

El Estado, la economía y la política industrial

Introducción

En este artículo se revisa el proceso de cambio en que se encuentra el Estado con respecto a su influencia en la economía. En este sentido, existen posiciones que centran su análisis en la reducción de las dimensiones del Estado y su tendencia a desentenderse de los aspectos económicos e industriales. No obstante, también hay elementos para reconocer que este proceso no se encuentra completamente cerrado; la participación estatal en la economía sigue siendo importante, y, además, emergen nuevas posibilidades para los gobiernos locales de participar en áreas que antes sólo eran de competencia federal.

Palabras clave: Estado, política industrial, descentralización, economía, gobierno

Al hablar de la política industrial, surge constantemente la discusión acerca del Estado, su estructura y sus formas de participación. Sin embargo, el tema siempre resulta polémico y las posiciones no son siempre favorables. Más aún, desde finales de los años setenta y principios de los ochenta esta institución se encuentra muy cuestionada. Se considera que presenta poca claridad en sus programas económicos, además de que es ineficiente en el uso de los recursos públicos. Sin embargo, hay momentos en los que el punto de vista es el contrario, es decir: el Estado es visto como el elemento fundamental para dirigir u orientar la economía. A la distancia, podría creerse que de lo que se trata es de la simple contraposición de modelos independientes que agotan cualquier discusión. En síntesis, se manifiestan como dos posiciones encontradas. En la primera, “el Estado aparece a menudo como un estorbo frente a corrientes históricas que necesitan operar con un máximo de libertad y sin distor-

◆ Profesor e investigador del Departamento de Estudios Sociourbanos, Universidad de Guadalajara

jbchapa@hotmail.com

siones producidas por voluntades que pueden malinterpretar los designios de la historia” (Pipitone, 1997: 31); por el contrario, en la segunda postura “el Estado aparece como el instrumento principal para guiar los esfuerzos sociales dirigidos hacia ciertos objetivos nacionales” (ídem).

De acuerdo con esto, habría momentos en los cuales “sólo la voluntad colectiva encarnada en el Estado” (ídem) podría cumplir las mayores aspiraciones sociales: “El Estado deviene el fórceps de procesos que no podrían evolucionar en forma espontánea con la celeridad requerida o en el sentido deseado” (ídem). En este caso, todo parecería depender de la política y de las decisiones tomadas en los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, hay otros momentos en que ocurre exactamente lo contrario: “la política es vista con desconfianza” (ídem) y, por lo tanto, “la autonomía de las sociedades, su capacidad de adaptación y cambio interno en respuesta a los retos internacionales, se presentan como condiciones suficientes de cualquier forma de progreso” (ídem).

Claro está que la anterior es una imagen simplificada y esquemática en la que se omiten matices y excepciones. Sin embargo, sin afirmar que exista una relación recíprocamente excluyente entre las dos “teorías” mencionadas, ambas son llamadas por Pipitone “tipos ideales”: constituyen polos extremos de opciones en conflicto. De cualquier manera, en las discusiones ideológicas adquieren una pureza y perfección que no tienen en la realidad:

Las ideologías “purifican” realidades más complejas, las simplifican y les dan coherencia en las distintas formas de la conciencia colectiva. Cada época produce la ideología que corresponde a las opciones fundamentales que la hacen moverse en una dirección determinada. El fervor ideológico es necesario para reducir en la conciencia el peso de los obstáculos que provienen de los espacios “incómodos” de la realidad, para reducir el peso de las inseguridades que el contacto con la realidad inevitablemente produce (ibídem: 31-32).

De acuerdo a lo que hemos visto en párrafos anteriores, podríamos preguntarnos: ¿Realmente sabemos si el Estado ha representado un problema serio para la economía? ¿La participación estatal ha perjudicado las economías nacionales y regionales y distorsionado de manera significativa el comercio? ¿La fuerte participación estatal y su gran tamaño corresponden sólo a algunos países atrasados o, por el contrario, es un fenómeno general?

El Estado y sus posibilidades de participación económica

Es importante reconocer que, en gran medida, las discusiones actuales sobre el Estado “llevan consigo un vago aspecto de cansadas liturgias ideológicas” (ibídem: 35). Sin embargo, hay un elemento en el que todos podrían estar de acuerdo: la necesidad de crecimiento económico. La cuestión es cuál sería la mejor manera de alcanzarlo en las circunstancias presentes, donde predominan las economías abiertas (Teitel, 1995; Rosales, 1995).

Desde otra perspectiva, podríamos preguntarnos: ¿Con qué fuentes y medios se cuenta en los países en desarrollo para reanudar el proceso de crecimiento económico y restaurar las tasas alcanzadas en el periodo 1950-1980?

Una respuesta preliminar podría ser que América Latina dispone de una importante reserva de recursos naturales y humanos que puede movilizar (Teitel, 1995). Pero, ¿qué aportarán los empresarios? ¿Podrán ellos solos reanudar el crecimiento económico? ¿Habrá diferencias entre los empresarios nacionales y extranjeros? ¿Cuál será el papel del Estado si es que éste sigue “retirándose”?

Castells (1999) plantea una discusión acerca del Estado y la participación de los gobiernos en asuntos económicos. A este respecto, es cierto que en algunos apartados dicho autor parece reconocer pocas posibilidades a estas instituciones, ya que plantea que los Estados-nación individuales

se encuentran inmersos en un proceso de pérdida de dominio sobre importantes aspectos de las políticas económicas (ibídem: 273).

En estos problemas para controlar la economía, y en consecuencia la industria, influyen, entre otros elementos, el crecimiento de la “transnacionalización de la producción”, propiciada por la presencia de redes de producción y comercio. De ahí se concluye la disminución de la fuerza de los gobiernos para garantizar controles eficientes en sus territorios (ibídem: 274).

En este contexto, el Estado-nación parece debilitarse y no poder determinar una serie de procesos económicos que antes controlaba: “la política monetaria, decidir su presupuesto, organizar la producción y el comercio, recabar los impuestos sobre sociedades y cumplir sus compromisos para proporcionar prestaciones sociales” (ibídem: 282).

Sin embargo, hay que recordar que el título del capítulo donde Castells hace estas afirmaciones se encuentra entre signos de interrogación, es decir no todo el discurso de Castells sobre el Estado se agota en su debilitamiento, él se pregunta: “¿Es realmente impotente el Estado en la sociedad red?” (ibídem: 329). En este mismo sentido plantea: “¿Está desapareciendo el Estado en tanto que práctica histórica?” (ibídem: 337). Las respuestas, sobre todo a esta última cuestión, coinciden con lo que hemos estado mencionando desde la introducción: la inexistencia de un proceso claramente determinado y concluido.

El tema no está cerrado, por el contrario, Castells propone “que la competitividad nacional sigue siendo una función de las políticas nacionales” (ídem). Más aún, este autor asegura que los gobiernos subnacionales pueden tener gran importancia para generar y presentar las ventajas locales que pueden incidir en la atracción de las multinacionales; por otra parte, estas compañías dependen de los estados y gobiernos de sus países de origen para “obtener protección

directa o indirecta” (ídem). De suma importancia para la productividad y eficiencia de las unidades económicas son también las políticas nacionales sobre “recursos humanos-capital” (ídem).

Pero, de acuerdo con Castells, el Estado no sólo puede utilizar sus poderes reguladores para apoyar los movimientos de capital, trabajo, información y bienes, sino también para bloquearlos, y concluye que el “desvanecimiento del Estado-nación es una falacia” (ibídem: 337-338).

Tal vez parezca repetitivo, pero es necesario reiterarlo: las condiciones de participación económica del Estado no es un asunto concluido, sino en proceso de cambio. Coriat (1994) afirma que el Estado, lejos de quedar al margen, explora otras acciones: “El nuevo papel del Estado en la época de la globalización puede expresarse en tres palabras, que son tres direcciones” (ídem). Estas palabras son: a) acompañar, lo cual significa, en lo esencial, generar entornos favorables para la estructura productiva, b) orientar, lo cual implica que en periodos de estancamiento, o ante la falta de empresa, los distintos niveles de gobierno pueden ayudar a que se elijan ciertas orientaciones, y c) anticipar, es decir, dado que “el mercado es ciego o, en todo caso, no ve más allá de la punta de su nariz” (ídem) el gobierno puede definir cuáles aspectos productivos es importante impulsar para “garantizar un mínimo de seguridad económica” (ídem).

Por otra parte, Castells menciona que, aunado a los cambios del Estado, se está presentado un proceso de descentralización en el que los gobiernos subnacionales se empiezan a hacer cargo de acciones que antes eran de carácter federal, de tal manera que generaban una importante base para una nueva legitimidad local (Castells, 1999, II: 302).

Además de la simple presencia gubernamental en asuntos económicos, existen quienes critican sus dimensiones. Acerca de este punto, Pipitone afirma que el problema central del Estado quizá nunca haya sido su excesivo tamaño

tanto como las frágiles bases sobre las cuales éste llegó a definirse:

Con administraciones públicas excesivamente dependientes de los vaivenes de los gobiernos (y de sus necesidades de usar la administración pública como premio para la conservación de diferentes redes clientelares) y con reducidos espacios de control social sobre la acción pública, el resultado difícilmente habría podido ser distinto del que históricamente ha sido: bajos márgenes de consolidación institucional, recurrencia de periódicas crisis de legitimación, administración pública escasamente profesionalizada y envuelta en episodios recurrentes de corrupción, ineficiencia e impunidad (Pipitone, 1997: 33).

En consecuencia, ¿el problema es más de cimentación que de tamaño o participación estatal en el desarrollo de las naciones?

De acuerdo con Pipitone (1997), Jenkins señala que un Estado capaz de formular y aplicar estrategias económicas coherentes generará una intervención estatal efectiva en la promoción del cambio económico.

Un prerrequisito para formular una estrategia consistente es el grado de autonomía del Estado frente a la clase dominante o fracciones de clase [...] Una intervención efectiva requiere además una estructura interna del aparato de Estado en términos de una maquinaria burocrática eficiente y cohesionada y de instrumentos de política que otorguen al Estado la capacidad de aplicar su estrategia económica (Rhys Jenkins, citado por Pipitone, 1997: 71).

Por otro lado, es interesante que la liberación comercial y la reducción constante de la intervención estatal en las economías de los países en desarrollo vayan acompañadas de un proceso de descentralización que es importante revisar.

De acuerdo con lo que se ha visto en la introducción de este artículo, son varios los puntos relativos al Estado que

deben ser trabajados: los cambios que se han presentado, en particular la descentralización, y las posibilidades y formas que éste tiene para intervenir en la economía, concretamente en política industrial.

Lo que se ha discutido muestra nuevas condiciones de participación gubernamental, por lo tanto se requiere una perspectiva teórico-metodológica diferente de las que se han trabajado tradicionalmente.

El Estado y su participación en la economía en Asia y América Latina

El extraordinario crecimiento económico de los países de Asia oriental, particularmente Japón, Corea y Taiwán, se debe, en opinión de diversos autores, a la apertura de esas naciones al comercio mundial, así como a la escasa o nula intervención del Estado. Quienes esto plantean argumentan que América Latina se había rezagado, como consecuencia de sus políticas proteccionistas e intervencionistas del periodo de sustitución de importaciones. Sin embargo, una revisión detallada muestra que en esos países el sector público desempeñó un papel fundamental al establecer e instrumentar la estrategia de crecimiento mediante el fomento de la iniciativa empresarial, para lo cual es condición, como lo vimos en el apartado anterior, una relativa autonomía. Revisemos brevemente estos casos.

El Estado en el oriente asiático

Teitel (1996) menciona que diversos países orientales, como Japón, Corea y Taiwán, se encuentran muy lejos de ser ejemplos puros de la “mano invisible” de la que hablan los economistas neoliberales; por el contrario, podrían ser más bien exponentes de una compleja interrelación de actores en la que el Estado jugaría un papel fundamental. En el mismo sentido, Coriat (1994) argumenta: “Todos

los grandes éxitos de los últimos treinta años, empezando por Japón y Corea, han sido contruidos contra la visión neoclásica, liberal y tradicional”. Es decir, se han presentado políticas estatales. Sólo por señalar algunas de las formas de injerencia, se pueden mencionar los siguientes puntos: la selección de los sectores que serían apoyados para lograr objetivos específicos (en áreas geográficas determinadas), el otorgamiento de ayuda financiera, la protección fiscal, los incentivos a las exportaciones y el desarrollo del capital humano, entre otros aspectos.

Es decir, estos países que “con acrecentado fervor bombardean el mercado mundial con sus mercancías” (complejas, baratas y de aceptable calidad), han logrado encontrar una combinación equilibrada entre mano de obra barata, productividad creciente, disponibilidad de capital, habilidades gerenciales, tecnología asequible, mentalidad exportadora y apoyos gubernamentales (Doran, 1996). Esta situación indica diferencias con el modelo neoliberal, ya que en los mencionados países “coexisten una estructura de incentivos a las exportaciones con variados programas de protección del mercado interno” (Aguilar, 1996).

De igual manera, en Singapur el gobierno ha contribuido al crecimiento económico y a la competitividad industrial con una participación total que incluye, además de los negocios, el marco político y social: “La evidencia de las estrategias de industrialización instrumentadas en el mundo en desarrollo sugiere que la intervención bien dirigida no sólo es sostenible con el desarrollo, sino que es necesaria” (ídem).

Grimblatt (2000) afirma que en el caso de Japón el crecimiento industrial estuvo dirigido por un importante aparato burocrático gubernamental: el Ministerio de Comercio Exterior e Industria (MITI), lo que representa un caso sobresaliente de intervención sectorial gubernamental (no horizontal). Algunos de los aspectos sobre los cuales intervenían

eran los siguientes: “La organización de la firma japonesa, los métodos de producción, las relaciones entre firmas, la relación salarial, la estructura de la burocracia japonesa, la propia cultura japonesa y otros tantos” (ibídem: 52).

El MITI tuvo entre sus objetivos elaborar, por consenso, planes de desarrollo sectorial, orientados por una política burocrática general, con lo que se contó con un vasto conjunto de instrumentos de política burocrática específica para impulsar el desarrollo y consolidación de las áreas seleccionadas (desempeño sectorial y geográfico), de las cuales se puede mencionar:

- Protección comercial: arancelarias y cuotas.
- Control del tipo de cambio
- Influencia sobre la asignación del crédito de bancos públicos y privados.
- Importación de licencias de tecnologías.
- Incentivos fiscales.
- Influencia sobre las leyes anti-monopólicas.
- Creación de compañías públicas y privadas (ídem).

En términos generales, se puede afirmar que el desarrollo del sector industrial en estos países asiáticos comprendió una amplia combinación de instrumentos y políticas, tales como: protección comercial, subsidios, incentivos fiscales, financieros y la generación de una base de conocimiento tecnológico. Pero detrás de todos los éxitos y las políticas se encuentra la posibilidad de que el Estado actúe con relativa autonomía.

Pero, ¿qué tan factible ha sido esto en América Latina? En el siguiente apartado se revisarán algunos puntos al respecto.

El Estado en América Latina

En lo que respecta al proceso de industrialización en América Latina, en diversos países, incluso en los que cuentan con un gran mercado interno y con fuertes posibi-

lidades de lograr economías de escala, fue necesario que el Estado tuviera un “papel empresarial”. Esto debido a que por las externalidades derivadas de las grandes inversiones en infraestructura y la capacidad productiva que era necesario coordinar, así como por los riesgos implícitos en esas grandes inversiones, “ningún grupo privado local, solo o aliado a inversionistas foráneos, previó todas las potencialidades de estos sectores o el posible flujo futuro de costos y beneficios. En consecuencia, fue tarea del Estado intervenir para lanzar los principales proyectos iniciales de inversión” (Teitel, 1996).

Si tanto en los exitosos países asiáticos como en América Latina el Estado ha participado, ¿cuál ha sido entonces el problema? Para algunos autores, como Arizmendi (1994), el agotamiento de las estrategias sustitutivas de importaciones se dio en tiempos y con consecuencias diferentes en esas dos partes del mundo:

Mientras que en los países de Asia del este [...] sustituyeron esos modelos en el periodo 1958-1962 por estrategias orientadas a la exportación, en América Latina ese proceso se dio mucho tiempo después. Si bien no es posible negar que una amplia base industrial se construyó bajo la rectoría del Estado durante la época de sustitución de importaciones, el mayor crecimiento de las economías de Asia del este es producto, en buena medida, de la prolongación del proteccionismo en un entorno de creciente apertura mundial. En el caso de México eso impidió que la amplia base industrial contara con un ambiente macroeconómico favorable a la actividad exportadora y al desarrollo de un mercado nacional competitivo. En consecuencia, éste generó altos márgenes de ganancia que desalentaron las actividades productivas orientadas al exterior; la ausencia de presiones competitivas desestimuló la innovación tecnológica y organizacional de las empresas nacionales; se desvalorizó la actividad empresarial como una actividad de emprendedores (idem).

Los éxitos “milagrosos” o fracasos contundentes no son fáci-

les de explicar; no se trata de aplicar de manera mecánica un determinado modelo económico o de hablar de unas cuantas variables, no hay respuestas fáciles. El desarrollo interno y la orientación hacia afuera revelan alcances y limitaciones que se deben ponderar en una perspectiva más comprensiva.

La literatura sobre la industrialización en el mundo en desarrollo está plagada de políticas fracasadas, producto de explicaciones parciales e incorrectas. Por país, la industrialización exitosa resulta de la interacción entre incentivos, capacidades (infraestructura física, humana y tecnológica) e instituciones; la atención aquí es sobre los tres bloques y no sólo sobre uno (Aguilar, 1995).

Hay estudios que señalan que las políticas estatales, aun las bien concebidas, no pueden funcionar sin un liderazgo político e institucional comprometido con el desarrollo económico (Aguilar, 1996), así como con un marco ideológico que dé sentido a los proyectos (Borja, 1995: 38).

El destacable desempeño económico de los países asiáticos ha comprendido una distribución del ingreso más equitativa que en México y Brasil, por ejemplo (Aguilar, 1996). Esas naciones han usado diferentes conjuntos de políticas para lograr rápido crecimiento con equidad.

De todo esto se desprende que la tan frecuentemente buscada eficiencia económica se refiere a los gobiernos y a los mercados (y no sólo a la fuerza de trabajo) y que es posible un crecimiento con distribución. A este tipo de consideraciones es a lo que se está refiriendo como política industrial. A estas alturas debe quedar más que claro que los términos estrategia industrial no es sinónimo de proteccionismo (Aguilar, 1995).

¿A qué se deben las diferencias en las instituciones estatales? De acuerdo con Pipitone (1997), la distancia se debe a que en América Latina la sociedad se encuentra



agudamente segmentada, por lo que no puede ejercer sino “pobres controles sobre sus gobiernos” y, en consecuencia, le “corresponden instituciones públicas de baja calidad tanto en su capacidad de orientación real de los comportamientos sociales como en su consistencia operativa” (ibídem: 68).

Es decir, aun tomando en cuenta las posibles diferencias en las orientaciones de la política económica en Asia oriental y América Latina antes de los años ochenta, es necesario considerar las variaciones, no menos importantes, entre las “calidades” de las instituciones gubernamentales (ibídem: 70-71).

He ahí, planteado sintéticamente, el problema. En parte por sus propias raíces históricas y en parte por los vínculos sociales con la aristocracia exportadora de productos primarios en el siglo XIX y con los grupos industriales del ciclo de sustitución de importaciones, en América Latina el Estado no ha podido alcanzar el grado de autonomía respecto a los mayores intereses económicos establecidos —como ocurrió en cambio en Asia oriental (ibídem: 71).

Al seguir con este razonamiento, el elemento de la falta de fortaleza estatal en América Latina proviene del alto grado de dependencia política de la burocracia de los gobiernos en turno, lo que limitaba la formación de una administración pública cohesionada y capaz de operar con profesionalismo las decisiones gubernamentales con relativa autonomía.

Dicho de otra manera: la excesiva vinculación entre los hombres que encarnan las estructuras permanentes del Estado y los hombres que expresan, en el gobierno, voluntades y equilibrios políticos transitorios, impide a la burocracia del Estado funcionar como portadora de una racionalidad puesta más allá de la “contaminación” de las necesidades y presiones de los gobernantes en turno (ibídem: 73).

En síntesis, el gran dilema del entorno latinoamericano es

que se ha requerido un crecimiento económico significativo y las políticas propuestas y las instituciones burocráticas encargadas de ponerlas en marcha no son consecuentes para obtenerlo. Esto ha significado que durante varias décadas se han experimentado procesos que a la larga han resultado fatales para el futuro del desarrollo:

El control de las exportaciones de productos primarios de parte de sectores oligárquicos o de otros sujetos productivos escasamente interesados en promover mayores formas de integración con otras ramas de la actividad productiva y más bien interesados en conservar los nexos ya establecidos con el mercado internacional. O sea: industria ineficiente (por la sobreprotección y por la rigidez dinámica de los mercados nacionales) y, del otro, exportaciones oligárquicas de bajo impacto en términos de encadenamientos productivos nacionales (ibídem: 79).

En cierto sentido, tiene razón Fernández (1994) en sus críticas acerca de que antes de los años ochenta había subsidios, apoyos, pero no una política industrial. O, más precisamente, no una política industrial que lograra establecer un proyecto de largo plazo sobre la base de prioridades sectoriales y regionales, con autonomía y con un aparato burocrático profesional.

Como conclusión de este apartado se puede afirmar que los costos intervencionistas en que incurrieron los países donde se aplicó la sustitución de importaciones se derivan en gran parte de la falta de capacidad estatal para establecer un programa autónomo y profesional de desarrollo, y no tanto por la intervención en sí. En este sentido, sostiene Aguilar, que incluso “en los mencionados países del Sudeste Asiático el giro hacia las exportaciones demandó más intervención gubernamental que la requerida por la industrialización hacia adentro” (Aguilar, 1996).

El Estado, su situación y su transición

Los Estados, tal como los conocimos en la etapa de sustitución de importaciones, se encuentran en un proceso de fuertes modificaciones. Sin embargo, han desempeñado, y lo seguirán haciendo por mucho tiempo, un papel importante en la mayoría de los países (tanto desarrollados como no desarrollados). Ciertamente es que la eficiencia de una industria particular es responsabilidad del empresario, pero las condiciones en que se desarrolla son consecuencia de la política gubernamental y la conducta social:

La función del empresario es ser productivo, invertir a partir de su iniciativa creadora, asumir riesgos, capacitar a sus empleados en todos los niveles y organizar los factores de la empresa con eficiencia y productividad. La función del Estado, en cambio, es ofrecer a las empresas las condiciones para que puedan ser eficientes, y si reciben un grado de apoyo similar al de sus homólogos en el exterior [...]. Los Estados deben reestructurarse de manera que sus empresarios se tornen más competitivos (Cetre, 1996).

Sin duda, es muy probable que existan diversas áreas en las que la intervención estatal podría descender más. No obstante, hay otras en las cuales puede ser ineludible su presencia: “En particular las relacionadas con el desarrollo tecnológico y de los recursos humanos; la defensa de la industria contra la competencia desleal; el impulso para el establecimiento de un sistema financiero competitivo capaz de canalizar recursos con una eficiencia razonable, y la protección del ambiente” (Cetre, 1996; véase también Teitel, 1995).

En este sentido cabe recordar, por ejemplo, lo que Coriat (1994) menciona como “el nuevo papel del Estado”, es decir: acompañar, orientar y anticipar, lo cual va más allá de las políticas horizontales o del simplismo de “la retirada”. Por lo tanto, parece que el problema no es tanto la participación

del Estado en sí, sino las áreas en que interviene y cómo lo hace.

Ni la liberación comercial ni la apertura por sí solas eliminan los rezagos estructurales de las economías de América Latina. Cetre plantea que cualquier proceso deberá estar acompañado por una serie de eventos que den soporte real y consoliden los programas sectoriales o globales (ídem). Pero, si esto es así, ¿cuál será la tarea relevante del Estado? Para Pipitone ésta sería la consolidación de estructuras socio-institucionales capaces de enfrentar con eficacia los retos de una globalización cargada de posibilidades tanto como de riesgos:

A escala mundial no compiten solamente empresas individuales sino naciones enteras. Y la eficiencia competitiva de las empresas depende en gran medida de la eficiencia y la flexibilidad operativa y adaptativa de las estructuras sociales, educativas e institucionales de los países. No es pensable que naciones con estructuras institucionales frágiles, de escasa legitimación social y pobre capacidad operativa puedan operar con la necesaria eficacia en un contexto internacional altamente competitivo. En una medida considerable la eficiencia global de una economía es una resultante del grado de integración nacional entre dimensiones (la economía, la administración pública, la organización social, etcétera) que se fortalecen (o debilitan) recíprocamente (Pipitone, 1997: 36 y 37).

En este sentido, de acuerdo con el mismo autor, el Estado debería contar con la posibilidad de “llenar los vacíos funcionales del mercado” (ibídem: 37); para lograr esto, tendría que coordinar decisiones empresariales y verificar que se encuentren de acuerdo con un determinado contexto social; éste sería un ingrediente esencial para asegurar el progreso económico (ídem).

También es muy importante que no existan acuerdos informales que limiten su acción potencial, ya que éstos tienden a convertirse “en un sistema de privilegios distribuidos

hacia adentro como premio por la inacción” (ibídem: 73-74). Un Estado con vicios de origen no puede exigir a los diversos sectores de la “sociedad comportamientos consistentes con algún proyecto global de desarrollo” (ídem). Es decir:

Un Estado recorrido por episodios recurrentes de clientelismo, impunidad de sus principales representantes, corrupción e ineficiencia administrativa, es un Estado que no puede operar frente a la sociedad exigiendo un estricto apego a la ley o pidiendo amplias dosis de respeto o confianza en sus representantes (ibídem: 74).

Sin embargo, los acuerdos informales no son elementos ajenos o que distorsionen el proceso, por el contrario: deben ser tomados en cuenta, es decir forman parte del proceso que se estudiará (Borja, 1995: 30).

Con regularidad se piensa —sobre todo en estos años de finales de siglo, cargados de euforia neoliberal— que la empresa por sí misma, valiéndose de sus propios recursos e iniciativa, puede ser capaz de alcanzar niveles altos de eficiencia y competitividad internacional. Sin embargo, esto no es aplicable a todas las empresas ni a todas las actividades de la economía de un país (Gordillo, 1996: 109-111). Como argumenta Coriat (1994), dado que “el mercado es ciego”, el Estado debe intervenir.

Cetre (1996) propone que la lucha de los empresarios por competir debe ser apoyada fuertemente por los gobiernos para compensar las desventajas que tienen los inversionistas latinoamericanos. En resumen, ante la liberalización y el cambio estructural, es importante generar cambios en el “aparato estatal en términos administrativos y de gestión pública; en dicho proceso deben participar empresarios y trabajadores, es decir, todas las fuerzas vivas de la sociedad” (ídem).

Esto significa que reducir las dificultades de una empresa por tener calidad y eficiencia a los resultados poco seguros

de las fórmulas ideológicas, “como las que prevalecen hoy y que apuntan hacia el Estado minimalista”, es una manera de empobrecer y esquematizar el problema.

Nadie aún ha podido mostrar la existencia de una relación de *trade off* entre Estado y mercado que opera a favor del mercado en el largo plazo. La historia del capitalismo no es simplemente la historia de empresas exitosas. Es la historia de la formación de una sociedad, una cultura, una política (si bien con muchas variantes). Reducir esta historia a la fórmula “mucho mercado, poco Estado” es propio de las edades de excitación ideológica en que el verdadero *trade off* es el que opera entre realidad e ideología (ídem).

Cuando los partidarios del neoliberalismo plantean que las fallas del Estado deben corregirse con “más mercado”, no hacen sino incurrir en una “simplificación ideológica”, de la misma manera que lo sería “suponer que las fallas del mercado se corrigen con más Estado” (ídem). Como hemos visto en este apartado, el problema del desarrollo económico no se encierra en proporciones ideológicas determinadas de uno u otro signo:

[...] sino en la capacidad de encontrar puntos de equilibrio que permitan a las dos dimensiones operar con alguna coherencia en la formación de maquinarias productivas, sociales y culturales con altos grados de coherencia recíproca y de potencial interactivo. Hacia el desarrollo no van, individualmente, sectores, actividades o regiones. O se va globalmente o no se va. Estado, agricultura y comercio exterior son tres claves ineludibles de los procesos de integración (hacia adentro y hacia afuera) sin los cuales el desarrollo se convierte en una quimera (ídem).

Un elemento que es importante resaltar es que en el mercado internacional no sólo compiten compañías aisladas de todo contexto de origen, sino que, por el contrario, entran en juego “desde aspectos puramente económicos hasta cues-

tiones de otra índole, como variables educativas y sociales o simples problemas de discrecionalidad administrativa” (Cetre, 1996); las empresas no son sino sólo un elemento que, siendo crucial, “está integrado a una red de vinculaciones con el sistema educativo; las infraestructuras tecnológica, energética y de transportes; las relaciones entre empleados y empleadores; el aparato institucional público y privado, y el sistema financiero” (ídem); esto significa que están integradas a todo un sistema socioeconómico. En este sentido, proyectar “la transformación productiva requiere esfuerzos decididos, persistentes y sobre todo integrales” (ídem). Para lograr esto se requeriría estrechar la colaboración público-privada. El aporte fundamental del sector público al desempeño exportador radica en:

- a) Garantizar un ambiente de crecimiento y estabilidad económica.
- b) Promover una orientación global de los incentivos que reduzca los sesgos antiexportadores y garantice el acceso a insumos en condiciones competitivas.
- c) Otorgar apoyo institucional a la actividad exportadora, particularmente en información, financiamiento, seguro de exportación y promoción de la oferta exportable en el exterior (Rosales, 1996).

A causa de la situación actual en que se encuentra América Latina, de elevada deuda y estancamiento, algunos autores creen que corresponde al Estado tomar la iniciativa de fortalecer la economía y de llevar a cabo una estrategia de crecimiento viable. Esto tendría que partir de la adopción de un nuevo papel de la gestión estatal: “Al mismo tiempo, el sector público debe perfeccionar sus operaciones y la eficiencia de sus iniciativas. Será preciso, para ello, reformular las prioridades de la función pública y reformar considerablemente la administración” (Teitel, 1995).

Como hemos visto hasta ahora, no hay motivos para esperar una reacción espontánea del mercado y la economía,

pues ni siquiera en los países más desarrollados funcionan plenamente los “mecanismos automáticos” (ídem). Por el contrario, se requieren incentivos directos para promover la inversión. También son necesarias reglas del juego claramente enunciadas para que las políticas oficiales inspiren credibilidad (ídem).

El mayor acceso al comercio internacional y a la tecnología, así como un sector público más eficiente que aborde los principales problemas económicos y sociales, serán la mejor garantía de la supervivencia de las instituciones democráticas en estos países. Aun así, como cada vez es más claro, el crecimiento económico (y la posibilidad del desarrollo social) requiere algo más que la simple acumulación de los factores productivos. Esa misma acumulación (que por cierto es indispensable), junto con la mayor eficiencia en la utilización de los factores [...] demandan la existencia de incentivos adecuados, producto a su vez de las instituciones que corresponden [...] Este esfuerzo de los gobiernos, y no a mera demanda de privatizaciones y de un menor papel para el Estado, es uno de los elementos clave que falta en el pensamiento actual sobre el desarrollo de América Latina (ídem).

Por último, se puede afirmar que por el contexto de transformaciones en que se encuentra América Latina, no es posible dejar a las fuerzas del mercado actuar sin limitaciones: es importante para estos países establecer las bases para una nueva modalidad de desarrollo en condiciones de extrema vulnerabilidad externa (Gordillo, 1996: 109).

Pero, para volver más compleja la situación, es necesario llegar al punto de la discusión de los gobiernos locales. Esto es lo que se revisará en el siguiente apartado.

Estado, descentralización y participación de los gobiernos locales

Castells (1999) menciona que, en vinculación con los cambios que se están presentando en el Estado, está emergiendo un proceso de descentralización en el que los gobiernos subnacionales han logrado empezar a hacerse cargo de acciones que antes eran de carácter federal, de tal manera que, durante los años ochenta y noventa, los gobiernos municipales y estatales “se beneficiaron, [...] de la descentralización del poder y los recursos, y emprendieron una serie de reformas sociales y económicas” (Castells, 1999, II: 302).

En este sentido, se puede afirmar que más allá de los debates que se presentan en el ámbito nacional e internacional, se ha notado un incremento de la participación de los gobiernos regionales en los procesos de apoyo a las industrias: “el rápido incremento de la participación de los gobiernos provincial y local [...] obedece a varios factores” (Fry, 1996). Uno de ellos es que la interdependencia mundial compleja presiona a los gobiernos locales a ser participantes activos en sus economías: en otras palabras, en una economía mundial en rápida evolución los gobiernos locales están obligados a proteger y acrecentar los intereses económicos de sus electorados (ídem).

Conforme el comercio mundial se vuelve relativamente más importante, ocurre un cambio paradójico: la descentralización política (Doran, 1996). Se pueden ver estas tendencias en Europa: de Milán a Dusseldorf y del sur de Londres al norte de París. Asimismo, se puede observar este patrón en Estados Unidos y Canadá.¹ De igual manera “México

1. “En materia de inversiones extranjeras directas (IED), por ejemplo, Canadá es uno de los principales países receptores, con más de dos millones de nacionales ocupados en compañías de propiedad foránea. Las provincias y las ciudades erogan cientos de millones de dólares al año en programas, incentivos y subsidios para atraer inversiones directas” (Fry, 1996).

empieza a dividir su desarrollo entre su capital, los estados del norte y las ciudades portuarias” (Doran, 1996).

La tendencia, como se plantea, tiene dos facetas. El poder político está siendo arrastrado por una corriente descendente hacia los estados, las provincias y aun las ciudades. Los gobiernos federales se convierten, cada vez más, en recaudadores de impuestos y distribuidores de ingresos. Procesan cheques y ya no controlan los destinos de los Estados-nación, a no ser por el renglón de seguridad, el cual, correcto o no, ahora tiene menos atención. Las unidades subfederales, incluso en un país tan orientado al federalismo como Estados Unidos o tan políticamente centralizado como México, puede ahora exigir políticas federales y asumen sobre los pueblos un poder apenas imaginado a principios del siglo (idem).

Castells (1999) menciona que “el atractivo de las economías para las multinacionales extranjeras es una función de las condiciones económicas locales” que proporcionan los gobiernos subnacionales (ibídem: 337). En este sentido, las acciones locales no se restringen a meros complementos de las acciones federales, y en ocasiones entran en competencia con otras unidades del mismo país: “sobre todo en lo que se refiere a la afanosa búsqueda de inversión extranjera, pues las subunidades no sólo intentan ganarles la subasta a los gobiernos extranjeros, sino que terminan luchando por ganárselas a otras subunidades de su mismo estado” (Doran, 1996). De esta manera:

[...] los cambios en el comercio mundial están erosionando algunos pilares del dominio económico dentro de los estados y distribuyendo riqueza y empleo entre un número de localidades más amplio que nunca. El comercio está subvirtiendo verdaderamente el dominio centralizado de los gobiernos de los Estados-nación (Doran, 1996).

Las posturas locales podrían incluso llegar a diferir de las correspondientes a las capitales nacionales: así, en vista de

la amplia variedad de perfiles económicos subnacionales, no sorprende que en materia de política económica extranjera los gobiernos locales de una misma nación tengan apreciaciones y programas diferentes (Fry, 1996).

Como puede verse, los cambios ocurridos en el sistema económico internacional en los últimos años han afectado el centralismo de muchos países: los gobiernos provinciales están desarrollando sus propias políticas industriales (ídem).

Consideraciones finales

Uno de los objetivos de este artículo fue tratar de romper con imágenes simplificadas y esquemáticas en las que se omiten matices y excepciones. En este sentido se puede estar de acuerdo con Pipitone (1997), quien asegura que las propuestas teóricas “excluyentes” acerca del Estado (por su participación o retirada de los asuntos económicos), provienen en realidad de discusiones ideológicas que adquieren una pureza y perfección que no tienen en la realidad. Es decir, simplifican realidades y les dan coherencia, de tal manera que opacan situaciones concretas que se salen de los esquemas explicativos (ibídem: 31-32).

Al alejarnos de los esquemas ideológicos, podemos observar que las posibilidades de participación económica del Estado no están canceladas, es decir no es un asunto concluido, sino en proceso de cambio. Si analizamos de cerca el fenómeno nos damos cuenta que el Estado siempre está ahí, lo que hay que revisar es cómo; en este sentido, un punto que sería interesante profundizar es el de la participación de los gobiernos locales en aspectos que anteriormente eran de exclusiva participación federal, pero que ahora, debido a procesos de descentralización, son también de su competencia. 📧

- Aguilar, Adrián Guillermo y Boris Graizbord, "La reestructuración regional en México: cambios de la actividad económica urbana, 1980-1988", en *Comercio exterior 1994-1995* (CD), México, Universidad de Colima, 1996.
- Arizmendi, Roberto y Alejandro Mungaray, "Relación entre la educación y el desarrollo económico de México", en *Comercio exterior 1994-1995* (CD), México, Universidad de Colima, 1996.
- Borja, Arturo, *El Estado y el desarrollo industrial. La política mexicana de cómputo en una perspectiva comparada*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1995.
- Castells, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. La sociedad red*, México, Siglo XXI Editores, 1999, vol. 1.
- , *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad*, México, Siglo XXI Editores, 1999, vol. 2.
- , *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Fin de milenio*, México, Siglo XXI Editores, 1999, vol. 3.
- Cetre, Moisés, "Liberación comercial y neutralidad estatal", en *Comercio exterior 1994-1995* (CD), México, Universidad de Colima, 1996.
- , "Los servicios en los nuevos esfuerzos de integración", en *Comercio exterior 1994-1995* (CD), México, Universidad de Colima, 1996b.
- Coriat, Benjamín, *Política industrial, modelos de organización industrial y competitividad*, Francia, s/d, 1994.
- Doran, Charles, "La liberación de los comercios regional y mundial al estilo de América del Norte", en *Comercio exterior 1994-1995* (CD), México, Universidad de Colima, 1996.

Bibliografía

Bibliografía

- Fernández, Manuel, “La política industrial en la década de los ochenta”, Clavijo, Fernando et al., *La política industrial en México*, México, Secofi-El Colegio de México- ITAM-Concamín, 1994.
- Fry, Earl, “Relaciones económicas internacionales de las provincias de Canadá”, en *Comercio exterior 1994-1995* (CD), México, Universidad de Colima, 1996.
- Gordillo, Susana, “Las transformaciones de la economía internacional y la estrategia de desarrollo en América Latina”, en Orozco, Javier y Ricardo Fletes (coords.), *Estrategias regionales y nacionales frente a la integración económica mundial*, México, Universidad de Guadalajara-El Colegio de Jalisco-Juan Pablos, 1996.
- Grimblatt, Gastón Adrián, *Política industrial selectiva. Debate y visión de distintos enfoques*, Argentina, Universidad de Buenos Aires, 2000.
- Pipitone, Ugo, *Tres ensayos sobre desarrollo y frustración: Asia Oriental y América Latina*, México, CIDE, 1997.
- Rosales, Osvaldo, “Políticas de competitividad y desarrollo productivo”, en *Comercio exterior 1994-1995* (CD), México, Universidad de Colima, 1996.
- Teitel, Simón, “¿Qué estrategia de desarrollo debe adoptar América Latina?”, en *Comercio exterior 1994-1995* (CD), México, Universidad de Colima, 1996.