

**ESTADO Y DESARROLLO :**

**UNA REFLEXIÓN EN PLENA EVOLUCIÓN**

**AUTOR : PIERRE JUDET**

Traducido directamente del Francés por JOSE TROYA-TOVAR

**GRENOBLE , ENERO 2.001**

## I. INTRODUCCION : ESTADO Y DESARROLLO

El papel del Estado en el desarrollo económico y social es un asunto muy controversial. Desde Margaret Thatcher o Ronald Reagan que consideraban que “el Estado no es la solución sino el problema” hasta el planificador chino que se oponía a la apertura de Deng Xiao Ping para quien “el mercado es un pájaro precioso que se debe enjaular para que no se escape”; mientras que en el caso taiwanés, un autor estadounidense (Wade, 1989) habla de “gobernar el mercado”.

Adentrándose en esta discusión, se considera que el “Desarrollo” no se limita al incremento de las riquezas materiales, sino que desemboca en la realización individual así como también en el bienestar colectivo : los estudios del PNUD sobre la medida del Desarrollo Humano dan cuenta de esta preocupación. Igualmente se sabe que la noción de estado se encuentra en entredicho : se trata del Estado nación centralizado o más bien de un Estado que da lugar a las regiones y que además debe tener en cuenta las aspiraciones hacia conjuntos más continentales, así como la dimensión mundial de varios problemas ?

## I. LA CONTINUIDAD DEL DEBATE

Desde el siglo XVIII, se trataba menos de Estado y Desarrollo que “de Estado y mercado”. Quesnay ya hablaba “que se debía mantener la total libertad del comercio, porque la póliza más segura, exacta y beneficiosa del comercio exterior e interior para la nación y el Estado consiste en la total libertad de la competencia.”<sup>1</sup>

En la misma época, A. Smith realizaba la apología del libre mercado en los siguientes términos : “los emprendedores de proyectos entorpecen las operaciones de la naturaleza en los asuntos humanos, mientras que se debería abandonar a ella misma y dejarla actuar libremente afin de que ésta alcance su objetivo. Todo gobierno que se oponga a este curso natural, que quiera dar a los capitales otra dirección, se enfrenta contra la naturaleza y se convierte en opresor y tirano para poder mantenerse.”<sup>2</sup>

En este sentido, A. Smith y J.B. Say habían declarado que “tanto Estados Unidos como Polonia estaban destinados a la agricultura”. La misma naturaleza destinaba

---

<sup>1</sup> Citado por F. List en “*Sistema Nacional de Economía Política*”, 1851.

<sup>2</sup> Citado por F. List, p. 482. J.B. Say se inscribía en esta filiación ; según List, nunca se ha visto a un autor ejercer un terror científico tan grande ; la más ligera duda sobre la infalibilidad de su doctrina era condenada con el infamante término de oscurantismo.

Portugal a la producción de vino, Alemania a la producción de trigo y madera, Francia al vino y a la sedería, Túnez a la producción de aceite de oliva y cítricos. En 1955, el último director de Planificación del Túnez colonial escribía: “ya es tiempo que Túnez, actualmente sobreindustrializado, retome su vocación agrícola.”<sup>3</sup>

List denunció con vehemencia la constante estrategia de dominación británica jugando con la libertad de comercio y la no intervención del Estado para, según los propios términos de parlamentarios británicos “ sofocar en la cuna las manufacturas extranjeras” o de “ahogar en su propio traje las fábricas del continente.”<sup>4</sup>

List consagró toda su energía a combatir el recuerdo de los “recién llegados”, en primer lugar de Alemania, para incitarles a no ceder por un plato de lentejas (la apertura de Gran Bretaña al vino, a la madera, al trigo alemán) su única oportunidad de construir una industria era interviniendo a su favor, protegiéndola y apoyándola.<sup>5</sup>

En la década de 1960, el economista francés François Perroux subrayó que Gran Bretaña, que se dice la patria del liberalismo, conoció no pocas largas y decisivas intervenciones del Estado , el Acta de Navegación,<sup>6</sup> en la construcción de canales, etc.

Los Estados Unidos construyeron su poderío industrial de la misma manera que Gran Bretaña.

En un primer estadio, los Estados fueron intervenidos masivamente y jugaron un papel protector antes que estos países se hicieran los campeones del libre juego de las fuerzas del mercado...

Nuevos vientos soplaron después de la Primera Guerra Mundial. La primera planificación autoritaria fue concebida y puesta en práctica en la Unión Soviética, dependiendo de las iniciativas de financiamiento y de las decisiones del Estado central.

---

<sup>3</sup> Boletín Económico y Social de Túnez, 1955. Para ese entonces Túnez tenía alrededor de 30.000 obreros.

<sup>4</sup> Declaraciones de M.H. Brougham en el parlamento británico en 1815 y de M.Hume en 1825.

<sup>5</sup> List es el inventor de la “ Protección de las Industrias Nacientes ”

<sup>6</sup> Promulgada en 1651, el Acta de Navegación aseguró a Gran Bretaña la supremacía marítima; no fue abolida sino en 1849, una vez que el poderío industrial y comercial del país fue afirmado.

La planificación administrada e imperativa fue adoptada un poco más tarde por la República Popular China y por las democracias populares.

Después de la Segunda Guerra mundial se multiplicaron algunas formas más “suaves” de una planificación llamada indicativa, marcadas por una más frecuente intervención de los estados, en particular por medio de las nacionalizaciones. Entonces se inspiran de muy buena gana en Keynes.

## II. EL CASO ASIÁTICO O EL ESTADO CAPITALISTA DESARROLLADOR

El Japón así como Asia Oriental y del Sud-Este introducen en la segunda mitad del siglo XX un elemento nuevo y masivo: un crecimiento veloz que se aceleró en la década de 1980, considerada además, como perdida para América Latina y África. Para estos países y por supuesto para el Japón, pero también para los cuatro dragones, la recuperación se volvió una realidad : Corea que se situaba al nivel de Camerún, en términos de PNB, superó a Grecia ; Taiwan a España ; Hong Kong y Singapur a los países de Europa Occidental. De acuerdo a la clasificación del PNUD ; estos países se encuentran en el primer lugar de los Países del Sur a nivel de “desarrollo humano”. Según los economistas liberales cercanos al Banco Mundial (durante la década de 1970-1980), el éxito de estos nuevos países industrializados se debería en gran parte a las medidas de liberalización económica tomadas entre 1962 y 1964, aunque según uno de ellos, Westphal: “Corea muestra un ejemplo casi clásico de una economía que se conforma con su ventaja comparativa, atesorando los beneficios previstos por la teoría económica.”<sup>7</sup> Por lo tanto, a finales del siglo XX así como finales del XVIII, “la Escuela” (del mercado libre!) siempre tiene la razón !

Numerosos análisis demostraron en qué medida una interpretación de tal naturaleza era caricaturesca. No solamente en Corea, las tasas de protección no uniformes dan cuenta por ejemplo, de políticas industriales muy selectivas, sino también es claro que el Estado no paró de manipular los precios y de favorecer las inversiones en los sectores que éste consideraba como prioritarios estableciendo tasas de interés graduales, relacionando el derecho a la importación con el éxito anticipado de la

---

<sup>7</sup> Westphal : “ *The Republic of Korea’s experience with export led industrial development* ”. World Development, 1978.

importación, creando Fondos Nacionales de Inversión, etc. En Corea, durante la década de 1970, el Presidente de la República en persona, disponía de dos secretarías económicas encargadas de informarlo regularmente del avance de los grandes proyectos industriales, a veces cotidianamente e incluso varias veces al día !

Esta actitud del Estado frente a la industria naciente es análoga a la del agricultor de arroz que prepara primero la semilla en los viveros con el fin de asegurar un buen comienzo a la planta de arroz que más tarde será trasplantada en la tierra. De esta forma, el Estado está presente en cada una de las etapas de la industrialización, para ayudar a las empresas a superarlas.

Estas políticas industriales imitaron más bien la experiencia del cultivo de arroz que las enseñanzas de la economía neoclásica. Al contrario, los nuevos países industrializados fueron fieles a la enseñanza básica de F. List para quien la protección de las industrias nacientes debía concebirse como una preparación de duración limitada a la competencia internacional. Sus métodos muy orientados, fueron las antípodas del modelo anglosajón, según el cual el estado se debe contentar con fijar las reglas de juego y de hacerlas respetar, porque sólo es responsable de las condiciones en las cuales se construye el desarrollo. Para dar una idea de la cercanía y de la complicidad de un estado intervencionista con las empresas, se introdujo la noción de “capitalist developmental state”<sup>8</sup>, en el que la principal fuerza se basa en la colaboración entre la burocracia y las empresas. El Estado no pone orden, pero sugiere e influencia a través de un sistema “de guía administrativa”, bajo la forma de recomendaciones informales, raramente por escrito, lo que exige que se mantengan contactos estrechos entre la administración y las empresas. Las empresas que responden a estas señales son colmadas de ventajas diversas...C.Sautter habla, con respecto al Estado japonés, de un estado “Pro” que es sucesivamente o al mismo tiempo productor, protector, prospector y programador.<sup>9</sup>

De todas maneras, “Estado desarrollador” o “Estado pro”, el estado asiático se afirmó como un instrumento eficaz para crecer, mucho más eficiente que el Estado socialista

---

<sup>8</sup> Chalmers Johnson “*The Japon problem*”, Foreign affairs, Waiter, 1986.

<sup>9</sup> C. Sautter, “*Japón, el precio del poder*”, Paris, le Seuil,, 1973 y “*Los dientes del gigante*”, Paris, Olivier Urban,1987.

que, éste también, pretendía movilizar para crecer. Incluso el Banco Mundial, que durante mucho tiempo proclamó que el desarrollo era el resultado del libre juego de las fuerzas del mercado, procedió a una reevaluación del papel del Estado y de sus intervenciones, ya se trate del informe de 1993, intitulado el “Milagro de Asia del Este” en donde, con mucha reticencia, el Banco admite que hubo intervenciones eficaces del Estado... o del informe anual sobre el desarrollo del mundo de 1997, intitulado “El Estado en un mundo cambiante”. Encontramos en este último informe las siguientes fórmulas: “Un estado eficaz y competente es preferible a un estado mínimo” o también “un desarrollo sin estado fracasará”.

### **III. CUESTIONAMIENTOS Y REEVALUACIONES DEL PAPEL DEL ESTADO**

A pesar de todo, el papel del Estado a lo largo de los veinte años precedentes fue seriamente cuestionado.

- Cuando al principio de la década de 1980 estalla la crisis de la deuda que pone en evidencia la gravedad de la situación en numerosos países del Sur, la propuesta del FMI y del Banco Mundial toma la forma de Planes de Ajuste Estructural, en los que la consigna es : liberalización y reducción de la intervención de los estados, generadora de rentas en beneficio de una minoría y de despilfarros.
- En 1989, cae el muro de Berlín, que consagra la ruina de los sistemas de planificación centralizados y teóricamente imperativos. Casi por todos lados, se renuncia a lo que aún quedaba de los Planes, en tanto que en Europa del Este, se observa a veces un verdadero desate de la ola liberal : por ejemplo en Polonia, con el ministro Balcerowitz.
- Finalmente en 1997, se instala la crisis en el Sudeste Asiático y en Asia Oriental en donde el Estado es puesto en el banquillo de los acusados : en Corea del Sur, Tailandia, Indonesia, Filipinas y en Japón. En efecto se puede observar la erosión de un sistema orgánico de complicidad formado entre estado, bancos y empresas que no obstante pasó los exámenes desde hace más de treinta años. Se observa, en efecto, que este “triángulo de acero” fue eficaz durante mucho tiempo y que

permitió crear en varios países una base industrial moderna. Pero lo que fue un factor de éxito se convirtió con el tiempo en un factor de degradación :

- Las empresas abandonándose a las facilidades del sobre-endeudamiento y de la sobre-inversión.
- Los bancos, privatizados o no, convirtiéndose en simples ventanillas a las órdenes del poder público, desprovistos de proyectos así como de sistemas realistas de evaluación de riesgos.
- La administración hundida por la masa de las sumas en juego y atacada por la corrupción.

De todas maneras, el Estado, acusado por todas partes, no está destinado a eclipsarse, menos aún condenado a la desaparición : dan testimonio de esto las nuevas posiciones del Banco Mundial, mencionadas anteriormente. Numerosas experiencias recientes confirman que "un desarrollo sin estado fracasará".

Hoy en día se reconoce que los países pobres, que muy a menudo continúan empobreciéndose, no se encuentran en esta situación a causa de ausencia de recursos<sup>10</sup>, sino más bien debido a la debilidad o a la casi ausencia del Estado. Igualmente se coincide en pensar que la creación de la economía de mercado en los países industrializados estuvo precedida por siglos de construcción de un orden político y jurídico estable.

Además, en un contexto mundial, marcado por la liberalización, la intervención directa del Estado continúa siendo solicitada y convenida. En Asia del Este o en Taiwan, Corea o Singapur inician la construcción de fundiciones de silicio y la producción de micro-procesadores con la participación del Estado o de todas formas con el apoyo total de los grandes institutos públicos de investigación : cada una de estas inversiones representa más de 1 billón de dólares.

De igual manera en Francia, en donde la construcción de la nueva fábrica de Microelectrónica en Crolles, cerca de Grenoble, es subvencionada por el Estado, la región y las comunidades locales departamentales, a razón de 900 millones de francos sobre un total de 3,4 billones, esto es 1,5 billones de francos de subvención

---

<sup>10</sup> Se habla a veces de la "maldición de las materias primas".

por nuevo empleo creado. Incluso las industrias convencionales (fábrica de papel en la región centro) gozan de subvenciones a razón de 500.000 francos por nuevo empleo creado.

Finalmente, es interesante saber, dentro de este ámbito, que Airbus y Boeing se lanzan mutuamente acusaciones de ser subvencionadas por sus respectivos estados: por una parte Estados Unidos y por otra Alemania, España, Francia y Gran Bretaña. Por lo tanto, la intervención de los estados en la construcción de las industrias no ha desaparecido. Además, mientras el mercado ha dado muestras de su incapacidad para asignar correctamente los recursos disponibles, un estado renovado mantiene un papel indispensable, un estado del que se dice, aquí y allá, que debe volverse más transparente, ágil y competente. Entre estos papeles se pondrá énfasis en :

- un papel de **estabilizador** que asegure transiciones y controles necesarios para evitar los deslices de una apertura sin frenos, porque los capitales fluctuantes han demostrado que fueron ciegos e inconscientes en México y luego en Asia, pero no en Chile ni en Malasia que supieron protegerse.
- un papel de **garante** de la transparencia y la solidez de los sistemas financieros : bancos y bolsas de valores. Es una base indispensable para desarrollar su capacidad de evaluación de proyectos y de estimación de riesgos.
- un papel de **promotor de la obtención y del manejo de informaciones** externas e internas destinadas en particular a identificar las actividades futuras con el fin de construir nuevas ventajas comparativas.
- un papel de **orientador de caminos y de actividades a futuro** ; ya que el Estado es el único que se encuentra en condición de movilizar a todos los actores nacionales alrededor de visiones a largo plazo : visiones nacionales que tengan en cuenta el contexto internacional con todas las

combinaciones posibles que éste ofrece. Como lo declara un alto funcionario del Ministerio de Planificación de Túnez : “Incluso si no es el Estado quién decide, gracias a sus lineamientos, éste ayuda a los profesionales a identificar sus objetivos y sus estrategias...el estado debe conseguir una nueva movilización de las energías...nuevas perspectivas decenales.”<sup>11</sup>

- Un papel de **organizador de la solidaridad nacional**. “desarrollando acciones para la construcción de la solidaridad, los estados nacionales defienden su existencia en el proceso actual de mundialización. Después de 1945, los estados reconstruyeron las infraestructuras económicas. El mismo esfuerzo de renovación debe ser desplegado hoy en día : el de los grandes complejos sociales. Si el estado se libera de su papel de empresario, es para desempeñarse mejor en la renovación de las grandes infraestructuras sociales : educación, salud, formación, ya que la mundialización, lejos de borrar los espacios nacionales, crea al interior de cada sociedad una solidaridad fáctica. La competitividad de un país se debe tanto a la calidad de su sistema político como al nivel de sus costos salariales. El riesgo de decadencia llega al contrario de la erosión lenta pero continua de nuestro capital social, que se debe por ejemplo, al problema de los suburbios o al fenómeno de la exclusión. Nuestro lugar en la economía mundial depende de la calidad de nuestros representantes, de nuestros funcionarios, de nuestros periodistas tanto como de la de nuestros empresarios.”<sup>12</sup>

- Un papel de **organizador de la solidaridad Norte-Sur**, debido a que el ajuste estructural no está reservado unilateralmente a los países del Sur. Las economías de los países desarrollados también, deberán organizar, desde luego, progresiva pero sistemáticamente, su apertura a la producción, en particular industrial, de los países del Sur (y del Este). Un ajuste de tal naturaleza no es posible sino mediante la definición y la puesta en marcha

---

<sup>11</sup> Entrevista a un alto funcionario de Planificación de Túnez en 1990. Las perspectivas decenales tienen que ver con las perspectivas decenales 1961-1970 en la época de A. Bensalah.

<sup>12</sup> Anton Brender. “ *Francia frente a la mundialización* ”, ediciones La Découverte, Paris, 1998.

de estrategias a largo plazo apoyadas sobre perspectivas claras así como sobre voluntades afirmadas. Esto no los libera del “libre juego de las fuerzas del mercado”, sino más bien de la vigorosa y movilizada intervención de poderes determinados y estables. En estas condiciones, cómo avanzar sin disponer de medios para “gobernar el mercado”?

La enumeración de estos papeles del Estado no se ha terminado : se concluirá diciendo que un Estado renovado y reconfigurado aún dispone de futuro.

#### **IV. PREGUNTAS PLANTEADAS Y SUSURROS**

Las preguntas cada vez más numerosas que se le hacen al Estado, en dos direcciones, no han recibido por el momento una respuesta satisfactoria.

- En una primera dirección, el Estado nacional está confrontado cada vez más a los problemas globales que conciernen al conjunto del planeta, teniendo consecuencias sensibles a nivel nacional y local; se trata en particular :
  - del medio ambiente y más específicamente del clima
  - de las fuentes y de las consecuencias de la energía
  - del agua, de la pesca y de los océanos
  - de la protección de la salud humana y de la naturaleza (Organismos Genéticamente Modificados, bioética)
  - del hambre y de las epidemias
  - de la deuda de los Países en Vías de Desarrollo (particularmente de los menos avanzados)
  - del trabajo de los niños y de los esclavos (en relación con el ajuste Norte-Sur)
  - de los Derechos del Hombre, de la libertad de pensamiento, de religión, de creencia política, en otras palabras, de la democracia
  - de la producción y de la circulación de drogas
  - de los intercambios : circulación de las personas, los bienes y los capitales (Tasa Tobin)

Todo esto pone en el tablero el problema de la **injerencia** (y de la soberanía de cada estado) y de la participación de los estados nacionales en lo que se llama la **gobernanza mundial**.

- En una segunda dirección, el Estado nacional debe tomar en cuenta cada vez más a lo que hoy en día se llama la **sociedad civil**, cuyo papel se afirma con reivindicaciones crecientes. Asociaciones de toda clase y organizaciones no gubernamentales intervienen en todos los niveles ; local, departamental, regional, nacional, internacional : la cumbre de la organización mundial del comercio en Seattle, la cumbre de Praga, la cumbre de Niza. Según algunos: “la práctica de la common law (el derecho del pueblo, consuetudinario o no escrito) confiere a los países anglosajones una ventaja en un contexto mundial de tal naturaleza”...”Considerando el lugar importantísimo otorgado en los Estados Unidos a las asociaciones y a las fundaciones, no es sorprendente que este país esté culturalmente más a gusto con la mundialización”.<sup>13</sup>

El Estado nación se encuentra, de esta manera, entre los problemas planetarios y la sociedad civil; entre la suya y las otras, sin olvidar el lugar y la competencia reivindicada de las regiones ni tampoco la difícil construcción de los estados continentales : la cumbre de Niza acaba de dar una muestra. El Estado tiene desde luego un futuro, éste debe jugar un papel indispensable, pero su redefinición y la reflexión al respecto está, se ve claramente, en pleno movimiento.

---

<sup>13</sup> Thierry De Montbrial in “ RAMSES 2000 ” Dunod para el IFRI, Paris, 2.000.