

ESTADO Y POLITICA ECONOMICA

JORGE MORA A.

I. INTRODUCCION

La discusión alrededor del problema del Estado en América Latina ha dado lugar, dentro de las ciencias sociales, a muy diversas interpretaciones acerca de su *naturaleza y papel* en el proceso de desarrollo de la sociedad.

La primera distinción que podemos establecer en el análisis, es la existente entre las corrientes de pensamiento predominantes en la economía política burguesa; y las diferentes concepciones originadas en los estudios marxistas sobre el Estado.

En el primer caso, la cuestión que ocupa la atención de los economistas gira alrededor del *papel* del Estado en relación con el desarrollo económico. Por lo tanto, la preocupación no es descubrir su *naturaleza* de clase y los diversos mecanismos empleados para el ejercicio de la dominación. El debate se presenta en términos de las ventajas o desventajas de una mayor o menor intervención del Estado en la economía.

Este es, sin duda, un aspecto central en que se expresan las diferencias entre las propuestas de las

llamadas escuelas "neoclásica" y "keynesiana" de la economía¹.

Respecto de la primera corriente, resulta muy ilustrativo recordar las recomendaciones de Milton Friedman, principal exponente de las ideas neoliberales, en cuanto a la política económica que se debería impulsar en los países subdesarrollados. Según su punto de vista, la situación ideal sería aquella en que se suprima el Banco Central y la política monetaria se ate a la de algún país capitalista central, mediante la unificación de la moneda con la de éste². Aunque el mismo autor, reconociendo la inviabilidad de su propuesta, plantea como alternativa la reducción, hasta donde esto sea posible, de la participación del Estado en la economía.

La importancia de analizar las propuestas de Friedman radica en que ellas, con algunas variaciones y adecuaciones en los diferentes contextos económicos y sociales, han venido siendo aplicadas en América Latina en respuesta al agotamiento de la estrategia de industrialización sustitutiva.

Las políticas neoliberales encuentran en la implantación de un nuevo patrón de acumulación capitalista internacional, el marco político-económico

co *condicionante* para su aplicación en los países subdesarrollados.

Las políticas económicas originadas en los planteamientos elaborados por John M. Keynes, a raíz de la crisis de los años 30, fueron aplicadas en los países capitalistas industrializados principalmente en los años 60; con apreciables resultados en cuanto a que propició un significativo crecimiento económico en esos países³. Las propuestas keynesianas ofrecieron un instrumental teórico, metodológico y técnico, en que se fundamenta el llamado enfoque "estructuralista" de la economía; el cual contiene una serie de proposiciones a través de las que se trató de adecuar esos elementos al desarrollo de los países periféricos⁴.

Interesa subrayar aquí, un aspecto distintivo de esta corriente de la teoría económica: el papel de promotor del desarrollo asignado al Estado, en las estrategias que se originan a partir de la instrumentalización de sus postulados⁵.

En el conocido trabajo de Castro y Lessa: **Introducción a la Economía**, se describe ampliamente el nuevo papel del Estado en las economías subdesarrolladas:

*"Dadas algunas características de las naciones subdesarrolladas --elevada proporción de analfabetos, condiciones sanitarias deficientes, defectos de infraestructura, puntos de estrangulamiento de la oferta de insumos básicos, etc. difícilmente se podrá exagerar el significado en términos de bienestar social y el efecto dinamizador de algunos renglones de la reorientación que el Estado imprime al uso de los recursos con que cuenta el sistema"*⁶.

Apuntando más adelante que: **"... surge, entonces, el Estado como núcleo decisivo, responsable por la definición del rumbo que se pretende imprimir a la evolución del sistema"**⁷.

Esta manera de entender el papel del Estado en la economía, continúa siendo un aspecto central de los postulados estructuralistas, a pesar de las modificaciones en algunos de sus planteamientos generales y en otros aspectos específicos⁸.

Sin pretender forzar una coincidencia entre las concepciones de estas dos corrientes de pensa-

miento y los intereses de determinadas fracciones de la burguesía latinoamericana. Así como, sin dejar de lado que las políticas económicas prevalecieron en estos países, más que presentar una polarización entre estas dos posiciones, muestran en la mayoría de los casos, en su aplicación práctica, variadas combinaciones que expresan la correlación de fuerzas existentes en la sociedad, en cada caso particular. Se puede señalar, tomando en cuenta las anteriores previsiones, una identificación, en sus orientaciones generales, de aquellas fracciones más vinculadas al capital internacional, catalogadas como fracciones internacionalizadas de la burguesía, con las posiciones neoclásicas. Esto básicamente en cuanto a las políticas tendientes a la eliminación de los mecanismos proteccionistas y de las regulaciones al libre funcionamiento del mercado; asimismo en la privatización de aquellas empresas que por las altas inversiones requeridas para su instalación fueron creadas por el Estado.

De esta forma se dan las condiciones para una mayor penetración del capital especulativo del exterior; el predominio en el mercado de las empresas —generalmente sucursales de las transnacionales— con mayor capacidad gerencial y técnica, con respaldo financiero externo y con capacidad de invertir en aquellas actividades que como resultado de la implantación del nuevo modelo económico se pretenda desestatizar⁹.

Esta estrategia de desarrollo capitalista lleva a una situación cercana a la exclusión económica a las fracciones de la burguesía que han crecido al calor del Estado, principalmente en los procesos de industrialización. Estas requieren de ciertas medidas proteccionistas y de una regulación más fuerte del mercado, para mantener sus tasas de ganancia.

Una situación excluyente más clara enfrenta a los sectores de medianos y pequeños empresarios, para los cuales el predominio del capital especulativo y la penetración de las transnacionales significa un obstáculo mayor para su subsistencia en el mercado.

Las reflexiones anteriores nos permiten introducir el tema central que abordaremos con el trabajo, pues nos lleva a buscar en el análisis de la relación entre la naturaleza del Estado en las sociedades latinoamericanas, con las características que presentan las políticas económicas, la explicación al problema de las interrelaciones entre lo económico y lo político. Enfatizando en las repercusiones de las variaciones en la correlación de fuerzas sociales, en el carácter que adquiere el ejercicio de la s

minación. Esto lo permitirá el análisis teórico del papel de la multiplicidad de intereses que giran alrededor de las estrategias de desarrollo, que encuentran en el Estado el mecanismo de apoyo necesario para su implantación; aún en aquellos casos en que sus orientaciones conducen a reducir la intervención del Estado en la economía, pero que requieren del cumplimiento de otras funciones, principalmente de carácter coactivo, para crear las condiciones más adecuadas para el modelo que se pretende impulsar.

En este sentido, la discusión de algunos elementos teóricos generales sobre el Estado permitirá arribar al estudio particular de las políticas económicas, las que consideramos como un elemento dentro de las complejas relaciones entre el Estado y la economía.

II. Proceso económico y Estado

En este punto trataremos de desarrollar algunos aspectos teóricos que consideramos básicos para orientar el estudio del Estado en las sociedades latinoamericanas, y que constituyen elementos centrales para la posterior explicación del problema de las políticas económicas.

En primer lugar, debemos tener presente que el estudio del Estado se tiene que realizar de manera vinculada con el análisis del desarrollo económico, pues lo político expresa de múltiples maneras el carácter y las modificaciones que surgen en la estructura económica de la sociedad. Pero esta expresión no puede ser entendida como un simple reflejo, en donde el Estado sería una especie de imagen fotográfica de la estructura. Lo esencial del Estado, en el capitalismo, consiste en ser la expresión política de las relaciones de dominación sustentadas en las relaciones de hegemonía y subordinación existentes entre los distintos agentes sociales, en el proceso productivo. En las relaciones sociales de producción se presenta el primer nivel de la dominación: la que se establece entre el productor directo, separado de sus condiciones objetivas de trabajo y el poseedor de los medios de producción.

Estas relaciones económicas tienen su manifestación política en el Estado, dándole su carácter esencial como *Estado capitalista*. Sin embargo, éste no puede ser entendido como un simple aspecto de las relaciones sociales de producción. El hecho distintivo de estas sociedades, en que los medios

de coacción no se encuentran directamente en manos de los poseedores de los medios de producción¹⁰, hace que lo político se constituya en una esfera particular, con su propia especificidad, en la cual el Estado aparece en su forma *fetichizada* como un ente por encima de las clases sociales; y cuyo contenido, su realidad, está dado por las relaciones de poder —económico y político— que se establecen en cada momento histórico del desarrollo de la sociedad capitalista.

En este sentido, si bien las funciones más importantes del Estado son las de administrador y garante de la reproducción capitalista de la sociedad¹¹, su papel no se reduce a ello. Al manifestarse en él las relaciones de poder, adquiere una gran significación para su análisis la comprensión de las variaciones en las relaciones de fuerzas y cómo influyen éstas en el proceso de generación de las políticas impulsadas a través del Estado; las que no representan de manera homogénea a los intereses de las clases dominantes.

El proyecto político predominante en cada caso concreto, dentro de la sociedad, es promovido por una fracción o fracciones de las clases dominantes, o por una alianza de clases, que hegemoniza en ese momento el proceso de desarrollo.

Esto nos permite explicarnos cómo en determinados procesos podemos encontrar proyectos que incorporan medidas redistributivas o de democratización política, producto de la presión de las clases subalternas o de complejas alianzas de clases que hacen viables proyectos con esas características. En estos casos, aunque no se llegue a modificar sustancialmente el carácter capitalista del Estado, las políticas estatales incorporan aspectos que en alguna medida responden a los intereses de los sectores populares.

En otras palabras, el análisis de la correlación de fuerzas y sus repercusiones en la definición de las políticas estatales nos permiten captar los distintos matices que adquiere la dominación y nos explica la primacía del consenso o la coacción, como elementos componentes de las funciones que realiza el Estado en cada momento particular.

Estas consideraciones nos indican, a la vez, la necesidad de buscar en cada formación social las características específicas que adquiere el Estado, como producto de las diversas modalidades del desarrollo del capitalismo y de los procesos políticos condicionados por éste.

Aquí es importante detenerse en otro aspecto metodológico que nos ayude a aclarar la relación entre las diversas formas que adquiere el Estado en su configuración específica; y el proceso económico que ofrecen las condiciones materiales en que se produce su surgimiento o modificaciones posteriores.

Para esto, resulta adecuado traer a nuestro análisis un elemento cuya comprensión en los estudios de las ciencias sociales latinoamericanas significó una reorientación importante, a pesar de que hoy nos parece muy evidente, referido al carácter específico del desarrollo del capitalismo en nuestras sociedades. Retomar el planteamiento de Marx¹², según el cual su estudio lo realizaba en Inglaterra, en donde el origen de la producción capitalista presentó su forma clásica; pero advirtiendo que el proceso ocurre de muy diversas maneras, mostrando distintas "tonalidades" o "modalidades" de acuerdo con el desarrollo histórico concreto en que se da su génesis, permite entender que cada nuevo nacimiento del capitalismo¹³, surge dentro de un contexto particular, asumiendo formas específicas. No se puede pretender explicar el desarrollo del capitalismo en una formación social determinada, a partir de su encuadramiento dentro del proceso seguido en otras sociedades en diferentes momentos históricos y en realidades muy diversas.

Las anteriores apreciaciones tienen gran relevancia en el estudio del desarrollo capitalista de América Latina, pues aquí nos encontramos con una situación en donde resulta incorrecto utilizar modelos construidos a partir del estudio de la instauración clásica del capital en Europa, para explicar las particularidades del proceso en estas sociedades.

La vinculación al naciente mercado mundial capitalista, condición en la que se produce el origen del capitalismo en Latinoamérica, y el carácter complementario y subordinado de la producción, orientada a satisfacer la demanda de materias primas y productos alimenticios de los países capitalistas centrales, establece un rasgo peculiar a estas economías.

Ahora bien, si esta situación permite establecer una primera diferencia respecto del origen del capitalismo en Europa, al interior mismo de la región, las características particulares de la vinculación al mercado mundial y del régimen anterior a la colonización, hizo que los efectos fueran muy diversos y que las sociedades surgidas como producto de

las nuevas relaciones presenten diferentes formas de organización económica y social. De esta manera, su desarrollo posterior no es de ningún modo uniforme; sino que encontramos niveles de desarrollo económico desiguales y procesos políticos muy diferentes.

Estas características disímiles del origen del capitalismo en América Latina se mantienen en las diferentes fases que es posible distinguir en cuanto a las estrategias que de manera general han orientado su desarrollo posterior. Los intentos de los años treinta, tendientes a superar al modelo agroexportador a través de las políticas de sustitución de importaciones, encontraron en las condiciones específicas de cada nación diferentes modalidades y momentos históricos distintos para su aplicación. De igual modo, los intentos por hacer congruentes los modelos de desarrollo particulares, a las nuevas condiciones de la acumulación capitalista internacional, se producen dentro de muy disímiles procesos históricos concretos; presentándose inclusive a estas alturas del desarrollo latinoamericano, la experiencia de construcción del socialismo en Cuba, y de Nicaragua, en donde se sigue una vía no capitalista de desarrollo.

Esto nos muestra cómo el patrón de acumulación capitalista instaurado internacionalmente constituye un marco *condicionante*, no determinante, dentro del cual se expresan las modificaciones que ocurren en cada formación social, como resultado de los movimientos de las fuerzas sociales al interior de cada una de ellas.

El referirnos de manera extensa a estos aspectos se debe a que, de igual forma, o como parte del estudio del desarrollo del capitalismo en estas sociedades, debe procederse en cuanto al análisis del Estado¹⁴. Esta vinculación es necesario establecerla, por la razón de que el Estado surge en este mismo proceso, adquiriendo formas específicas.

No es correcto realizar el estudio del Estado en América Latina a partir de un modelo al que se espera algún día se acerque, conforme se presente una mayor modernización de la sociedad. Así como no resulta adecuado el planteamiento de que las economías latinoamericanas son deformadas, ya que esto supondría la existencia de un modelo normal en relación con el cual se produce su carácter deformado; tampoco es así respecto del Estado.

El desarrollo económico y político de estas sociedades fue históricamente así, y no podía ha-

ber sido de otra manera, lo correcto es entenderlo en su especificidad. Por eso no compartimos la afirmación de Portantiero, en el sentido de que:

“La forma burguesa de dominación no puede realizarse sino parcialmente en este tipo de sociedades: en general, los Estados en estas sociedades son semiestados. Las determinaciones más generales del tipo de Estado capitalista ciertamente caben para este tipo de Estados de las sociedades capitalistas tardías dependientes, pero simultáneamente podemos decir que este tipo de Estado no logra establecer plenamente las condiciones ni de soberanía hacia el exterior ni de hegemonía hacia el interior, no logra cumplir a plenitud con la doble función estatal del capitalismo, o sea proyectarse afuera como una unidad de autonomía y centralizar hacia adentro una unidad de hegemonía”¹⁵.

En primer lugar, encontramos en este planteamiento una concepción según la cual existe una especie de sobredeterminación externa, en donde la dependencia de estas sociedades llega hasta tal punto que el Estado no logra establecer las condiciones de hegemonía al interior de la sociedad. De esta forma, a la consideración de las relaciones entre las fuerzas sociales dentro de la sociedad se antepone una determinación exterior en la que recae la hegemonía.

En segundo lugar, la afirmación del carácter de “semiestados”, que se asigna a los Estados latinoamericanos, no hace sino llevarnos a la consideración de la existencia de un modelo, de tal manera que hasta no haberse alcanzado éste no podría hablarse de la presencia de un Estado.

A esta concepción hemos planteado una serie de objeciones en nuestros apuntes de las líneas anteriores. Pero es importante recalcar que en estas sociedades no existen “semiestados”, sino formas específicas de Estado que surgen dentro de contextos sociales muy particulares, y en donde la dominación expresa las relaciones de poder sustentadas en una estructura económica en la que subsisten formas no capitalistas de producción y muy variados niveles de desarrollo capitalista, los cuales tienen su expresión en la esfera política.

Estas características de las sociedades subdesarrolladas no permiten catalogarlas como “semicapita-

listas”. El predominio de las relaciones de producción capitalistas en ellas y la expresión política de las relaciones de subordinación y hegemonía de este proceso económico, que presentan muy variadas formas, crean las condiciones para la conformación de los Estados capitalistas.

De aquí parte uno de los rasgos distintivos más importantes del Estado en las sociedades subdesarrolladas: la existencia de una estructura social muy compleja, con presencia de sectores de clase dominantes y subalternos vinculados a formas no capitalistas de producción, que constituye una de sus características centrales; lleva al establecimiento de muy particulares alianzas de clases que influyen en las formas que asume la dominación a su interior.

De igual manera, el carácter dependiente de sus economías hace que el Estado se encuentre sujeto a una serie de presiones externas; entre las que sobresalen las ejercidas por los organismos financieros internacionales y las que surgen como producto del predominio de las empresas transnacionales en el mercado capitalista internacional. Pero estos elementos condicionantes del desenvolvimiento de las sociedades latinoamericanas no sustituyen los procesos políticos y económicos que se producen al interior de cada una de ellas.

Por esta razón, a pesar de encontrarnos en un momento en que surgen modificaciones muy importantes en el patrón de acumulación capitalista internacional, en donde el predominio del capital financiero aparece como uno de sus aspectos distintivos, y a pesar de que la crisis mundial del capitalismo sacude con especial fuerza a las economías subdesarrolladas; la determinación del proceso político, y particularmente las formas que asume el Estado, responden en definitiva a los procesos internos.

Esto se presenta con mayor claridad en aquellas sociedades en donde la constitución de un Estado, con preminencia del autoritarismo por sobre el consenso, surgió como reacción al ascenso del movimiento popular, creando de esta manera las condiciones para adaptar las economías nacionales a los requerimientos de la acumulación capitalista internacional. Lo importante es destacar que en estos casos el proceso no fue a la inversa y la superación de la situación tampoco lo será¹⁶.

El análisis realizado hasta ahora permite pasar al estudio de las políticas económicas, que es quizá

en donde con mayor claridad se refleje la importancia de entender las características de la estructura social, y las diferentes relaciones entre las fuerzas sociales establecidas en momentos determinados.

III. Sobre la política económica

Partiendo de los aspectos expuestos en el apartado anterior de este trabajo, nos encontramos con que el análisis de la política económica —la cual consideramos como un elemento específico de la política— presenta, en el caso de las sociedades subdesarrolladas, características peculiares que hacen necesario adaptar las elaboraciones teóricas realizadas a partir del estudio del funcionamiento del Estado en las sociedades capitalistas centrales.

Si bien es posible distinguir terminados *instrumentos* generales mediante los que opera la política monetaria, la política financiera, o el control de la fuerza de trabajo; así como algunos aspectos generales en cuanto a los *objetivos* perseguidos con la aplicación de determinadas políticas económicas. En nuestro caso, éstos deben ser comprendidos dentro de una racionalidad bastante distinta, que responde a sociedades en donde la generalización de las relaciones capitalistas no tiene la misma magnitud con que ocurre en los países industrializados. La mayor heterogeneidad existente en la estructura económica de estas sociedades no permite establecer el análisis en términos de relaciones directas entre las políticas económicas y las necesidades del *conjunto* de los capitalistas.

En los países capitalistas centrales adquieren gran significación ciertos mecanismos que operan de manera casi automática. Este es el caso del control de la fuerza de trabajo realizado a través del manejo de la política monetaria, aspecto claramente presentado en el estudio de Suzanne de Brunhoff, sobre las políticas impulsadas por el Banco Central de Italia entre 1969 y 1974, el cual se basó en un análisis de L. Berti, para quien:

“... la estrategia capitalista ha consistido en organizar una política de recesión para frenar la combatividad obrera, la política monetaria, debido a sus características de flexibilidad, potencia y rapidez, y a su capacidad de unificación de los intereses de la clase capitalista, ha pasado a un primer plano a partir de 1970. Ha servido como sustituto a una

política de rentas incapaz de subordinar el incremento de los salarios al de los beneficios y de la productividad”¹⁷.

Una estrategia de esta naturaleza, que en el caso de Italia unifica a los capitalistas y permite controlar a la fuerza de trabajo, tiene sentido en condiciones de gran generalización de las relaciones capitalistas de producción. En los países subdesarrollados, no todos los sectores de las clases dominantes saldrían beneficiados con una política orientada a provocar una recesión. Por otra parte, las políticas inflacionarias en este caso, si bien de igual manera constituyen un mecanismo o *“una tentativa de hacer pagar esta crisis a los trabajadores”¹⁸*, los efectos que producen no son los mismos. La existencia de amplias masas de pequeños productores y de sectores de semiproletarios en el campo, cuya reproducción se basa en la realización del trabajo necesario en sus *“propias”* explotaciones agropecuarias —siendo por lo tanto *“asalariados de sí mismos”*—; introduce un aspecto distintivo en relación con lo que pasa donde las relaciones salariales capitalistas se han extendido a casi toda la sociedad.

Una política monetaria que en un país capitalista central constituye una estrategia global del capital para tratar de frenar el desarrollo del movimiento obrero y transferir excedentes hacia los sectores empresariales, en el caso de los países periféricos sería una estrategia que responde a los intereses de determinadas fracciones de la burguesía, principalmente a la más internacionalizada. La medida permitiría el control de aquellos trabajadores directamente vinculados al polo más dinámico de la economía, los que en algunos países no constituyen la mayoría; pues, como veíamos antes, la presencia de relaciones no capitalistas en el sector agropecuario, para muchos de estos países el más importante de su economía, hace que la medida produzca efectos diferentes, desde el punto de vista político y económico.

La utilización de este ejemplo para tratar de aclarar nuestro planteo inicial, muestra a la vez la importancia de intentar una conceptualización de la política económica en las condiciones de los países latinoamericanos.

Para Brunhoff, la política económica se descompone en elementos diversificados que operan de acuerdo con la naturaleza de las instituciones siendo éstos:

- La política monetaria de acción directa sobre los flujos determinados y de reglamentación sobre el Banco Central.
- La política financiera de gastos e ingresos presupuestarios.
- El establecimiento por parte del gobierno de reglas referentes al salario mínimo o a las tasas de aumento de los salarios, gastos sociales, etc. (control de la fuerza de trabajo)¹⁹.

La orientación específica que se siga en la aplicación de cada una de estas políticas y la combinación que se establece en el funcionamiento de los programas económicos, hace necesario referirse a otros elementos más generales, de donde surgen los contenidos y el énfasis que se da a cada uno de esos aspectos.

De esta manera, tenemos que la política económica contiene un conjunto de *OBJETIVOS* de corto y largo plazo, cuya definición responde a los intereses de la fracción o fracciones de las clases dominantes que hegemonizan el desarrollo de la sociedad en cada caso particular. Estos objetivos incorporan los intereses más generales de la burguesía, pues, siempre contienen como su componente básico la creación de condiciones para la reproducción capitalista de la sociedad. Aunque su alcance está determinado por las contradicciones con los sectores más tradicionales, con algún poder económico y político, que ofrecen resistencia al impulso de políticas tendientes a modernizar la economía, que consideren afecta sus intereses.

En este primer elemento de la política económica encontramos, por lo tanto, una diversidad de intereses que se expresan en la determinación de los objetivos que se espera alcanzar en un período determinado. Estos, como lo pudimos apreciar, tienen un carácter general que se desprende del contenido capitalista del desarrollo, y un aspecto específico dado por los intereses particulares del bloque social hegemónico en el momento histórico concreto en que se establecen.

En segundo lugar, tenemos dentro de la política económica un conjunto de *PROCEDIMIENTOS* e *INSTRUMENTOS*, cuya aplicación permite alcanzar los objetivos propuestos. Estos elementos se refieren a las decisiones y medidas que permiten crear las condiciones para la consecución de las propuestas generales.

La utilización de un ejemplo concreto permitirá explicar la relación entre estos dos aspectos:

Si en la definición de los objetivos de una política económica se establece un objetivo particular consistente en el desarrollo de la agroindustria como un medio para aumentar las exportaciones, se requiere tomar una serie de decisiones y medidas tales como: la captación de recursos externos, la apertura de líneas de crédito, orientar parte del gasto público a la creación de la infraestructura física necesaria, la capacitación de la fuerza de trabajo, la eliminación de restricciones para la exportación de productos agrícolas (eliminación de impuestos a la exportación, por ejemplo), la búsqueda de mercados, etcétera.

Este segundo elemento, como se aprecia, involucra la acción de diversas instituciones, lo que nos lleva al tercer aspecto que incluye la política económica: la existencia de un *APARATO INSTITUCIONAL* a través del cual se ejecutan las decisiones tomadas a nivel general, y se impulsan las políticas específicas en las que se concretan las propuestas globales.

También se relaciona con la *manejabilidad política* de las decisiones, ya que el dar prioridad a una política respecto de otra, implica asignar un papel más destacado a una institución o instituciones respecto de las otras.

*... para interpretar las decisiones tomadas (por ejemplo, en ciertos casos, prioridad de la política monetaria con respecto a la política financiera) es preciso referirse a la mayor o menor manejabilidad política de las medidas adoptadas, en el marco de una política general capitalista definida en función de las relaciones de clase. ... Para tener un efecto, la política económica debe funcionar como una unidad de subconjuntos, administrados a su propio nivel, fraccionados, al mismo tiempo que interdependientes y jerarquizados según su manejabilidad en una coyuntura dada*²⁰.

La política económica se concreta en respuesta a una determinada estrategia de desarrollo, cuyo carácter de clase está dado por las fracciones, o alianzas de clases, con un proyecto político al que se subordina la estrategia que se impulsa. Por esto no basta con señalar cómo la política económica se

descompone en una serie de "elementos diferenciados". El análisis debe llevar a la comprensión de cómo las diferentes fuerzas sociales se expresan en las orientaciones particulares y en la combinación específica que se establece entre la política monetaria, financiera y de control de la fuerza de trabajo.

Algunos planteamientos que encuentran en el Estado únicamente un mecanismo a través del cual los diferentes grupos de capitalistas restablecen las condiciones para obtener los máximos beneficios con el proceso económico, no explican adecuadamente el problema de la lucha política y su expresión en el Estado. Este problema creemos encontrarlo en la interpretación teórica de Jean-Marie Vincent, según la cual:

*"... se revela que la intervención estatal verdadera, eficaz se produce a POSTERIORI para intentar restablecer las condiciones de una mayor valorización cuando estas son deterioradas. La intervención a PRIORI, a menudo ciega, no puede ir mucho más allá de lo que es indispensable a un buen funcionamiento de la economía en general"*²¹.

Las estrategias de desarrollo capitalista no creemos se reduzcan a ello, ni que constituyan únicamente un mecanismo de corrección en el funcionamiento de la economía para restablecer determinadas condiciones de valorización. El planteamiento de objetivos de corto y largo plazo, que modifican las condiciones existentes en el momento en que se implanta una determinada estrategia capitalista, si bien introduce correcciones al sistema, implica una reorientación de los recursos hacia la consecución de los objetivos propuestos. Esto desde luego no opera de manera armónica: el mismo carácter indicativo de la planificación en el capitalismo, el fraccionamiento institucional en el que se expresan intereses diversos, y el carácter anárquico de la producción constituyen obstáculos para una orientación de la economía hacia el cumplimiento de ciertos objetivos previamente establecidos. Sin embargo, existen determinados mecanismos estatales mediante los cuales la asignación de los recursos puede ser orientada en uno u otro sentido.

Aquí entra en juego el problema del proyecto político predominante en la sociedad, y el de los diferentes intereses que se mueven alrededor de las acciones estatales.

En el caso de América Latina, resulta adecuado apoyar la exposición recordando lo que significó la implantación de la nueva estrategia de desarrollo capitalista por sustitución de importaciones. Su concreción en estrategias particulares en cada nación, orientó la mayor parte de los recursos de las economías a impulsar procesos de industrialización; esto implicó introducir modificaciones muy importantes en cuanto al papel del Estado, dando lugar al surgimiento del llamado "Estado desarrollista". La estrategia llevó, también, a adecuar las políticas monetarias, fiscales y las relacionadas con la fuerza de trabajo al cumplimiento de los objetivos de industrialización y en general de modernización de la sociedad. Vinculados a estos proyectos surgieron nuevas fracciones de la burguesía enriquecidas al calor del Estado y se ampliaron los sectores medios de la sociedad; originándose la constitución de particulares alianzas de clases portadoras del proyecto —económico y político— desarrollista.

Estas variaciones en la política económica y la diversidad de intereses que giran alrededor de los proyectos prevalecientes en la sociedad es posible observarlos también en determinadas decisiones coyunturales.

Por ejemplo, una política tendiente a captar recursos financieros del exterior mediante la implantación de altas tasas de interés, tomada en un determinado momento, produce efectos distintos a una política que busca bajarlas o mantenerlas. En el primer caso, las medidas favorecen al capital financiero, encareciéndose el dinero, lo que repercute negativamente sobre determinados grupos de capitalistas. En el segundo caso, se buscaría reorientar los recursos del sector especulativo hacia el sector productivo, propiciándose la inversión en proyectos de esta índole. El abaratamiento del dinero favorece a otros grupos de capitalistas.

Una situación semejante se presenta en relación con las contradicciones que surgen en la estrategia capitalista, respecto de las clases subalternas. Los recursos del Estado orientados hacia el consumo social (educación, salud, etc.), constituyen una forma de legitimación del Estado como representante del interés general de la sociedad y una manera de desvalorización de la fuerza de trabajo. Pero también en este caso encontramos cómo la mayor amplitud de estos gastos dependerá de la estrategia capitalista que se impulse. Presentándose también aquí diferencias importantes en cuanto a las fun-

ciones que en este sentido desempeña el Estado en América Latina, ya que en muchas oportunidades encontramos que las variaciones en los gastos sociales no son medidas que racional y voluntariamente impulse el Estado a partir de transferencias que realizan los capitalistas para su inversión en estas actividades, como parece ocurrir en los países capitalistas centrales. En nuestras sociedades, por el contrario, las inversiones de este tipo realizadas por el Estado se originan en muchas oportunidades en la presión del movimiento popular. Encontrándose inclusive estrategias de desarrollo capitalista, que contemplan la reducción de estos gastos, aun en aquellos aspectos que más claramente aparecen como instrumentos para lograr la "armonía social" y la "legitimación del Estado"²².

Las reflexiones anteriores nos permiten apreciar el papel de la política económica como un instrumento de la acción estatal sobre la economía, a través del cual se introducen modificaciones cuyo sentido se deriva de la diversidad de intereses y de los cambios en las relaciones de las fuerzas sociales, que se establecen en cada momento histórico concreto.

Este elemento de la política muestra a la vez, en su desenvolvimiento, la complejidad de las múltiples relaciones existentes entre Estado y economía, cuya explicación debe buscarse en el análisis específico de los procesos históricos particulares.

IV. Conclusión

Los planteamientos expuestos en la introducción de este trabajo, permitieron discutir algunos aspectos generales sobre el papel que se asigna al Estado en las más importantes corrientes de pensamiento existentes dentro de la economía política burguesa. La referencia a estos aspectos teóricos generales tiene sentido por la influencia que estas

corrientes ejercen sobre las acciones particulares que impulsan los Estados nacionales, para los que estos elementos constituyen un marco político ideológico que orienta las decisiones de política económica tomadas en su funcionamiento.

Las consideraciones sobre la naturaleza del Estado en las sociedades subdesarrolladas, en donde lo político se basa en una estructura económica heterogénea, propiciando la existencia de una estructura social compleja y un proceso político caracterizado por el establecimiento de particulares alianzas de clases, en que se sustentan la hegemonía y la dominación, hacen que la adopción de las propuestas de la teoría económica, generada en los países industrializados, adquiera rasgos específicos en respuesta a las condiciones particulares en que se produce su aplicación.

Una situación semejante se presenta en cuanto al carácter de las políticas económicas y a los procedimientos e instrumentos mediante los que se realiza su ejecución. Las características de la sociedad y el Estado en estos países, condicionan las formas que asumen los elementos diferenciados componentes de la política económica, adquiriendo también características específicas en relación con lo que ocurre en los países capitalistas centrales.

De esta manera, se nos presenta en los distintos aspectos analizados, un elemento metodológico común, referido a la necesidad de la construcción de un instrumental teórico mediante el cual sea posible captar: la relación entre la economía y la política, la naturaleza y el papel del Estado, y los problemas de la política económica, comprendiendo la diversidad y especificidad de las sociedades latinoamericanas.

Quito, mayo de 1982



1. Véase: Riffka, Sohel (comp.). **Los modelos de la crisis**. Editorial El Conejo. Quito. 1983.
2. "... creo que en la mayoría de los países la mejor política sería no procurar recaudaciones con la creación de la moneda, unificar la moneda con la de algún otro país grande, desarrollado y relativamente estable con el cual tengan estrechas relaciones económicas, y no tender ninguna barrera al movimiento de dinero, precios y tasas de interés. Esta política requiere de que no haya un banco central". Friedman, Milton. *Política monetaria en los países en vías de desarrollo*. En **Moneda y desarrollo económico**. Editorial El Ateneo. 1980. Pág. 71.
3. Véase: Hicks, John. **La crisis de la economía keynesiana**. Editorial Labor. Barcelona. 1976. Mattick, Paul. **Marx y Keynes. Los límites de la economía mixta**. Editorial Era. Méjico. 1976. Dillard, Dudley. **La teoría económica de J. M. Keynes**. Editorial Aguilar. Madrid. 1977.
4. Véase: Cardoso, Fernando H. *La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea del desarrollo*. En **Revista de la CEPAL**. Segundo semestre de 1977.
5. Los planteamientos del pensamiento "estructuralista" ofrecieron un marco ideológico, político y técnico en que se fundamentó la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones; impulsada en los países latinoamericanos con un desarrollo capitalista más temprano en los años treinta y en los de un desarrollo más tardío en las décadas de los cincuenta y sesenta.
6. Castro y Lessa. **Introducción a la economía**. Editorial Siglo XXI. Méjico. 1980. Pág. 98.
7. **Idem**. Pág. 99. (El subrayado es mío).
8. Véase: Prebish, Raúl. *Hacia una teoría de la transformación*. En **Revista de la CEPAL**. Abril de 1980. Furtado, C. **Prefacio a una nueva economía política**. Editorial Siglo XXI. Méjico. 1978.
9. "... En los períodos de recesión, se les facilita las compras de empresas nacionales con dificultades, porque a las empresas internacionales no les afecta ni los límites de los créditos locales ni la capacidad para im-
portar como consecuencia de un gran poder financiero". Couriel, Alberto. **Las empresas internacionales: Expansión y consecuencias sobre América Latina**. Editorial Tierra Nueva. Montevideo. 1974. Pág. 41.
10. Véase: O'Donnell, G. *Apuntes para una teoría del Estado*. En **Revista Mejicana de Sociología**. Vol. XL. N.º. 49. Octubre-diciembre de 1978.
11. **Idem**. Pág. 8.
12. Ver: Marx, K. **El Capital**. T. 1. Cap. XXIV. Fondo de Cultura Económica. Méjico. 1979. Pág. 607.
13. Ver: Rey, P. **Las alianzas de clases**. Editorial Siglo XXI. Méjico. 1976.
14. Véase: Oszlak, Oscar. *Formación histórica del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio*. En **Estudios CEDES**. Vol. I. N.º. 3. Buenos Aires. 1978.
15. Portantiero, J. C. *Estado y sociedad*. En **Estado, política económica y cambio social**. Investigación económica. N.º. 152. Méjico. Abril-junio de 1980. Pág. 33.
16. Véase: Briones y Caputo. *América Latina: Nuevas modalidades y fascismo dependiente*. En **El control político del Cono Sur**. Editorial Siglo XXI. Méjico. 1978.
17. De Brunhoff, Suzanne. **Estado y capital**. Colección Zimmerwald. Barcelona. 1979. Pág. 124.
18. **Idem**. Pág. 127.
19. **Idem**. Pág. 114.
20. **Idem**. Pág. 115.
21. Vincent, J. M. *Reflexiones sobre el Estado y la economía*. En **Crisis permanente del Estado capitalista**. Sociedad de Ediciones Internacionales. Bogotá. 1980. Pág. 49.
22. Véase: O'Donnell, G. *Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado burocrático autoritario*. En **Documento CEDES**. N.º. 1. Buenos Aires. 1975.