

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **Estado y Mercado después del ajuste.. Las alternativas neodesarrollistas en América Latina.**

Flavio Gaitán.

Cita:

Flavio Gaitán (2009). *Estado y Mercado después del ajuste.. Las alternativas neodesarrollistas en América Latina. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/986>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **Estado y Mercado después del ajuste.**

## **Las alternativas neodesarrollistas en América Latina**

***Flavio Gaitán***

*Licenciado en Ciencia Política (UBA)*

*Candidato a Doctor en Ciencia Política por el IUPERJ*

*Docente de la Universidad de Buenos Aires*

*Investigador del NEIC-IUPERJ*

*flaviogaitan@gmail.com*

### **INTRODUCCIÓN**

El trabajo pretende discutir las alternativas en materia de desarrollo de las actuales gestiones gubernamentales en América del Sur, centrándonos particularmente en la relación entre Estado, Mercado y el rol de los actores predominantes de los campos político y económico.

Diversos hechos se han conjugado para volver a instalar en escena la discusión sobre el Estado, entre los cuales cabe mencionar, junto con el giro a la izquierda de la gran mayoría de los gobiernos, la crisis de la comunidad epistémica sostén de la primacía del mercado y el emergente de la mayor crisis del modo de producción capitalista del último medio siglo.

## ESTADO Y MERCADO EN TIEMPOS POST-NEOLIBERALES

La relación Estado y Mercado está atravesada por una garantía básica de funcionamiento, por la cual el primero brinda su respaldo a “ciertas relaciones sociales, incluso las relaciones de producción, que son el corazón de una sociedad capitalista y de su contradictoria articulación en clases sociales” (O'Donnell, 1977: 5). Pero aún reconociendo este nexo estructural entre ambos campos, la relación dista de ser estática y ha variado a lo largo del tiempo.

Es significativo que, contrariando la opinión generalizada de una deserción del Estado, este tuvo un rol activo en el surgimiento y consolidación del proyecto neoliberal. Se trata de una especie de dualidad por la cual, al tiempo que se niega discursivamente la intervención del Estado en la órbita económica y social (Friedman, 1980) las experiencias concretas muestran, de modo radicalmente opuesto, una activa participación por medio de procesos de apertura comercial y financiera, privatizaciones y desregulaciones; intervención expresada en un amplio conjunto de disposiciones, decretos y normas (Diniz, 2008).

Bajo la hegemonía intelectual del neoliberalismo, el Estado atravesó una metamorfosis que incluyó una redefinición de intereses, fines y alcances de la intervención pública. La reconfiguración del alcance e interés del Estado generó un consenso que alcanzó decisores políticos y actores empresariales. No significa, desde luego, que no haya habido oposición al proyecto de mercantilización del espacio público, sino que esta ha sido incapaz de articularse en una alternativa validada. Se creó así un pensamiento hegemónico en los intereses, estabilidad y permanencia en el tiempo, estructurado en torno de la primacía de la ganancia, vista como la rueda motora de la actividad privada y el crecimiento económico.

Este proceso de transformación estructural afectó los límites que se establecen en la dicotomía Estado-Mercado. En la medida en que se reducían los márgenes de maniobra del Estado en arenas que no fueran la garantía del libre mercado y la “desregulación- regulada” de las actividades empresarias, se corrían las barreras entre ambos campos que se habían construido en la región a lo largo de más de cuarenta años. Desde luego, la rearticulación de las relaciones entre el campo estatal y el mercado ha sido resultado de múltiples procesos no sólo internos sino también externos, por efecto de las transformaciones estructurales del modo de producción capitalista, por definición global.

Los cambios en el sistema mundo y la crisis de los modelos intervencionistas se expresaron en nuevas relaciones entre actores dominantes y aparato estatal, en nuevas estrategias de posicionamiento que generaron nuevos ganadores y perdedores. Frente a actores cuyos intereses fueron directa o indirectamente beneficiados por las políticas estatal o, incluso promovidos por ella, en la constitución de un núcleo duro ligado a las multinacionales y el capital financiero, se contraponían otros que perdieron gravitación o empeoraron su posición subalterna.

Los procesos de liberalización comercial y financiera se constituyeron en piezas clave de los procesos de ajuste estructural, que generaron una rearticulación de los límites Estado y Mercado. La prédica de apertura al mundo incluía adaptar las tasas aduaneras a la nueva situación de economías *abiertas a la competencia*. Entre mediados de los años '80 y fines de los '90, la reducción general de tarifas en Latinoamérica ha sido superior a 30 puntos, pasando de una media de 48.9 a 10.7 %. En cuanto a las restricciones no tarifarias, mecanismos que los países centrales han conservado para proteger sus industrias nacionales, los productos afectados por estas medidas pasaron de 37.6 a 6.3 (Lora, 2001).

Por su parte, la liberalización financiera se implementó en la región con el objetivo principal de conceder mayor libertad de funcionamiento a los actores del sistema financiero, cuya prédica se daba en favor del libre movimiento de capitales sin controles “estrictos”, para posibilitar que este fluya allí donde se encuentra la mayor rentabilidad. En términos generales, la liberalización ha consistido en la reducción de las exigencias de reserva, la eliminación de controles a los tipos de interés, y el desmantelamiento de los mecanismos para las inversiones obligatorias y los préstamos asignados por mandato (Lora, 2001).

La reconfiguración de las relaciones de poder a partir de los años setenta, ante el avance del capital financiero especulativo, se dio en el marco de una apertura de la economía mundial sin precedentes. El proceso de *globalización*<sup>1</sup>, en tanto etapa específica de la dinámica expansiva del modo de producción capitalista, impuso una presión adicional sobre la reforma del Estado en la región latinoamericana y significó un aumento de la competencia en niveles nunca vistos, lo que llevó a una reorganización de la producción a escala mundial patrocinada por las empresas multinacionales. El resultado fue que el mercado ganó mucho más espacio y debilitó o quebró las barreras creadas por

---

<sup>1</sup> Evitamos aquí la discusión sobre si la globalización representa un hecho novedoso en el modo de producción capitalista o es solo una etapa más de un sistema por definición transnacional. La postura personal en consonancia con el marco analítico, es a favor de la segunda hipótesis.

los estados nacionales transformando la competitividad internacional en una condición *sine qua non* para la inserción de los países en el mercado global en pos del desarrollo económico (Amin, 1997).

Los ganadores y perdedores de las dinámicas de reconfiguración de las relaciones Estado-Mercado-Sociedad no fueron determinados de modo fortuito. El neoliberalismo intentó anclarse en una naturalización de una lógica de relación entre sector público y privado que entiende que las reglas de la economía de mercado están por encima y más allá de las experiencias históricas; es decir, son naturales, intrínsecas al *homo economicus*. Como principal expresión en el plano social, el proyecto neoliberal revitalizó la bandera de la libertad (Sorman, 1986) frente a una igualdad a la que suponen artificial y nociva para el equilibrio natural del sistema (Hayek, 1946).

Esta relación que intentó ser presentada como natural y ecuménica es la que entró en crisis en los últimos 10 años, con un reverdecer del debate sobre el Mercado y el rol regulador del Estado. Ha perdido fuerza el discurso que omitía que la dinámica económica y la coordinación de la economía dependen del marco institucional que sólo el Estado y el poder soberano pueden producir. De hecho, la utopía de un mercado regulado es una ficción de imposible concreción. Las medidas tomadas por los organismos multilaterales de crédito y los Estados nacionales, tanto centrales como periféricos, frente a la actual crisis capitalista, dan cuenta de la imposibilidad de existencia del capitalismo sin la regulación, intervención y control del aparato estatal.

En esta relación entre Estado y Mercado, se ha afirmado que el capital posee un poder estructural (Lindblom, 1977) derivada del hecho de la capacidad de inversión (o desinversión) de los empresarios, actuando como factor condicionante. Los empresarios tienen la capacidad de desplegar una serie de medidas que incluyen desde condicionar las inversiones, hasta, incluso, como se ha observado en Argentina durante 2008, parar totalmente la producción. Pero no siempre este poder de veto es efectivo. Dependerá, en realidad, de la capacidad de autonomía del aparato estatal. En última instancia, se trata de un potencial bloqueo mutuo en la que los empresarios pueden amenazar con un potencial bloqueo de la actividad económica (fundamentalmente productiva), pero el Estado, a su vez, con la amenaza de impedir o entorpecer en diversos grados la actividad privada o, por el contrario, de generar incentivos selectivos. Y como se ve mucho más claro con las crisis, la ayuda puede llegar a ser fundamental.

La actual crisis, remite a la relación estructural entre Estado y fuerzas del mercado<sup>2</sup>. (Oszlack, 1978; O'Donnell, 1977). Tanto el mercado como un todo, como las empresas (parte fundamental de los mercados) representan “instituciones construidas en un determinado marco social... Empresa y Mercado son procesos socialmente instituidos, no abstracciones validas para cualquier momento y lugar...”

La literatura sobre variedades de capitalismo, que ha tomado fuerza en los últimos años, representa un aporte interesante de la ciencia política al análisis de la diversidad de caminos hacia desempeños económicos positivos como base de desarrollo. En primer lugar, es útil como herramienta para contrarrestar esta tendencia a presentar el camino neoclásico con la única alternativa para el desarrollo. Se reconoce así que las políticas que se elaboran como respuestas a los desafíos de la globalización y creciente interdependencia son diferentes entre países y entre regiones.

En segundo lugar, al introducir la idea de coordinación se presenta como un aporte válido a explorar para intentar quebrar la lógica dicotómica entre sector público y privado. Se reconoce que el modo de producción capitalista requiere de instituciones que regulen el conflicto y generen la cooperación. La respuesta a los grados diferenciales de adaptación y competitividad se encuentran en las instituciones que regulan los procesos de producción. En esta nueva perspectiva, Estado y Mercado que constituyen dos sistemas en permanente tensión, deben complementarse para potenciar las perspectivas de crecimiento y lograr su estabilidad en el tiempo. La coordinación se da en diferentes arenas de interacción estratégica: las relaciones industriales, la adquisición de competencias laborales, la corporate governance que regula las relaciones financieras entre firmas e inversores, las relaciones inter-firmas entre clientes, proveedores y competidores y, finalmente, las relaciones entre la empresa y los empleados.

En las economías de mercado coordinado las empresas aparecen subordinadas a regulaciones por medio de mecanismos ajenos al mercado. Las firmas actúan en una interacción estratégica con los diferentes actores. Desde luego, el mercado no deja de ocupar un rol clave, pero las relaciones entre Estado, trabajadores y sindicatos y firmas juegan un rol de mayor preeminencia, complementario a su vez de las relaciones mercantiles. Entre estas regulaciones por fuera del mercado figuran,

---

<sup>2</sup> De hecho, y es casi una obviedad decirlo, no es la primera vez que, ante una situación de crisis del modo de producción el Estado asiste en su auxilio, beneficiando incluso directamente a los generadores de la crisis, como se puede observar en la actual coyuntura con los bancos y financieras de Europa y Estados Unidos. También las crisis de fines de siglo XIX fue superada sólo con la activa intervención estatal.

básicamente, las relaciones de gobierno, los acuerdos de negociación entre actores del mundo del trabajo y el sector empresarial, el andamiaje legislativo.

Falta aún, dentro de la literatura de VoC, un intento por complementar el análisis endógeno con la inserción periférica de los países de la región, de la que es producto, en gran medida, el marco interno. Aún a costa de generalizar y perder riqueza analítica sobre las diferencias entre países, América Latina como un todo ha perdido cada vez más fuerza en el mercado mundial de comercialización, en el que actualmente representan menos del 3% (OCDE, 2009). A su vez, la dependencia en productos primarios vuelve su presencia inestable, ligada excesivamente a las crisis pro cíclicas del precio de commodities.

## **TENSIONES DE LA POLÍTICA Y DESARROLLO**

Los cambios en la orientación de la intervención del Estado y el corrimiento de los límites con el Estado que hemos descrito en el apartado anterior son consecuencia directa del valor de la política como actividad rectora de la economía y la sociedad. Es cierto que, aún en momentos de retracción del rol regulador y pro-activo de los Estados en la región, la política no perdió sentido. Como afirma la profesora Diniz (2008: 3), hay un error en “ver o fenômeno da globalização sob ótica exclusivamente econômica, ignorando seu teor multidimensional...” que incluye los aspectos políticos, ideológicos y culturales.

En la actualidad, cuando se busca desarticular el modelo neoliberal, la discusión sobre política cobra aún más sentido. No alcanza sólo con reconocer los cambios en el aparato estatal, sino en plantear las posibilidades de las actuales administraciones de una implementación efectiva de proyectos desarrollistas. Y esto significa introducir en la agenda de investigación la cuestión de la autonomía del Estado, de sus capacidades estatales, de la generación de proyectos sustentables que sean exitosos en garantizar su permanencia en el mediano y largo plazo.

No se trata entonces sólo de llegar al poder sino de lograr la efectiva capacidad de implementación y su permanencia en el tiempo de estrategias de desarrollo. Implica, de hecho, introducir la dimensión del poder como arena institucional de los mecanismos del sistema político para actuar en la interacción de actores sociales regulando el conflicto.

La política como componente regulador en el proceso de distribución de activos está atravesada por y genera, a su vez, diversas tensiones. En principio, por una cuestión básica: introducir la dimensión política en las dinámicas de desarrollo implica, en términos concretos, responder a la pregunta tácita básica en toda sociedad: quien obtiene qué recursos, cómo y cuando. En ese sentido, todo proyecto desarrollista implica la acción colectiva de una variedad de actores con intereses contrapuestos y capacidad de presión diferentes.

La limitación semántica del español, en que el término política se presenta confusamente polisémico, nos impide desglosar las diversas acepciones del mismo que deben ser consideradas para analizar en profundidad los proyectos de desarrollo. En primer lugar, la política como construcción, aquella dimensión que en inglés es definida como *politics*: la lucha que se da en el campo político entre los diferentes grupos para obtener el poder e influir en la orientación del gobierno. La tarea de construcción política, de movilización de actores en apoyo de un determinado proyecto es una cuestión central. La posibilidad de marcar puntos de inflexión que representen quiebres con las trayectorias viciosas dando lugar a nuevos esquemas de equilibrio dependería de las coaliciones de apoyo a una plataforma desarrollista post-neoliberal. La mayor o menor capacidad que muestran los sistemas políticos para generar consensos en torno de un cierto núcleo mínimo es una característica central en todo modelo de desarrollo. Se destaca aquí una dimensión relativa a la gobernabilidad en términos de las coaliciones que llegan al poder y buscan implementar una plataforma mas desarrollista.

La movilización de actores, el marco de posibilidad de construcción de la agenda desarrollista, estará ligada, a su vez, a la mayor o menor capacidad de los marcos institucionales para canalizar el conflicto. En este sentido, adquiere relevancia una segunda acepción de la política que refiere al marco institucional, definida en inglés como *polity*. El pensamiento institucionalista rescata que los sistemas más estables y dinámicos son aquellos en que las instituciones no presentan variaciones bruscas. La mayor o menor capacidad de las instituciones del aparato administrativo del Estado para aislarse de las crisis del régimen político en sentido amplio constituye un conjunto de ventajas comparativas para los diversos Estados.

La fortaleza y calidad de las instituciones de gobierno juega un papel clave en la canalización de demandas particularistas. La generación de un proyecto de desarrollo así entendido vuelve al sistema político un componente clave en la canalización de demandas. Este punto adquiere mayor centralidad por cuanto todo acuerdo programático, entendido en el largo plazo, da lugar a reacomodamientos en

la estratificación social, impactando de modo diferencial en las diferentes fracciones de clase, generando rechazos y férreas oposiciones. La mayor o menor capacidad del sistema político para enfrentar situaciones de este tipo de conflicto se constituye así en una variable central (Faletto, 1996; Becker, 2007).

En las últimas dos décadas, América Latina fortaleció sus sistemas democráticos de gobierno, constituyendo así marcos institucionales más propicios para la generación de condiciones de desarrollo. Si bien no existe, *per se*, una asociación lineal entre democracia y desarrollo<sup>3</sup>, es cierto que una característica claramente distintiva del actual ciclo intervencionista es la defensa irrestricta de la democracia como régimen político. Si en el pasado la modernización era un discurso proclamado también por los estamentos castrenses, llegando incluso a desplegar en algunas de las experiencias militares iniciativas de corte nacional-desarrollista, en la actualidad no se pone en duda que los mecanismos democráticos son vistos como “the only game in town” (Linz, 1990). El régimen democrático representa el marco institucional propicio para debatir modelos de desarrollo y para la adopción de políticas (*policies*) que favorezcan a los sectores populares.

La mayor o menor fortaleza del marco institucional en los diversos niveles jerárquicos de instituciones actúan como factor condicionante de los mecanismos de diagramación e implementación de políticas públicas. De hecho, la tercera acepción que debe ser introducida, la política como *policy*, como política pública, será resultado del modo en que se produzca la articulación entre las otras dimensiones: la lucha por el poder y el marco institucional.

En general, los diversos abordajes para el estudio de las políticas públicas reconocen que son respuestas frente a un problema específico o cuestión socialmente problematizada, que implica una determinada toma de posición que representa un cierto curso de acción. Las diversas políticas que se buscan llevar a la práctica movilizan actores e intereses que enfrentan un juego en que despliegan sus estrategias en una dinámica que, por naturaleza, es incierta. Las instituciones, en una democracia pluralista, tienen por ello un rol clave en el proceso de entendimiento y de creación de puentes entre alternativas opuestas, con el objetivo de evitar que la arena política se convierta en un escenario de suma cero.

---

<sup>3</sup> De hecho, no todos los países que se han industrializado en las diferentes ondas de desarrollo de los siglos XIX y XX son democráticos. Por citar sólo los Estados del último ciclo de industrialización, el de los países asiáticos, se encuentra tanto democracias como dictaduras.

Como se ve, las tres acepciones de la política distinguidas analíticamente se encuentran íntimamente relacionadas. No existe posibilidad de implementar políticas sin procesos de construcción de coaliciones desarrollistas, coaliciones que no son de por sí fáciles de lograr y mucho menos de establecer su permanencia en el tiempo. Una parte de este proceso reside en la arena electoral, en cómo las coaliciones procesan la disputa política electoral. Pero es sólo una parte del proceso: un aspecto central reside en cómo lidiar con las elites económicas y sus estrategias corporativistas.

A su vez, las construcciones programáticas estructuradas sobre una visión integral e incluyente del desarrollo tendrán más posibilidades de constituirse en exitosas en el largo plazo allí donde los marcos institucionales (Estado, capacidades burocráticas, instituciones de diversa jerarquía, formales e informales) permitan mayor grado de coherencia a los formatos de políticas públicas. La estabilidad de las instituciones, el respeto de las reglas de juego, es clave para limitar el poder de veto de aquellos perjudicados por la desarticulación del status quo vigente.

## **EPÍLOGO**

Más allá de la articulación estructural Estado – Mercado, derivado de la naturaleza del modo de producción capitalista, es importante dejar en claro que las formas que asuma esta relación, el modo en que se resuelva la tensión, guardan relación con los diferentes modos de dominación. En América Latina, la conformación histórica está asociada al estancamiento productivo y la desigualdad social. Pero las fronteras distan de ser estáticas. Las posibilidades de retracción de caminos viciosos son acotadas pero no inexistentes.

La región está atravesando nuevos caminos superiores de la experiencia neoclásica que se llevó a cabo durante los últimos veinticinco años, que desplazó del centro de la escena un tipo específico de Estado; aquel que atenuaba las funciones capitalistas de garantía al funcionamiento del mercado por medio de la protección social, que fue posible en la posguerra en un reducido polo de países de la región. Las comunidades epistémicas que promovieron la idea de un Estado débil y un mercado fuerte están en la actualidad en aparente minoría. Pero la crítica a los procesos de ajuste estructural parece ser el único factor común de las administraciones en curso. Falta todavía elaborar un paradigma desarrollista alternativo que actúe como palanca para dar el salto de la retórica antineoliberal a la praxis concreta. Resta, en este sentido, un arduo camino por recorrer.

No existen proyectos ahistóricos o abstractos sino que, por el contrario, las alternativas son mediadas por actores que son exitosos (o no) en establecer hegemonía. De hecho, se trata de recuperar la idea de proyecto nacional, como expresión de las demandas insatisfechas de sectores subalternos. Aún con el corrimiento de los límites entre Estados nacionales, el desarrollo continúa descansando en la activación de dinámicas de orden endógeno que acorten la brecha tecnológica, mejoren la competitividad de las empresas locales y regionales para competir en mercados cada vez más integrados y, particularmente, posibiliten dinámicas inclusivas de los vastos sectores marginados.

## Bibliografía

- Becker, Uwe (2007). "Open systemness and Contested Reference Frames and Change: A Reformulation of the Varieties of Capitalism Theory" IN *Socio-Economic Review*, (5).
- Diniz, Eli (2008), Depois do Neoliberalismo: Rediscutindo a articulação Estado e Desenvolvimento no Novo Milênio, en *Ponto de Vista, Perspectivas sobre o Desenvolvimento*, N° 2, septiembre.
- Faletto, Enzo (1996), *La CEPAL y la sociología del desarrollo*, Santiago de Chile, publicación de las Naciones Unidas.
- Friedamn, Milton, y Friedman, Rose (1980), *Free to choose: a personal statement*. Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Hayek, Friedrich (1946), *O caminho da servidão*, Globo, Rio de Janeiro.
- Lindblom, Charles (1977), *Politics and markets: The world's political economic systems*, Basic Books, New York.
- Linz, Juan, Linz (1990), Juan. "Transitions to Democracy". *Washington Quarterly*, 13, n. 3.
- Lora, Eduardo (2001), "Reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo cuantificarlo," *RES Working Papers* 4294, BID, disponible en: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-466.pdf>
- OCDE (2009), *OECD Factbook 2009*, disponible en: <http://lysander.sourceoecd.org/vl=3520626/cl=31/nw=1/rpsv/factbook2009/index.htm>
- O'Donnell, Guillermo (1977), *Apuntes para una teoría del Estado*, CEDES, Documento N° 9, Buenos Aires. Disponible en:  
<http://www.inau.gub.uy/biblioteca/seminario09/Odonnell%20apuntes.pdf>
- Oszlack, Oscar (1978), "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio", en: *Estudios CEDES*, Vol. 1, N° 3, Buenos Aires.
- Sorman, Guy (1986), *La solución liberal*, Editorial Atlántida, Buenos Aires.