

CIPLAN

Corporación de Investigaciones
Económicas para América Latina

 **serie docente**

**Estrategias de
Desarrollo en
Economías Emergentes**

Oscar Muñoz Gomá

21

CAPITULO III

LOS ROLES DEL ESTADO

Uno de los temas más polémicos en la literatura económica y política se refiere al papel del Estado en el desarrollo³⁶. Esta polémica arreció entre los años 70 y 80, debido a las confrontaciones ideológicas de esos años. En efecto, se plantearon enfoques radicalmente antagónicos, los cuales iban desde la visión de la izquierda latinoamericana, que postulaba un Estado revolucionario y basado en la lucha de clases, hasta la visión neo-liberal, según la cual el Estado debía limitarse a sus funciones básicas de asegurar el orden y la soberanía, pero sin involucrarse en la actividad económica. En los años 90, sin embargo, se produce un consenso mucho más amplio, a partir de las crisis económicas de los años 80 y de los replanteamientos sobre el papel del Estado, tanto en los países industriales como en los países en desarrollo. El término de las experiencias socialistas europeas, y la revisión teórica que emprendieron amplios sectores de izquierda, como también de derecha, han contribuido al mayor consenso sobre el tema. Este consenso se refiere al reconocimiento que se le ha dado al mercado como mecanismo eficiente de asignación de recursos y de crecimiento económico, al rol protagónico que ha ganado el sector empresarial privado y a las limitaciones de que adolecía la actividad estatal. Por otro lado, el propio Banco Mundial, que sostuvo posturas muy críticas sobre el Estado en los años 80 y contribuyó no poco a la liberalización de los mercados en América Latina, ha revisado su posición, reconociendo los excesos en el desmantelamiento del Estado y proponiendo nuevos enfoques que rescatan su papel central, en una visión de cooperación con el mercado y el sector privado. Sin embargo, subsisten muchos temas y aspectos controvertidos.

Este capítulo hará un breve repaso histórico sobre la acción del Estado en América Latina, sus fundamentos y los factores que han llevado a hablar de una **crisis del Estado**, la cual implica la necesidad de una reforma profunda en este ámbito.

1. Del Estado oligárquico al Estado mesocrático

Durante las décadas que siguieron a la segunda guerra mundial se plasmó el concepto de un Estado mesocrático, significando un Estado representativo de los

³⁶ Hay una literatura extremadamente abundante sobre el tema, tanto teórica como empírica. Una referencia reciente, indispensable de considerar, es el estudio del Banco Mundial, *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, Washington, D.C.

intereses de las clases medias. Es un concepto que se opone al Estado oligárquico o representativo de la elite dirigente del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX. La hipótesis implícita es que el Estado y sus formas de intervención corresponden a los intereses que se expresan en el sistema político. Hasta comienzos del siglo XX, la mayor parte de los sistemas políticos latinoamericanos eran profundamente excluyentes, elitistas y poco democráticos. El derecho a voto estaba restringido a ciertas minorías, en función de su capacidad económica, y desde luego, se excluía a las mujeres. Se trataba de Estados con fuerte orientación conservadora, cuya función principal era asegurar las condiciones institucionales y sociales para el funcionamiento expedito de la economía primario-exportadora que preveía en la región. Trátese de economías de plantación, como en los países cafetaleros, o economías agrícolas de zona templada como en Argentina, o economías mineras, como en Chile, la función central del Estado era generar un orden político estable, controlar los territorios y en lo posible, expandirlos, dada la ambigüedad de la mayor parte de las fronteras; y administrar el sistema tributario y arancelario, con fines principalmente de recaudación y de provisión de obras básicas de infraestructura. Al mismo tiempo, se trata de Estados que deben mantener una fuerza militar y policial a fin de mantener al ley y el orden, preservando la soberanía nacional y el orden interior, frente a las amenazas que podían surgir de demandas de reivindicación social.

Este orden oligárquico comenzó a quebrarse a principios de siglo, a partir de la revolución mexicana, como caso extremo, o de la formación de alianzas sociales y políticas entre las clases medias y populares, destinadas a cuestionar ese orden, promover la democratización del sistema y demandar nuevas funciones del Estado, al cual se comienza a ver, por algunos sectores, como un ente protector de los grupos más débiles. La Gran Depresión de los años 30 y la segunda guerra mundial contribuyeron aun más a desarticular el orden tradicional. A ello se agrega la influencia que ejerció el nacionalismo, acrecentado por el quiebre de los imperios colonialistas después de la guerra. Emergieron nuevas alianzas, a veces con el apoyo de movimientos militares, basadas en partidos representativos de los sectores populares urbanos, las cuales pudieron acceder al poder ya fuera a través de elecciones democráticas, o de levantamientos con apoyo militar. Se inició así lo que se denominó los Estados mesocráticos, algunos de los cuales tuvieron claros rasgos populistas (por ejemplo, el gobierno de Perón en Argentina, y más recientemente el de García en Perú) en tanto otros se orientaron más bien por un desarrollismo modernizador (como los gobiernos de Chile, Colombia, Venezuela en los años 60).

Desde un punto de vista analítico, se podría identificar los siguientes factores que contribuyeron al desarrollo y expansión del Estado mesocrático.

- 1) La **Gran Depresión** de los años 30 significó un duro golpe, no sólo a la economía mundial, sino también a las concepciones teóricas que habían orientado a las políticas económicas. Quedó en evidencia que sin una política activa del Estado difícilmente los países más golpeados podrían recuperar sus niveles de ingreso y empleo

y retomar la senda del desarrollo. En Estados Unidos se organizó la política del Nuevo Trato del Presidente Franklin D. Roosevelt, que involucró al Gobierno Federal en iniciativas de reactivación económica. El economista inglés John Maynard Keynes publicó su obra magna *La teoría general del empleo, el interés y el dinero*, en la cual fundamentó la necesidad de una política fiscal activa y compensatoria de los ciclos económicos, que facilitara la recuperación de las economías.

La llamada "revolución keynesiana", significó un desafío teórico a la ortodoxia económica, que postulaba un ajuste automático de la oferta y demanda agregadas, así como el logro del pleno empleo, excepto en situaciones coyunturales explicables por rigideces de salarios. Keynes planteó la imposibilidad de alcanzar el pleno empleo en condiciones de recesión, a menos que hubiera una intervención activa de la política fiscal para expandir la demanda agregada. Planteó que el problema del desempleo no se explicaba por rigidez de salarios sino por insuficiencia de demanda agregada e ineficacia del ajuste monetario.

La Segunda Guerra Mundial intensificó aún más los desequilibrios económicos, aunque esta vez provocados por la necesidad de realizar un enorme esfuerzo de financiamiento de la guerra, y movilización de recursos materiales y humanos. Los países beligerantes debieron implementar un intervencionismo generalizado, a través de los controles de precios y la centralización económica. Se difundió la idea de la planificación para enfrentar los desequilibrios de la economía.

2) En los países en desarrollo los sistemas productivos se desarticularon durante las décadas de los 30 y los 40. La Gran Depresión significó la abrupta caída de los precios de las exportaciones, con lo cual se resintieron las finanzas públicas y los sistemas de comercio exterior. Muchos países se vieron obligados a abandonar la vieja ortodoxia económica que preconizaba el presupuesto equilibrado, el libre comercio y el régimen monetario del patrón oro, para sustituirla por políticas fiscales y monetarias expansivas y políticas de control de cambios.

Un componente central de este proceso de involucramiento del Estado tuvo que ver con las nuevas concepciones sobre el desarrollo económico. La visión tradicional se basaba en la idea de que el "progreso económico" era un resultado espontáneo de la modernización y la explotación de recursos naturales a través del mercado³⁷. La teoría económica tradicional había llegado a demostrar que, bajos ciertos supuestos sobre la naturaleza de la libre competencia, los mercados son el mecanismo más eficiente para alcanzar el máximo bienestar con los recursos disponibles. Sin embargo, se observaban importantes contrastes entre los supuestos teóricos y la realidad de los países en desarrollo: imperfecciones de la competencia, rigideces de precios, falta de movilidad de los factores productivos, falta de transparencia y de información, economías de escala y

³⁷ Arndt discute diferentes concepciones sobre el desarrollo. Ver H. W. Arndt, *Economic Development. The History of an Idea*, The University of Chicago Press, 1987.

externalidades, que invalidaban muchas hipótesis de la teoría económica sobre la eficiencia de los mercados. Es lo que se denominó las **fallas de los mercados**.

Surgió entonces una literatura sobre las condiciones y estrategias para el desarrollo económico, que a partir del análisis crítico de los supuestos de la teoría tradicional, formuló nuevas bases de políticas, que en lo sustantivo, implicaban un mayor activismo estatal. Algunos nombres que han sido asociados a los principales aportes son los de Alexander Gerschenkron, y su hipótesis sobre la necesidad de un mayor intervencionismo estatal mientras más bajo es el nivel del ingreso; Albert Hirschman, y la creación de oportunidades de inversión a través de los desequilibrios que se crean en la estructura de producción; Paul Rosenstein-Rodan, y la propuesta de un "gran impulso" a la inversión a través de proyectos que se potencien recíprocamente, mediante la creación de economías de escala y externalidades. La idea central de estas propuestas es que hay que romper la inercia del subdesarrollo, creando oportunidades a través de discontinuidades e intervenciones no marginales³⁸.

Una segunda vertiente crítica de la teoría económica tradicional se relaciona con el comercio internacional. La teoría económica del comercio internacional propiciaba la especialización de los países de acuerdo a sus ventajas comparativas. Sin embargo, diversos autores cuestionaron esta idea después de la segunda guerra mundial, cuando aumentó la conciencia internacional sobre el problema de las desigualdades internacionales y entre regiones³⁹. Se planteó la tesis de que el libre comercio internacional conduciría a la perpetuación de las desigualdades, a través de una incorporación desequilibrada del progreso técnico, y por lo tanto, era necesario un rol activo del Estado en los países en desarrollo para crear una mayor igualdad de oportunidades tecnológicas y de desarrollo productivo. Se postuló que la industrialización era un camino dinámico para el desarrollo, sobre la base de que el sector industrial es un sector privilegiado para absorber y generar progreso técnico, fundamento último del aumento de la productividad y de los ingresos. La versión más elaborada de esta tesis en el periodo de post-guerra, fue la de la CEPAL, en el llamado "Manifiesto de 1949"⁴⁰, asociado al nombre de Raúl Prebisch. Como resultado de estas propuestas estratégicas, en las décadas de los años 50, 60 y 70 proliferó la acción del Estado en América Latina para dinamizar y diversificar el desarrollo de las economías, basada en la estrategia de industrialización y de lo que se llegó a conocer como el **modelo de desarrollo hacia adentro o desde dentro**⁴¹.

³⁸ Ver el excelente artículo de Helen Shapiro y Lance Taylor, "The State and Industrial Strategy", en *World Development*, Vol. 18, N° 6, 1990, el cual resume y analiza estas propuestas.

³⁹ Autores pioneros fueron Gunnar Myrdal, Ragnar Nurkse, Hans Singer y Raúl Prebisch, por citar algunos.

⁴⁰ CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 1949*

⁴¹ Una discusión reciente de este modelo y su énfasis en el desarrollo desde dentro (que, dicho sea de paso, exime al planteamiento original de la Cepal de la crítica frecuente de haber tenido un sesgo anti-exportador), se encuentra en Osvaldo Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro. Un enfoque*

3) En base a las concepciones keynesianas, en Europa se desarrollan los llamados **Estados de Bienestar**. Se trata de sistemas en los cuales, a partir de acuerdos socio-políticos entre las organizaciones sindicales, empresariales y el Estado, se adoptan políticas de pleno empleo, basadas en la moderación salarial destinadas a garantizar una rentabilidad competitiva al capital, y políticas de bienestar social garantizadas por el Estado. Estas experiencias se producen en la mayoría de los países de Europa Occidental, pero con especial fuerza en los países nórdicos, donde se fortalecen las alianzas social-demócratas y los llamados "Pactos Sociales" entre las grandes organizaciones gremiales de empresarios y trabajadores.

Estas experiencias europeas fueron decisivas para ayudar a consolidar la nueva concepción de un **Estado social**. En contraste con la noción clásica del Estado liberal, que postulaba un Estado garante del orden público y arbitrador de los conflictos de intereses que pudieran surgir en la sociedad, la noción del Estado social implica un compromiso con el bienestar de la sociedad, especialmente con los sectores más débiles. Hay un reconocimiento de la fragilidad del capitalismo, como sistema económico que no está exento de la inestabilidad y de las crisis, como también de su dificultad para evitar grandes desigualdades de ingresos. Se empieza a asociar la legitimidad del Estado con su capacidad de regular el capitalismo.

Esta idea de la responsabilidad social del Estado para regular las fuerzas del mercado y proteger a los sectores más vulnerables se difundió rápidamente en América Latina, aunque esta región estuvo lejos de acercarse a los modelos europeos, que involucraban una fuerte disciplina social y económica (cuadros III.1 y III.2).

4) En América Latina el Estado se fortaleció económicamente en las décadas de post-guerra, en base a las políticas de **asistencia financiera** de Estados Unidos, motivadas en parte por la guerra fría. Esas políticas significaron un flujo creciente de recursos hacia la región, los cuales se canalizaron a través del Estado. A comienzos de los años 60, el programa norteamericano de la Alianza para el Progreso le dio más fuerza a esa política, al aumentar significativamente el volumen de recursos disponibles, condicionados a la formulación de planes de desarrollo por parte de los Estados latinoamericanos. Estos recursos le dieron más poder de acción de los Estados, ya que a través de los créditos subsidiados al sector privado pudieron influir en la asignación de recursos y en las prioridades para el desarrollo industrial (cuadro III.3).

5) La expansión del **socialismo** en diversas partes del mundo, a partir de la revolución soviética, había inducido también el crecimiento del Estado como el actor central del desarrollo. Después de la segunda guerra, en Europa Oriental y en algunas regiones del Asia se intensifica este proceso. En América Latina, la revolución cubana a fines de los años 50 contribuyó aún más a plasmar una concepción estatizante de la

sociedad y de la economía, a partir de la cual se produce una radicalización de los movimientos de izquierda y una agenda política que contemplaba la nacionalización de empresas extranjeras en sectores extractivos de recursos naturales y la creación de empresas públicas en sectores considerados estratégicos para la economía.

Cuadro III.1. Gasto público social alrededor de 1978, en algunos países latinoamericanos

	Gasto social			Gasto social total como porcentaje del gasto público
	Total	En educación	En salud y seguridad social	
porcentajes del PIB				
Bolivia	7,7	3,5	3,9	n.d.
Brasil	11,5	2,3	9,1	n.d.
Chile	16,3	4,2	10,5	53
Costa Rica	17,7	6,0	9,5	64
Ecuador	6,1	3,1	3,0	n.d.
México	10,1	4,3	4,1	37
Nicaragua	8,7	2,7	3,7	55
Uruguay	13,8	2,2	11,3	60
Venezuela	102	5,4	3,5	34
Promedio (16 países)	10,8	3,9	5,5	47

Fuente: J. P. Arellano, "El gasto público y sus beneficiarios en América Latina", *Colección Estudios CIEPLAN 6*, Santiago, 1981.

Se configuró, así, un modelo de Estado interventor y empresarial, que pasó a tener un papel central en el sistema económico. Las áreas principales de intervención fueron la **asignación de recursos** (políticas comerciales e industriales); el **crecimiento económico** (políticas de inversión, crédito y de desarrollo tecnológico); la **gestión productiva** (desarrollo de empresas públicas y los sistemas de apoyo); la **regulación y control de precios** (precios de los bienes y servicios, tipo de cambio, tasas de interés); la **regulación del mercado del trabajo** (legislación laboral, regulación de salarios, arbitraje en conflictos laborales); la **provisión social** (educación, salud, vivienda, seguridad social).

Cuadro III.2. Comparación internacional de incidencia distributiva del gasto social

País	Año estimación	Estratos	Beneficios por concepto de:				Beneficios netos	
			Gastos sociales (%) (2)	Gastos económicos (%) (3)	Total (%) (4)=(2)+(3)	Impuestos y % del ingreso familiar (%) (5)	I (6)	II (7)
Colombia	1966	60% más pobre	47	27	37	16	12	27
		30% mediano	39	31	35	29	13	4
		10% más rico	14	42	28	55	-4	-10
		Total	100	100	100	100	2	2
Ecuador	1973	60% más pobre	40	20	31	7	n.d.	n.d.
		40% más rico	60	80	69	93	n.d.	n.d.
		Total	100	100	100	100		
Chile	1969	60% más pobre	46	33	43	28	32	39
		34% mediano	41	41	41	44	7	6
		6% más rico	13	26	16	28	-7	-12
Total	100	100	100	100	10	10		

Fuentes: José Pablo Arellano, "El gasto público social y sus beneficiarios en América Latina", *Colección Estudios CIEPLAN 6*, diciembre 1981.

Nota: Alternativa I: Gastos generales distribuidos según ingreso; II: según población.

*Cuadro III.3. Inversión pública en algunos países latinoamericanos
(porcentajes de la inversión interna bruta fija)*

	1960	1965	1970	1975	1980	1983	1986
Brasil	39,0 ^a	n.d.	52,0 ^b	53,0 ^c	n.d.	n.d.	n.d.
Colombia	16,8		17,3	29,1	33,8 41,7	43,7	49,9
Chile	48,2	40,4	55,5-43,6	40,2	26,2	47,5	n.a.
México	40,3	32,5	33,0	41,4	43,0	39,5	35,0
Perú	n.d.	n.d.	24,8	28,8	24,5	32,1	23,3
Uruguay	16,5	14,7	27,5	36,0	24,5	37,3	39,5
Venezuela	n.d.	n.d.	23,6	35,5	49,2	69,1	64,6

Fuentes: CEPAL. Para Brasil, Fitzgerald (1977). Este último caso se refiere a la inversión pública como porcentaje de la inversión total.

^a 1960-61. ^b 1969-1970. ^c 1974. ^d La primera cifra proviene de ODEPLAN, *Balances Económicos de Chile 1960-1970*, como también las de 1960 y 1965; la segunda cifra para 1975 y 1980 son de Arellano (1983). Estas se estimaron con una metodología diferente, por lo que no son comparables con las anteriores.

Este desarrollo de las funciones del Estado significó un crecimiento de su tamaño relativo en la economía, especialmente en los países desarrollados (cuadro III.4). Si se utiliza como indicador del tamaño la relación del gasto del gobierno central en el PIB, en los países de la OECD aumentó desde un 18% en 1960 a un 36% en 1995. En América Latina, esa proporción aumentó de un 15% a un 27%⁴². Un análisis comparativo internacional concluye que existe una tendencia al aumento del tamaño del Estado a medida que aumenta el ingreso per capita⁴³. Una hipótesis explicativa sería que al aumentar el ingreso los países demandan más acciones del Estado, ya sea para proveer bienes públicos como para intensificar las funciones de redistribución del ingreso. Esto vale especialmente en países más democráticos y donde la expansión de las clases medias ha sido más importante. Por otro lado, hay evidencia también de que el aumento del tamaño del Estado tiende a afectar negativamente la tasa de crecimiento, debido a efectos negativos sobre la inversión y a efectos distorsionadores de los sistemas tributarios. En todo caso, estas conclusiones deben ser calificadas por análisis más finos, que incorporen una desagregación de las actividades del Estado, y sobre todo, la calidad de las políticas y de las instituciones públicas.

⁴² Banco Mundial, Informe 1997, op. cit. p. 25

⁴³ Eduardo Engel, Patricio Meller, Claudio Bravo, *Análisis descriptivo del tamaño relativo del gasto del gobierno chileno*, Documento de Trabajo N° 43, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, 1998.

Cuadro III.4. Gastos del gobierno central en algunos países latinoamericanos^a
(% del PIB)

	1972	1980	1985
Argentina	19,1	20,9	28,3 ^b
Bolivia	9,1	13,8	32,1 ^c
Brasil	19,5	23,5	37,1
Chile	43,9	28,7	31,6
Colombia	13,1	13,9	14,7 ^b
México	13,4	18,9	25,9
Paraguay	13,1	10,8	11,3 ^c
Perú	18,9	21,1	n. d.
Uruguay	24,9	22,2	23,3
Venezuela	22,3	26,9	27,5
América Latina y el Caribe	18,9	21,8	29,4
Países industriales	26,6	32,3	32,6

Fuente: IMF, *International Finance Statistics*.

^a Gastos más préstamos netos. ^b 1983. ^c 1984.

2. Aspectos críticos de la acción del Estado

El intervencionismo estatal ha sido siempre objeto de críticas. Algunas son de carácter ideológico, en tanto otras son más analíticas y apuntan a problemas específicos que se plantean con la intervención del Estado. Estas últimas no implican desconocer la contribución que ha hecho el Estado al desarrollo económico y social de América Latina, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX. Esa contribución ha sido altamente relevante y sin ella, posiblemente no hubiera sido factible lograr mucho del progreso social efectivamente alcanzado. Este reconocimiento no obsta que el análisis del desempeño del Estado llegue a la conclusión de que las propuestas desarrollistas de los años 50 y 60 adolecieron de una debilidad fundamental, en relación al Estado: el supuesto de que las capacidades del Estado eran ilimitadas. No se profundizó suficientemente en torno a la dinámica de la acción del Estado y sus posibilidades de acción. Se ha planteado que el pensamiento desarrollista careció de una teoría sobre el Estado.⁴⁴ En esta sección se hará referencias a las principales fallas del Estado, según fueron planteadas en forma contemporánea a las estrategias de industrialización. Ellas se refieren a las deficiencias de la gestión pública y a la tendencia al déficit fiscal.

⁴⁴ Shapiro y Taylor, *op. cit.*

A. Deficiencias de la gestión pública

El problema principal que se detectó con la acción del Estado tuvo que ver con sus posibilidades de asumir la complejidad de las tareas que se le asignaban. Se le asignó una progresión de funciones, que iban desde la estabilización macroeconómica, a los controles de precios, las regulaciones del comercio exterior, la regulación financiera, el manejo de las empresas públicas, la formulación de planes de desarrollo, nacionales y sectoriales, la seguridad social, la redistribución del ingreso, la provisión de bienes públicos, etc. Dos tipos de efectos fueron señalados: por una parte, una gestión pública crecientemente compleja y costosa; y por otra, efectos distorsionadores de los mercados y de la asignación de recursos, más allá de los efectos necesarios dadas las circunstancias en que tuvo lugar el desarrollo económico (a lo cual se hizo referencias en el capítulo II).

La creciente complejidad burocrática del aparato público ha tenido varias consecuencias. Por una parte, la dificultad para darle racionalidad a la acción estatal, ya que la proliferación de funciones en muchos centros de poder significa el riesgo de descoordinación, generándose así señales equivocadas al sector privado y al resto de la sociedad. Por otra parte, se le impone un costo mayor a las empresas, no sólo en términos de los tributos necesarios para financiar la función pública, sino también en términos de costos administrativos, por la necesidad de asignar recursos privados al cumplimiento de ellas. Mientras más frondoso es el Estado, mayores serían los costos de la intervención para las empresas, restándoles recursos para la inversión. En esta medida, las empresas perderían eficiencia de gestión.

Un segundo aspecto se relaciona con la gestión de los propios recursos humanos el Estado. El argumento central es que como empleador, el Estado no provee de incentivos adecuados a sus trabajadores, por lo que éstos no se motivan para actuar con eficacia. Ha sido tradicional que la carrera funcionaria se basa más en la antigüedad de los empleados, que en los méritos de desempeño y en la calidad de la gestión. Estos criterios recién se están imponiendo en forma reciente, pero en el pasado el mejoramiento de las remuneraciones estaba ligado principalmente a los años de servicio, independientemente del desempeño.

Otro factor que ha impedido tradicionalmente un buen desempeño de los empleados públicos ha sido que su responsabilidad se evalúa en función del cumplimiento de las normas y reglamentos, más que en función de los objetivos a lograr. Este criterio incluso ha significado la penalización de las conductas creativas e innovadoras de los empleados públicos, ya que al actuar así corren el riesgo de violar procedimientos, y por lo tanto hacerse acreedores a sanciones. Por lo tanto, para los empleados del Estado ha sido más racional no apartarse de los procedimientos, aunque ello signifique la esterilidad funcionaria y la pasividad para innovar en el cumplimiento de las funciones. Se produce, así, una brecha entre la relevancia pública de las funciones

del Estado y la calidad de sus funcionarios, lo cual repercute directamente en una baja productividad del Estado.

Un tema aparte es la eficiencia de las empresas públicas y la falta de incentivos adecuados a los directivos. Los principales argumentos críticos que se observan en la literatura son: 1) Los gerentes de las empresas públicas no tienen las motivaciones de los empresarios privados, por cuanto ellos no pueden disponer de los resultados de las empresas, que son las utilidades. Por lo tanto, no son empresarios maximizadores y tienden a ser menos eficaces en su gestión; 2) Las empresas públicas a menudo se ven obligadas a aplicar precios políticos a sus bienes y servicios, derivados de objetivos redistributivos o populistas que las autoridades del Estado asumen. Se generan así, déficit operacionales que se convierten en una carga poco transparente para el Estado; 3) Por razones similares, estas empresas tienden a tener más personal que el necesario, como consecuencia de presiones políticas para crear empleos; 4) Por tener mayor y mejor acceso a las decisiones de políticas, las empresas públicas quedan en situación privilegiada para realizar negocios, en detrimento del sector privado. Aún más, es frecuente que esas empresas tengan otros beneficios discrecionales que no tiene el sector privado, como exenciones tributarias, arancelarias o reguladoras (cuadro III.5).

Este conjunto de consideraciones ha llevado a muchos a concluir que el Estado no es un buen gestor de recursos y que sus funciones deberían centrarse principalmente en la formulación de políticas y en el establecimiento de regulaciones, dejando al sector privado la ejecución de los programas. Esta concepción que originalmente se planteó en relación a la producción de bienes y servicios, se ha ido extendiendo a la provisión de servicios públicos, como la educación y la salud.

Cuadro III.5. Participación de las empresas estatales en la inversión bruta fija (%)

Australia	(1978-80)	19,2	Argentina	(1976-80)	20,1
Austria	(1976-79)	19,2	Bolivia	(1974-77)	40,9
Canadá	(1974-81)	14,7	Brasil	(1980)	22,8
Alemania	(1974-77)	13,1	Chile	(1974-80)	22,8
Italia	(1974-80)	16,5	Colombia	(1974-80)	9,6
Japón	(1974-81)	11,4	Costa Rica	(1977-79)	19,6
Países Bajos	(1974-77)	14,1	Rep. Dominicana	(1974-79)	10,0
Noruega	(1978-80)	22,2	México	(1975-78)	27,6
España	(1977-80)	15,2	Panamá	(1974-77)	31,0
Suecia	(1978-80)	15,3	Perú	(1974-79)	19,7
Reino Unido	(1978-81)	16,8	Uruguay	(1974-80)	17,3
Estados Unidos	(1974-78)	4,8	Venezuela	(1974-80)	28,4
Mediana		15,2	Mediana		19,6

Fuente: R. P. Short, "The Role of Public Enterprises, an International Statistical Comparison", en *Public Enterprises in Mixed Economies, Some Macroeconomic Aspects*, Washington, D.C., FMI, 1984.

Esta visión crítica que ve al Estado como un peso muerto y una carga financiera sobre el sector privado, lleva a plantear la hipótesis de que a mayor tamaño del Estado y sus empresas, menor sería la tasa de crecimiento de la economía. Sin embargo, una visión equilibrada tendría que considerar que el Estado es también un proveedor de **bienes públicos** que les producen beneficios a las empresas. Las inversiones en obras públicas de infraestructura física, por ejemplo, o en obras de ingeniería en electricidad, obras sanitarias, puertos, etc., van en beneficio directo de las empresas, así como inversiones sociales que mejoran la calidad de la fuerza de trabajo. Estas obras públicas e inversiones sociales fueron de gran importancia en la época de la ISI y sin la acción del Estado no habrían sido realizables. En definitiva, se trata de un problema empírico que debe evaluarse de acuerdo a situaciones concretas.⁴⁵

B. Tendencias al déficit fiscal

La asignación de responsabilidades cada vez más diversificadas al Estado le significó a éste un aumento sostenido del gasto público, para el cual no siempre contó con un financiamiento tributario que aumentara en la misma proporción. Los procesos de cambio social, que se reflejaban en migraciones hacia las ciudades y mayores demandas por servicios como educación, provisión de salud y seguridad social, viviendas, etc. le impusieron al Estado aumentos de gastos que adquirirían una gran rigidez a la baja. Por otro lado, los objetivos de la industrialización requerían cuantiosas inversiones públicas en la infraestructura y en la construcción de industrias de base. Aunque muchos de estos gastos se financiaron con créditos externos a bajas tasas de interés (en los años 60, ya que en los años 70 el endeudamiento externo se realizó principalmente con la banca privada a tasas de mercado), los Estados comenzaron a generar una deuda pública cuyos pagos por servicios financieros se agregaron a las cuentas fiscales. Muchas de las dificultades financieras que varios países enfrentaron en los años 80 se debieron al excesivo endeudamiento público, cuyo servicio abultó el déficit fiscal haciendo casi inmanejable la política fiscal. Un ejemplo dramático fue del de Brasil, cuyo déficit fue determinante en la hiperinflación de esos años (ver cuadro III.6).

Surgió así un círculo vicioso de carácter inflacionario que involucró al propio Estado. En la medida que el déficit fiscal era financiado con crédito interno, proveniente del Banco Central, se expandía la oferta monetaria y con ella, la presión de demanda terminaba inflando los precios. Esto es lo que se ha denominado el "impuesto inflación", que consiste en los recursos que el Estado puede obtener mediante un financiamiento inflacionario. Es una manera de transferir recursos desde el sector privado al sector público. Pero esto es factible mientras el sector privado pueda ser "sorprendido" con el aumento inflacionario. Con el tiempo, los agentes privados "aprenden" los efectos de la inflación, y se anticipan a ellos reajustando o indizando sus ingresos, para prevenir el deterioro de su ingreso real. En esta medida, traspasan la inflación al sistema, con la

⁴⁵ Ver artículo citado de Engel, Meller y Bravo.

consecuencia de que ésta se acelera y el Estado va siendo cada vez más incapaz de captar recursos reales por este expediente. Incluso es posible que el Estado sea víctima del proceso, si la inflación deteriora más rápidamente sus ingresos y el financiamiento inflacionario es incapaz de restaurarlos.

*Cuadro III.6. Superávit (déficit) del gobierno central
(porcentaje del PIB)*

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Argentina	-3,4	-5,5	-2,0	-2,9	-1,9	-0,4	-0,4				
Brasil	-5,1	-11,1	-13,3	-12,0	-15,2	-18,6	-6,2	-0,5	-4,0		
Chile	-3,0	-2,3	-0,9	0,4	-0,2	1,8	0,8	1,5	2,2	1,9	1,6
Colombia	-4,3	-2,7	-0,9	-0,7	-1,3	-1,9	3,9	2,6	-1,9	-0,6	
México	-7,1	-8,4	-13,1	-13,6	-10,3	-5,2					
Perú	-4,5	-2,4	-4,1	-6,2	-3,6	-5,6	-3,9	-0,4	-1,5	-1,4	3,0
Venezuela	3,3	5,3	-2,0	-4,6	-4,8	-0,1	0,9	4,4	-3,6	-2,9	-4,3

Fuente: International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1995. Tomado de Daniel Lederman y Luisa Palacios, "Myths and Realities of the Latin American State", *SAIS Review*, Winter-Spring 1997, vol. 17.

Otra causa de la tendencia al déficit fiscal proviene de la volatilidad de los ingresos públicos, cuando éstos están muy ligados a las exportaciones de bienes primarios. Como los precios de éstos son muy inestables, suele ocurrir que en los períodos de alzas de precios, los ingresos fiscales crecen rápidamente, lo cual estimula aumentos del gasto. Pero cuando sobrevienen los períodos de bajas de precios, le resulta muy difícil al Fisco disminuir esos gastos, porque ellos significan compromisos sociales y políticos, ya sea con los empleados públicos o con los sectores beneficiados con el gasto.

Aunque estos problemas han afectado a todos los países latinoamericanos, ellos han sido más agudos en los llamados "regímenes populistas". Se trata de gobiernos dirigidos por líderes políticos que basan su popularidad y su estabilidad como gobernantes en el otorgamiento de beneficios públicos a aquellos sectores adictos e incondicionales. Generalmente estos regímenes se caracterizan por sistemas poco democráticos, controlados por un movimiento de apoyo al caudillo, muy centralizado y dirigido desde la cúpula, con uso de la represión y aun de la eliminación personal de quienes no adhieren o se oponen al gobierno. Lejos de atenerse a una mínima disciplina fiscal, estos gobernantes usan al Estado para beneficiar a sus seguidores y así, mantener su base de poder.

3. La crisis del Estado

Después de la crisis del petróleo de 1973-74 se produjo una serie de cambios fundamentales en la economía internacional, los cuales repercutieron en forma importante en el rol que el Estado había desempeñado en América Latina. Se inicia un proceso largo, reforzado en los años 80, conocido como la "crisis del Estado". Se trata de un conjunto de circunstancias que alteraron las posibilidades de acción del Estado y que han obligado a reevaluarlas y a rediseñar sus funciones, en lo que se denomina la "reforma del Estado".

En la sección anterior se hizo referencias a una serie de aspectos críticos de la intervención del Estado, los cuales, sin embargo, no impidieron su desarrollo ni su influencia en la modernización económica y social. Pero los cambios posteriores afectaron mucho más profundamente las posibilidades del Estado, lo cual fue decisivo en las reformas hacia una economía de mercado que se generalizaron en los años 90. Se considerarán los principales aspectos políticos y económicos.

A. Aspectos políticos

Los problemas estructurales que se habían planteado con el intervencionismo estatal contribuyeron fuertemente a la elaboración de un diagnóstico crítico sobre el Estado. Este diagnóstico crítico se hizo desde distintos ángulos ideológicos y teóricos. Por una parte, desde la **teoría de la dependencia**, que tuvo su auge a fines de los años 60⁴⁶. En su visión más extrema, se criticó al "Estado neo-capitalista" por haber facilitado una alianza de clases entre el empresariado nacional de gran poder económico y las empresas multinacionales, que comenzaron a expandirse por América Latina en esa década. Esta alianza orientó las políticas económicas en beneficio de esos sectores y aun más, facilitó la penetración del capital transnacional en la región. Se produjo así, según este punto de vista, el germen de una desnacionalización y una desintegración social, por cuanto las grandes mayorías populares, los pequeños y medianos empresarios, los campesinos, fueron quedando excluidos de los beneficios del desarrollo.⁴⁷

⁴⁶ Uno de los proponentes de esta teoría fue el sociólogo brasileño Fernando H. Cardoso, Presidente de Brasil desde 1994. Véase Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1969. Pero el exponente más radical de esta teoría fue Teotonio Dos Santos, en su artículo "La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina", en Helio Jaguaribe y otros, *La dependencia político-económica de América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1969. Un excelente resumen hizo Gabriel Palma en su artículo "Dependency: A Formal Theory of Underdevelopment or a Methodology for the Analysis of Concrete Situations of Underdevelopment?", *World Development*, Vol. 6, Nº 7/8, julio/agosto 1978.

⁴⁷ Una conceptualización de este proceso la propuso Osvaldo Sunkel en *Integración transnacional y desintegración nacional*

Por otra parte, los cambios políticos en el Cono Sur de América Latina, que originaron los llamados “Estados autoritarios”, de base militar, crearon el contexto adecuado para replantear el rol del Estado desde una perspectiva neo-liberal. En realidad, hubo diferencias de enfoques entre los países. El régimen militar chileno fue el caso extremo, donde se implantó una reforma global del rol del Estado. Chile fue el primer país donde se iniciaron las privatizaciones de empresas públicas y se eliminó el déficit fiscal, ya en 1975. Los regímenes militares de Argentina y Uruguay asumieron también una retórica anti-estatal, pero en la práctica no introdujeron cambios muy significativos. En Brasil, en cambio, los militares fortalecieron el Estado interventor, puesto que asumieron el objetivo de la modernización industrial y la profundización capitalista a través del Estado.

Estas orientaciones fueron reforzadas, después, con los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Inglaterra, los que influyeron en los organismos internacionales para que propiciaran reformas privatizadoras en los países en desarrollo. Se elaboró una retórica muy crítica del Estado interventor tradicional y se difundió la necesidad de liberalizar los mercados. Cuando sobrevino la crisis financiera de los años 80 en América Latina, las renegociaciones de la deuda fueron condicionadas a la implantación de las reformas de mercados (ver capítulo V).

B. *La ofensiva neo-liberal*

Junto con los cambios políticos señalados, se desarrolla la ofensiva neo-liberal, la que inicia una nueva crítica al Estado que va mucho más allá de la literatura sobre las distorsiones que provocaban las políticas industriales e intervencionistas y sobre las deficiencias del sector público. Se formulan una serie de planteamientos teóricos acerca de la naturaleza del Estado, con la conclusión central de que el intervencionismo provoca más fallas e ineficiencias que las posibles fallas de los mercados que se pretendía remediar.

Una de las principales escuelas de pensamiento es la teoría de la elección pública (*public choice*), la cual cuestiona la posibilidad de que los representantes del Estado tengan una motivación de servicio público, como normalmente se supone. De acuerdo a este enfoque, detrás de una aparente motivación pública, sólo hay intereses privados. El político y el burócrata esconderían su propio interés detrás de una retórica de vocación pública. El político buscaría desarrollar sus intereses personales en la carrera política, para lo cual recurre al mercado electoral. Las elecciones políticas serían un verdadero mercado, en el cual las ofertas de los políticos compiten por los votos de los ciudadanos, que son el precio que éstos pagan. Los burócratas tendrían un comportamiento similar, utilizando la carrera funcionaria para servir sus propios intereses o los que de aquellos grupos a los cuales buscan servir. De aquí se desprende que, lejos de servir los intereses de la sociedad, los servidores del Estado se dejan influir por grupos privados de presión, aplicando políticas discrecionales que benefician a estos últimos.

Un caso extremo en que prevalece el interés privado sobre el interés público es la corrupción entre los servidores públicos. Se trata del aprovechamiento de un cargo público, para influir en las decisiones que afectan a ciertos grupos a cambio de un pago. Hay también toda una familia de situaciones que, sin llegar al extremo de un pago monetario, se acercan a ella. Se trata de lo que se denomina la "captura" de un funcionario público por el interés privado. El caso más típico se da en las instituciones reguladoras del Estado, en que el encargado de regular recibe promesas de cargos bien remunerados en la empresa privada, a la que se supone regula, una vez que deje el cargo. Esta promesa es un incentivo distorsionador de los criterios públicos que se deben aplicar en la regulación, ya que contribuye a que pesen más los intereses privados.

En términos más generales, la posibilidad de que grupos privados de presión influyan en los funcionarios del Estado para adoptar políticas o decisiones que los favorezcan, constituye lo que se ha denominado **rentismo**. Se considera "rentas" en un sentido estricto los pagos que no corresponden a la prestación de un servicio productivo, sino que más bien resultan como excedentes por pagos superiores al costo alternativo estricto. En otros términos, son pagos por encima de lo que serían los precios competitivos por un bien o servicio. Un precio de monopolio, por ejemplo, implica un componente de renta. Tienen un sentido de transferencia de ingresos, más que de generación de valor agregado. Se suele criticar, entonces, la acción del Estado por considerar que ella favorece el rentismo y estimula la organización de grupos privados para presionar a las autoridades a adoptar determinadas políticas.

Este enfoque ha tenido una gran influencia en las políticas de reformas de mercados. Sin embargo, en su forma extrema que reduce toda la motivación pública al interés privado no ha tenido gran aceptación, ya que se basa en supuestos muy simplistas acerca del comportamiento humano. Al descartar las motivaciones por el servicio público, le atribuye a los políticos y funcionarios un comportamiento esencialmente cínico, ya que éstos se aprovecharían de sus posiciones y de la buena fe de los ciudadanos en beneficio propio. Aunque éste puede ser un supuesto real en muchas situaciones, la evidencia empírica e histórica demuestra que el servicio público y el patriotismo son valores que se encuentran en la mayor parte de los grandes líderes políticos, muchos de los cuales incluso han estado dispuestos a sacrificar su propio bienestar y aun, su vida, en la búsqueda de ideales políticos. En todo caso, esta crítica al Estado tuvo la virtud de llamar la atención al problema de la corrupción, el cual ciertamente no es sólo un problema de los funcionarios estatales sino también del sector privado, ya que para que haya corrupción pública debe haberla también en el ámbito privado. Se trata, entonces, de un problema de la sociedad en su conjunto y que debe ser abordado en esta perspectiva.

C. Globalización financiera

La crisis del petróleo de 1973 y de 1979 le dio un gran impulso al mercado internacional de capitales. El financiamiento externo, que hasta entonces se había basado en los fondos gubernamentales, pasó a depender en forma creciente del financiamiento privado y de un mercado de capitales en rápida expansión. Los fondos de los países petroleros se canalizaron a través de la banca internacional y estimularon la diversificación de los instrumentos financieros. Los propios países occidentales, con Estados Unidos a la cabeza, debieron recurrir al endeudamiento externo frente a sus desequilibrios fiscales. La globalización financiera, con una creciente movilidad internacional del capital, erosionó las posibilidades de las políticas keynesianas, las cuales habían sido diseñadas para una economía cerrada, o con restricciones a los movimientos de capitales. Pero en las nuevas condiciones, los países no podían administrar el gasto interno en función del pleno empleo, sino debieron hacerlo en función del equilibrio de sus mercados cambiarios, los cuales sufrieron fuerte inestabilidad. Las autoridades monetarias pasaron a tener más influencia que los gobiernos, a través de la administración de las tasas de interés.

Las políticas keynesianas habían fortalecido la acción del Estado, al atribuirle un papel central a las políticas fiscales. Con la globalización financiera, los Bancos Centrales, generalmente autónomos, asumieron el papel principal en las políticas macroeconómicas. Los gobiernos perdieron, así, influencia. En América Latina esto fue reforzado después de la crisis de los 80, en que los Bancos Centrales y los gobiernos debieron renegociar las deudas sometidos al condicionamiento de políticas monetaria y fiscales de ajuste (más sobre esto en el capítulo IV).

D. Límites de la capacidad institucional del Estado

La superposición y agregación de funciones a las responsabilidades del Estado le crearon tareas que estaban más allá de sus posibilidades materiales. Se hizo mención antes al tema del déficit fiscal creciente. Pero además estaba la presión sobre los recursos humanos y la capacidad de coordinación del Estado. La mayor complejidad de la economía y de los objetivos sociales fue haciendo casi imposible la tarea de la planificación y la gestión de los recursos públicos. Los controles de precios se hicieron estériles, la regulación monetaria tradicional cada vez más difícil por la diversificación de los instrumentos del mercado de capitales e incluso el control del gasto fiscal debió enfrentar instituciones públicas relativamente autónomas, cada vez más poderosas, sobre todo en países con sistemas federales, como Argentina y Brasil, en que instituciones estatales o provinciales se escapan del control central.

En síntesis, las fallas de la acción del Estado unidas a las limitaciones que surgieron en el nuevo contexto político y económico de los años 80, reforzaron las propuestas para una reforma del Estado. En un primer momento, estas propuestas fueron

bastante simplistas al suponer que el problema se enfrentaba con la disminución del tamaño del Estado y la privatización de sus funciones. Ellas corresponden a la visión extrema del neo-liberalismo. Sin embargo, a finales de los años 90, y producto de los debates y evaluación de experiencias, el mismo Banco Mundial ha lanzado una nueva propuesta que reemplaza la visión inicial por una versión más compleja⁴⁸. Esta reconoce la necesidad de la acción del Estado, pero sugiere una reforma para adecuar sus funciones a las capacidades reales existentes, y mejorar la capacidad de acción. Esto significa generar una institucionalidad público-privada basada en la cooperación y división del trabajo, más que en la confrontación.

Las funciones específicas que asuma el Estado en la economía dependerán, según el Banco Mundial, de la capacidad y fortaleza de sus instituciones. Ahí donde la capacidad estatal es limitada, el Estado debería abocarse a sus funciones esenciales, como la provisión de bienes públicos básicos y la protección de los sectores más pobres. En la medida que esa capacidad es mayor, podrá abordarse tareas más complejas como corregir los efectos de las externalidades, regular los monopolios, corregir la información imperfecta y asimétrica, desarrollar sistemas de seguros sociales. Y aun más, en sistemas institucionales más sofisticados, la intervención estatal podrá extenderse al fomento de los mercados y la promoción de algunos sectores productivos⁴⁹.

⁴⁸ Banco Mundial, *El Estado en un Mundo en Transformación*. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, Washington, D.C. Debe reconocerse que mucha literatura latinoamericana de los años 70 y 80 se anticipó a estos planteamientos del Banco Mundial, aunque cayó en el vacío por la intensidad de la crisis financiera de esos años.

⁴⁹ Banco Mundial, op. cit. cuadro 1.1.