particularmente en Europa Oriental el estado creció claramente más allá del nivel que podía sostener. Así, por algún tiempo la tendencia será la de reducir la intervención estatal. No obstante, la experiencia de la industrialización tardía en Alemania y Japón muestra que hubo una nueva ola de intervención estatal cuando estos países alcanzaron niveles de crecimiento económico comparables a los de los países más desarrollados. En este segundo ciclo de expansión estatal, empero, el énfasis

no estuvo más concentrado en la inversión de empresas estatales, sino en construir el estado benefactor y regular los mercados.

Los viejos patrones de intervención estatal encararon una crisis desde los años setenta. Esta crisis, todavía en progreso, significará primero una reducción del rol económico del estado, pero más probablemente preparará al estado para una nueva fase histórica de expansión. Dado el carácter de cambio continuo de la intervención estatal, en esta nueva fase la intervención tomará necesariamente nuevas formas, respondiendo a nuevas o reformuladas necesidades de la sociedad. En esta fase, el énfasis en la intervención estatal estará más probablemente en la promoción del desarrollo tecnológico y en la protección del medio ambiente. La primera estrategia fue adoptada en Japón hace tiempo atrás. La Comunidad Económica Europea está trabajando claramente en esta dirección, y los Estados Unidos no tendrán alternativa más que seguir a sus competidores. El estado está ahora operando en la frontera de la economía nacional, como una medida para asegurar su competitividad externa. La protección del medio ambiente, que en los años setenta era una bandera del movimiento verde, se ha tornado preocupación dominante en los últimos 10 años en todo el mundo. La regulación estatal ya está jugando un rol importante en este aspecto, y se acentuará en el futuro.

En términos bastante amplios, se puede afirmar que, los primeros pasos de la intervención estatal se orientaron hacia la acumulación primitiva, hacia ahorros forzados que posibilitaron la industrialización; los segundos, hacia la construcción del estado benefactor: los terceros probablemente apoyarán el desarrollo científico, el progreso tecnológico y la protección ambiental.

(Traducción: Silvana Kostenbaum)