

# Estado y desarrollo. Viejos y nuevos consensos

EDUARDO LORIA DIAZ

## Introducción

Desde las primeras construcciones teóricas de lo que posteriormente se llamaría economía política de los siglos xvii y xviii se ha considerado que la relación Estado-economía es determinante en términos del crecimiento económico y del bienestar de las sociedades en el largo plazo, y así como han existido disentimientos, también han habido importantes consensos alrededor de los cuales se han asignado funciones específicas y generales, así como los campos de actuación propios del Estado y de los mercados.

El objetivo de este ensayo es presentar de manera panorámica algunos puntos de inflexión relevantes y polemizar sobre las posibilidades de esta relación en los momentos actuales de la sociedad mexicana.

## Evolución histórica

Los mercantilistas del siglo xviii planteaban que la acumulación de reservas internacionales en la forma de metales preciosos era un factor determinante del desarrollo, en virtud de que generaba circulante monetario que estimulaba la actividad económica a través de expandir el empleo, los salarios, las transacciones, etcétera. En ese sentido, veían que el comercio internacional era un factor crucial y el Estado debía definir todas las medidas proteccionistas e intervencionistas necesarias con el fin de lograr una balanza externa superavitaria.

Para Adam Smith, la riqueza de las naciones se lograba a partir del poderío productivo industrial de los países en un contexto en el que la actuación del Estado debía circunscribirse a crear y preservar las condiciones de libertad económica y de respeto del orden jurídico liberal para que los mercados por sí solos generaran el mayor beneficio social.

Para Marx, esta aparente no intervención del Estado, y la consecuente aparición de la mano invisible de los mercados, justamente aseguraba la opresión de una clase social minoritaria sobre el conjunto de la sociedad, lo cual además de ser a todas luces injusto, era irracional debido a que en el largo plazo exacerbaría los conflictos económicos al grado de provocar contrastes irreversibles que llevarían necesariamente al cambio social.

La larga tradición neoclásica que arranca en el último tercio del siglo pasado, recuperó la visión liberal del Estado y su confianza en las bondades intrínsecas del mercado. Pero a raíz de la gran depresión de 1929, esta visión neoclásica fue cuestionada

por el marco interpretativo de Keynes y sobre todo por el enfoque poskeynesiano que le siguió, éste aseguraba que la no intervención del Estado en la economía era un factor de generación e incluso de intensificación de las crisis económicas. Sin embargo, y dicho sea en términos generales, este enfoque no invalidaba las virtudes asignadas al Estado liberal clásico, sino que siempre defendió la tesis de la incapacidad de ajuste automático de los mercados en contextos de incertidumbre. De ahí que se propusiera que la intervención planificada del Estado, como el gran administrador de los recursos nacionales y a la vez el gran compensador de los resultados socialmente no deseables del proceso económico, atenuaba las fases depresivas del ciclo, y mantendría los procesos de expansión. Esta nueva función de agente regulador se incorporaba entonces a las prioridades consensadas de la agenda económica del mundo capitalista de la posguerra.

Para el caso de América Latina estas funciones adquirieron tonalidades aún más intensas derivadas del diagnóstico de las causas del subdesarrollo que hizo la CEPAL. En ese sentido, a esas tareas keynesianas básicas se añadieron las de conducción de la industrialización que necesariamente deberían llevar al término de la dualidad centroperiferia. Esta idea central de la CEPAL, que identificaba no sólo las causas estructurales del subdesarrollo latinoamericano sino que también generaba la agenda de política económica capaz de revertirlas, comenzó a ser cuestionada seriamente desde los años sesenta debido –entre otras cosas– a la presencia de altos desequilibrios fiscales y externos que condujeron a la aplicación de programas de ajuste y estabilización de corte ortodoxo.

A pesar de que prácticamente todos los países latinoamericanos fueron entrando en severas crisis de balanza de pagos todavía a principios de los años ochenta, la CEPAL continuó proponiendo la necesidad de la actuación decidida del Estado en la nueva fase de industrialización que comenzaba a delinear con la globalización económica. En ese tenor se mantenía la tesis de que la generación de una robusta industria de bienes de capital era el instrumento básico de desarrollo económico.'

No obstante las deficiencias propias del enfoque y de los múltiples y recurrentes errores de política, habitualmente se olvida que justamente debido a la aplicación durante unas décadas de ese proyecto económico para la región se generaron las tasas de crecimiento económico y de ingreso per cápita más altas de toda la historia moderna, y se le confirió un perfil moderno e industrial a nuestras sociedades.

A un nivel más amplio de discusión hay que advertir que los años setenta fueron particularmente importantes para la ciencia económica por varias razones. Por un lado, porque los múltiples choques de oferta, que afectaron desde 1973 prácticamente a todas las economías del mundo, alteraron drásticamente los comportamientos de las variables macroeconómicas que hasta entonces habían sido esencialmente estables. Paralelamente comenzaron a aparecer con fuerza creciente perturbaciones financieras que complicaron todavía más ese marco de inestabilidad de las variables reales y comerciales. Otro aspecto crucial de ese periodo fue el rompimiento de los consensos teóricos y de política que

habían prevalecido desde el fin de la segunda guerra. Así pasó con el modelo keynesiano y hasta con la teoría econométrica tradicional a partir de la teoría de la oferta de Robert Lucas, en particular de la hipótesis de las expectativas racionales?

A diferencia de la teoría neoclásica, el enfoque keynesiano y la teoría estructuralista habían carecido hasta ese momento de una teoría de la producción o de la oferta que pudiera dar cuenta de estos nuevos sucesos mundiales que estaban teniendo tanta incidencia en el interior de las economías nacionales y en el devenir de la economía mundial. Esta carencia era consustancial a la circunstancia de su origen, ya que había surgido de la depresión de los años treinta, cuya característica esencial fue el exceso de oferta o la falta de demanda. De este modo, la preocupación central fue siempre la estimulación de la demanda, frente a la consideración de la existencia de capacidad productiva ociosa. Asimismo, existió siempre en las teorías poskeynesianas la hipótesis de que el capital no era medible, por lo cual no podía incorporarse a la función de producción neoclásica. Recuérdese el largo debate de Joan Robinson con Robert Solow.

Quizá por estas razones la teoría neoclásica –además de presentar un marco diáfano y sencillo de la relación Estado-economía en términos del bienestar de corto plazo y que de preservarse los equilibrios fundamentales es extendible al largo plazo– logró tener un regreso tan exitoso en todos los ámbitos del ejercicio de la profesión e incluso pudo convertirse en un marco interpretativo general de todos los procesos sociales y de la ideología capitalista en la cabeza del ciudadano común y corriente. Así lo demuestra el éxito editorial a nivel mundial del libro *Libertad de elegir* de Milton y Rose Friedman, aparecido a principios de los años ochenta, en el que se presentan todas las virtudes del liberalismo clásico donde el Estado moderno desempeña claramente sus funciones liberales y los mercados cumplen sus tareas autorreguladoras y de maximización del comportamiento de los agentes económicos. No entenderlo así generaría mayores turbulencias y pérdidas de bienestar en el nivel de los individuos y de los países. Entrábamos entonces a una nueva fase de la política económica en el mundo donde la obtención y preservación de equilibrios básicos sería su intención elemental.

La nueva versión de la teoría neoclásica, fundamentada en el principio de la elección racional de Becker, en las expectativas racionales de Lucas y en el ideario político liberal de los siglos xviii y xix, revitalizado por Friedman, ocupó rápidamente a partir de entonces cada vez más sitios principales en la arena de la teoría y de la política económicas en casi todos los países del mundo.

Las insuficiencias teóricas de la teoría poskeynesiana y del estructuralismo combinadas con la crisis mundial de deuda a principios de los ochenta que frenó el crecimiento del mundo subdesarrollado, la caída del muro de Berlín y del socialismo real en Europa Oriental y la recesión económica en el mundo desarrollado llevaron a la creación de un nuevo consenso en materia de crecimiento y desarrollo y de la relación Estado-sociedad, particularmente para los países de ingreso medio.

La convergencia teórica de la CEPAL

El keynesianismo y el estructuralismo que durante veinte años habían sido los interlocutores del enfoque neoclásico, comenzaron a converger, desde fines de la década pasada, en su visión del desarrollo y de esa importante relación hacia las propuestas liberales. Esto puede extraerse de la lectura de varios documentos, pero en especial de un texto reciente de la CEPAL que establece que "el sesgo doctrinario del debate sobre la participación pública en el proceso de desarrollo se ha mitigado en forma notable desde 1987 cuando a solicitud de México la CEPAL preparó un estudio en que se sostenía el carácter complementario de las gestiones pública y privada". Y parece que este carácter adquiere un tinte totalmente distinto al que se le asignó con la industrialización sustitutiva de importaciones. Ya no se trata de encabezar y dirigir un proceso de esa naturaleza, sino de cómo colaborar eficientemente con los mercados para lograr una inserción exitosa de las economías de la región en el proceso de globalización, particularmente en términos de estimular la competitividad internacional. "Avanzar por la senda de la transformación productiva con equidad requiere llevar a cabo una reestructuración sustancial del Estado. Ello implica, por un lado, que éste deje de realizar muchas funciones en que la acción estatal no se considera esencial, principalmente en la esfera productiva, y por otro lado, que asuma en forma más vigorosa ciertas funciones claves, como son el manejo macroeconómico, la inversión social y distributiva, el apoyo a la inserción internacional y a la incorporación del progreso técnico al proceso productivo, y la defensa del medio ambiente."

En ese sentido, podemos afirmar que la CEPAL ha transitado de una perspectiva de dualismo económico –a la cual se atribuía la pobreza y el atraso económico– a un enfoque integrador en el que la transformación productiva y la equidad en el marco de la globalización económica mundial van a la par, sin considerar como elemento condicional o condicionante al sistema centro-periferia.'

#### El nuevo consenso

Como parte de la dinámica de la discusión teórica y política y, más aún, de la aparente convergencia en los paradigmas anteriormente rivales, a fines de la década pasada se fue conformando un nuevo y –sin duda– actual enfoque que se ha definido como el Consenso de Washington, que aglutinó no sólo el conocimiento del momento sobre el libre mercado y las economías llamadas emergentes, sino también el marco conceptual y de política económica para el desarrollo futuro de este tipo de países, incluyendo por supuesto a los de América Latina.

En materia de la política del desarrollo económico, el Consenso ha sido muy relevante en lo que va de la presente década, al menos por dos razones:

a) Porque logró agrupar a los organismos financieros internacionales, al gobierno de Estados Unidos y a los gobiernos de los países emergentes en torno al nuevo modelo de desarrollo por seguir, en el cual se aceptaron los preceptos fundamentales del ideario liberal.

b) Porque estableció, de facto, el escenario de la nueva dinámica financiera mundial, en donde el tradicional problema de financiamiento del crecimiento de estos países aparentemente se acabaría a condición de que aplicaran correctamente el paquete de

reformas estructurales que establecía el programa, sobre todo en lo referente a políticas comerciales, financieras y de privatizaciones. En ese sentido, el exceso de liquidez del mundo desarrollado se combinaría virtuosamente con la escasez de capitales del subdesarrollado.

Bajo esta línea de argumentación, después de muchos años se lograba un importante acuerdo en materia de la agenda del crecimiento y del desarrollo: la convergencia estaba asegurada. ¿Nos encontrábamos quizás ante el inicio del fin del desarrollo económico, haciendo un símil con el controversial planteamiento de Francis Fukuyama del fin de la historia?

A decir de Paul Krugman,' si bien la economía mexicana fue tomada como el ejemplo mundial exitoso a seguir de este nuevo modelo de desarrollo, la crisis financiera de 1994 y 1995 marcó el comienzo del debilitamiento de este Consenso. Sin embargo, también debe considerarse que, para los organismos internacionales, la reciente crisis financiera de los países asiáticos no debe leerse en el sentido de Krugman, sino en términos de que la rápida y sorprendente recuperación macroeconómica de México debe también incorporarse al recetario del Consenso de Washington. De modo que éste ahora no sólo contiene las recomendaciones para el crecimiento y el desarrollo económicos, sino también de la corrección y de la recuperación.

#### Los nuevos disensos

Los resultados sociales que hasta ahora ha arrojado esta nueva fase de crecimiento muestran escenarios preocupantes y distan mucho de los objetivos que este paradigma ha prometido en la teoría. Por una parte, en los países europeos hay una persistencia de altos niveles de desempleo. En Estados Unidos la preocupación central se refiere a la creciente dispersión salarial' que se viene observando en los últimos años que, a decir de algunos analistas, es claramente atribuible al comercio con países de menor grado de desarrollo, es decir, de salarios más bajos.' En nuestros países, por ejemplo, el empleo manufacturero no ha aumentado en casi veinte años a la par que se ha dado un intenso proceso de precarización del empleo en amplios sectores de actividad.

Los países desarrollados, no obstante que pregonan la imposición de las políticas liberales a los países en desarrollo como la vía para salir del atraso, continúan con múltiples prácticas proteccionistas.

Ante este escenario mundial hay voces que critican y atribuyen los contrastes sociales a la aplicación de lo que ampliamente, pero también con ambigüedades, han llamado neoliberalismo. Pero paralelamente, también han crecido los partidarios de las políticas de libre mercado, así como su fe en que ello llevará a mejores condiciones de vida. Los primeros proponen el regreso al Estado de bienestar keynesiano de los años cincuenta y sesenta. Los segundos, por el contrario, proponen que deben eliminarse sus resquicios y avanzar con mayor rapidez y eficiencia al esquema de la sociedad liberal.

Es indudable que en estos momentos estamos muy lejos de arribar a un consenso amplio sustancialmente distinto al que en el ámbito institucional internacional viene

rigiendo. Lo cierto es que si bien Kant en 1795, Marx y Lenin en el siglo pasado y Bertrand Russel, a mediados de este siglo, pensaron que en algún momento las sociedades llegarían a la desaparición del Estado nación, hoy más que nunca su preservación es un hecho real e indiscutible. Quizás lo debatible son las formas específicas que Estado, gobierno y mercados deben adoptar en este proceso irreversible de globalización económica. Sobre eso parece existir consenso incluso en enfoques teóricos que hasta hace apenas unos años parecían irreconciliables, así como una confluencia muy clara en cuanto al ámbito y a los objetivos de la participación del Estado en la economía en términos del ideario liberal.

En aras de la operatividad y de la claridad del debate, asumamos las siguientes definiciones generales. Entendemos por Estado el conjunto amplio de instituciones que generan el arreglo y el consenso sociales en un tiempo y territorio determinados (Lahera, op.cit) y, por ello mismo, le asiste el monopolio de la legalidad y de la coerción legítima. Asimismo, consideremos al mercado como el lugar económico (geográfico o no) donde se organiza y se realiza la producción y la distribución de bienes. Por último, aceptemos que el gobierno constituye la organización del sector público que define, aplica y administra las políticas públicas en momentos y lugares muy específicos.

Hecho lo anterior es claro que en las economías como la nuestra, estas tres entidades han tenido desempeños erráticos y quizás diríamos lamentables durante varias décadas. El Estado, por ejemplo, ha perdido legitimidad en muchísimos campos de acción, incluyendo lógicamente los que estrictamente le confiere el ideario liberal.' La crisis política, la falta de seguridad social y jurídica reflejan con toda claridad la gran crisis institucional y de estabilidad en la que nos encontramos desde hace muchos años. Por otro lado, es indudable también que a pesar de la gran Lista de reformas liberales que desde 1982 se han venido aplicando en los tres objetos de análisis, siguen presentándose imperfecciones importantes que también evitan la maximización de la función económica de los agentes económicos. Por último, el gobierno es quizás la entidad en la que se ha manifestado con mayor contundencia esta crisis de institucionalidad de la que la sociedad mexicana ha sido víctima.

### Hacia políticas de Estado

La crisis omnímoda que desde hace veinte años vive nuestro país y, sobre todo, los resultados socialmente inadecuados que ha arrojado el modelo de desarrollo, no sólo tienen que ver con la orientación, sino con la funcionalidad que deberían desempeñar —aun dentro del ideario liberal— las tres entidades protagonistas del desarrollo: Estado, gobierno y mercados.

¿Cómo deberían entonces reconsiderarse el planteamiento y la estrategia para alcanzar ese gran objetivo económico en el contexto actual? Como dijimos, es muy difícil alcanzar un consenso distinto y, más aún, viable en estos momentos en que todavía no alcanzamos a observar las verdaderas dimensiones y las consecuencias últimas de la globalización económica. Es más, ni siquiera tenemos claridad de la profundidad y de las consecuencias de los cambios internos que está sufriendo todos los días nuestra sociedad, en todos sus órdenes.

Sin embargo, podemos recuperar y discutir algunos planteamientos que ayuden en este propósito. Francis Fukuyama<sup>o</sup> ha planteado que las sociedades que han logrado desarrollarse lo han conseguido gracias a que Estados, mercados y sociedades han cumplido aceptablemente las funciones que establece el ideario liberal. El componente esencial que ha logrado lubricar esta relación entre ellos y en el interior de cada uno es lo que denomina confianza, entendida ésta como un capital social que se genera, se transmite y se potencia por la cultura, por las relaciones sociales y también a través de las relaciones económicas.

En ese sentido, la flexibilidad productiva de las empresas, la efectividad de las reformas económicas y, sobre todo, el avance de la productividad social y de la equidad empiezan y terminan por la confianza. En las sociedades que padecen déficit de este importante activo, los costos de transacción (como son leyes, litigios, contratos que se dan con las relaciones económicas cotidianas más simples), son enormes y se convierten en deseconomías internas y externas que detienen cualquier intento de crecimiento o si éste se consigue, no logra expresarse en avances del desarrollo.

En este último caso, el crecimiento que no se extiende al tejido social se convierte en excluyente y, por tanto, en algún momento tiende a autoderrotarse, es decir, a detenerse endógenamente. Gran parte del atraso y del impasse social de nuestros países debe verse a la luz de este razonamiento. Cuando el producto y la productividad crecen a ritmos elevados y los salarios permanecen deprimidos, naturalmente se concentra la distribución del ingreso y ello se convierte por razones económicas (es decir, por déficit de demanda) en un factor que limita el dinamismo de la oferta. Pero también se convierte en un factor de desconfianza en el sentido de que los mercados no generan bienestar.

Hace algunos meses, el Ejecutivo Federal comenzó a convocar a la sociedad para definir políticas económicas de Estado, entendiendo por ello voluntades amplias y consensadas —más allá de los ciclos sexenales y de las deficiencias ideológicas y de partidos políticos— en términos de los principales objetivos que busca la ciencia económica. En este tenor, el crecimiento y el bienestar ocupan un lugar prioritario. Pero lo discutible no son estos objetivos, sino las vías para conseguirlos.

Es evidente que nadie puede estar en contra de estos objetivos y de otros más de la política económica. Ningún economista serio podría oponerse al deseo de alcanzar tasas altas de crecimiento y bajas de inflación, salarios crecientes y desempleo decreciente, finanzas públicas equilibradas, etcétera. Necesariamente en ellos coincide un monetarista al estilo de Friedman o incluso de Lucas, un keynesiano ortodoxo, un estructuralista, un neokeynesiano. Pero las grandes controversias en la ciencia económica no radican en la definición de objetivos, sino en la de los instrumentos, es decir, en las vías para alcanzarlos.

El gobierno, en este sentido, ha pretendido que su programa de política sea consensado. Las reiteraciones internacionales de que México aplicó, y por tanto aportó las recetas infalibles para resolver las crisis financieras de los nuevos tiempos, constituyen un importante punto de referencia de ese nuevo consenso.

El marco de la política económica contemporánea busca crear confianza en los mercados, justamente al intervenir lo menos posible y dejar que éstos cumplan con mayor eficiencia su función económica. Sin embargo, para nuestro caso específico, nuestras instituciones distan todavía mucho de lograr irradiar ese importante capital (la confianza) a los mercados y sobre todo a la sociedad toda.

La igualdad social no necesariamente se genera en los mercados. En el mejor de los casos, los mercados eficientes generan competencia y amplían oportunidades. Es la institucionalidad, es el tejido de instituciones eficientes que combinados con buenos resultados económicos generan mayor bienestar y, por tanto, igualdad social. Para ello debe haber un buen desempeño de cada una de las tres entidades descritas, pero siempre alrededor de una voluntad nacional creíble y factible de equidad social; un gran número y entramado de organizaciones intermedias, es decir, una sociedad civil sólida y un alto nivel de confianza y de capital social.

Ponencia presentada en el seminario internacional celebrado en la UNAM "Hacia una política económica de Estado", el 14 de enero de 1998. El autor agradece la asistencia de Leobardo de Jesús y Javier Vega.

El autor es profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM y director editorial de la revista CIENCIA ergo sum de la Universidad Autónoma del Estado de México.

1 CEPAL, Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica, Naciones Unidas, Chile, 1983.

2 Véase al respecto Mankiw, G., "Curso rápido sobre economía", Investigación Económica, núm. 201, julio/ septiembre de 1992, UNAM, México.

3 Lahera, E., "El Estado y el gobierno en el desarrollo. Una mirada desde la CEPAL", Comercio Exterior, Bancomext, vol. 47, núm. 11, noviembre de 1997, p. 915.

4 CEPAL, Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado, Naciones Unidas, Chile, 1995.

5 Véase al respecto CEPAL, América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial, Naciones Unidas, Chile, 1995

6 Krugman, P., "Dutch Tulips and Emerging Markets" Foreign Affairs, julio/agosto de 1995.

7 Ello se refiere a que en los últimos años viene creciendo en forma muy notable la brecha entre los salarios más bajos y los más altos de la estructura ocupacional, lo cual parece estar asociado a un crecimiento de las ocupaciones de alta calificación en relación con los de baja.

8 Véanse al respecto Wood, A., "How Trade Hurt Unskilled Workers", Journal of Economic Perspectives, vol. 9, núm. 3, verano de 1995; Ricardson, D., "Income Inequality and Trade: How to Think, What to Conclude", en *ibid.*; Freeman R., "Are your Wages Set in Beijing", en *ibid.*



9 Al respecto pueden consultarse Arroio, R., "El Estado en América Latina: reformas necesarias" y Cordera, R., "Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social", *Economía Informa*, núm. 264, febrero de 1998, UNAM, México.

10 Fukuyama, F., *Confianza*, Editorial Atlántida, Argentina, 1998.

Elecciones en Chihuahua  
Votantes priístas

INDICADORES

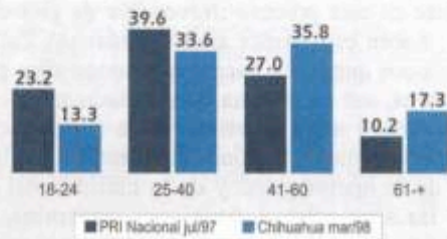
# Elecciones en Chihuahua

## Votantes priístas

PORCENTAJE DE VOTANTES  
(POR GÉNERO)



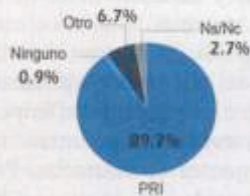
PORCENTAJE DE VOTANTES  
(POR EDAD)



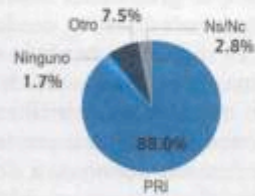
PORCENTAJE DE VOTANTES  
(POR ESCOLARIDAD)



¿POR QUIÉN VOTARÍA SI LAS ELECCIONES PARA GOBERNADOR FUERAN HOY?



¿POR QUIÉN VOTARÍA SI EL CANDIDATO DEL PRI FUERA PATRICIO MARTINEZ?



Vitrina metodológica:

Levantamiento: 8 de marzo de 1998; metodología: el muestreo de la encuesta fue probabilístico, tritápico, estratificado y por conglomerados en última etapa. Los municipios de Chihuahua se clasificaron en 4 estratos. En los dos primeros se seleccionaron directamente 20 secciones electorales con probabilidad proporcional a su tamaño, en los restantes 2 se tomaron 5 municipios en cada uno y 4 secciones en cada municipio; tamaño de la muestra: 2,183 entrevistas en 80 mesas de votación; margen de error: 2.9%; nivel de confianza: 95%.



