

III. MODELOS DE ESTADO Y CRECIMIENTO DEL ESTADO.

10. Modelos del Estado intervencionista: el Estado del bienestar, el Estado empresario y el Estado desarrollista.	105
Una visión de conjunto de los modelos.	106
Estado del bienestar... ..	106
El Estado del bienestar y el modelo económico.	107
El Estado del bienestar y el pacto social.....	108
El estado empresario.....	110
El Estado desarrollista	113
11. El crecimiento y la calidad del Estado.	117
La expansión del Estado.	117
Hipótesis sobre el crecimiento del gasto público.	118
Hipótesis por el lado de la demanda.	119
Hipótesis por el lado de la oferta	120
Hipótesis de la expansión de la burocracia	120
Política de expansión del Estado.	121
El tamaño del estado	121
Tendencias básicas del crecimiento del gasto público	122
Tendencias básicas del crecimiento de la empresa pública.	123
Crecimiento del Estado y crecimiento económico	125
Tamaño y calidad del Estado	129
12. Contradicciones y crisis de los modelos de Estado intervencionista ..	132
El nuevo contexto internacional.....	133
Razones de la crisis del Estado intervencionista.	134
Estado versus mercado: una falsa dicotomía.	137

III

MODELOS DE ESTADO Y CRECIMIENTO DEL ESTADO

10. Modelos del Estado intervencionista: el Estado del bienestar, el Estado empresario y el Estado desarrollista

El estado intervencionista ha jugado un destacado papel en el desempeño de las economías centrales y periféricas. Ello ha sido reconocido por casi todos los analistas, incluidos los ideólogos más influyentes del neoliberalismo. Por ejemplo -nos dice Hirschman- los neoconservadores de hoy se escandalizarían con la lectura del célebre texto *Camino a la Servidumbre* (1944) de Hayek en el cual apoya al que más tarde se llamaría genéricamente estado del bienestar (Véase Hirschman, 91, p. 97).

El estado intervencionista fue el paradigma en el cual se apoyaron gobiernos, grupos sociales, y partidos políticos para elaborar y procesar proyectos nacionales de desarrollo económico. El paradigma gozó de amplia capacidad de convocatoria, fue la referencia y plataforma político-ideológica para la formación de pactos y coaliciones sociales, y permitió el crecimiento con estabilidad económica. El intervencionismo asumió tres modalidades o modelos: el estado del bienestar, el estado empresario, y el estado desarrollista. El bienestar, el sector público y el desarrollo económico fueron los pilares del consenso de la posguerra como lo ha denominado Helm (Helm, 89, p. 27).

Este consenso permitió reformar al sistema capitalista a pesar de muchas resistencias y dificultades. El estado creó nuevas instituciones e implantó un nuevo modelo de crecimiento, cuestiones que a la postre permitieron la reestructuración del sistema sin grandes sobresaltos.

Una visión de conjunto de los modelos

En el periodo de entreguerras se verificó un “cambio estructural” en el papel del estado en la economía y la sociedad. En efecto, el estado amplió su escala en tamaño y funciones. Pero lo nuevo fue el surgimiento de formas inéditas de organización y articulación de las relaciones entre el estado, la economía y la sociedad, que justamente se sintetizaron e institucionalizaron en alguno de los modelos de estado.

Por supuesto que los modelos no se desarrollaron en su forma “pura”, por el contrario, en la práctica las economías mixtas combinaron los objetivos del bienestar, la empresa pública y el desarrollo. El peso específico de estos objetivos naturalmente fue diferente dependiendo de las características particulares de los países. Además entre los objetivos se establecieron disyuntivas. Por ejemplo, la disyuntiva económica y social entre destinar el gasto público al bienestar o bien a la producción pública.

En este sentido los modelos de intervención estatal son, en última instancia, construcciones históricas y fruto de pactos sociales y económicos. Por ello, los alcances de las acciones estatales, sus ampliaciones y retraimientos en la economía cambian en el tiempo, y no siempre ni en todo lugar tienen la misma orientación estratégica.

La historia económica de estos modelos muestra que las relaciones entre el Estado y el mercado han dado lugar a economías mixtas en las cuales persisten más las combinaciones que las polaridades. La definición de las economías mixtas dependen en último término de las coyunturas y los antecedentes nacionales concretos (políticos, ideológicos, culturales, incluso geográficos) en que tienen lugar esas mezclas y permutas. Cuando se observa en detalle los perfiles específicos que adoptaron los modelos de estado, resalta el peso de las coyunturas y de lo nacional a que se ha aludido. Por ejemplo, el estado del bienestar colocó el acento en una política de gasto orientada principalmente a estimular la demanda y lograr el bienestar a través del incremento del gasto social. El estado de las nacionalizaciones, en cambio, puso énfasis en una política de gasto de apoyo a las ramas de la economía débiles pero indispensables para el crecimiento de toda la economía. El estado desarrollista, por su parte, colocó el acento en el logro del crecimiento económico, de la inversión y el empleo para impulsar la modernización industrial. (Véase diagrama anexo a este capítulo).

El Estado del bienestar

En sentido estricto -dice Helm- el estado del bienestar es un concepto esencialmente político y moral, que sirvió de marco para el logro de acuerdos y soluciones cooperativas entre los agentes sociales ¹. En efecto, el estado del bienestar permitió establecer arreglos sociales, políticos e institucionales que han marcado un hito en la evolución del capitalismo porque permitió enfrentar una severa crisis y recuperar el crecimiento económico y la estabilidad.

El estado del bienestar fue una respuesta a la crisis económica de 1929 y a las manifestaciones más agudas de la recesión. Esta condición fue, sin embargo, sólo el detonador de lo que en el tiempo llegaría a constituirse en un modelo global de reestructuración del tipo de desarrollo económico y del estilo de gobernar.

El Estado del bienestar y el modelo económico

El estado del bienestar no tiene una teoría económica propia o desarrollada *ad hoc*. Sin embargo, se ha reconocido que la economía keynesiana, es su fuente de inspiración. La política económica que aplicó tenía como objetivo la ampliación del consumo privado a través del incremento del gasto público, especialmente de su componente social. Ello permitiría impulsar el crecimiento económico ².

El crecimiento del consumo privado fue posible gracias a que la política de gasto permitió incrementar progresivamente los salarios reales. En especial fue significativo el paulatino aumento de la parte “social” del salario (salario social), es decir, el conjunto de prestaciones sociales, que evidentemente significaban un aumento de los salarios directos contractuales, negociados bilateralmente entre sindicatos y empresas.

El incremento sostenido del gasto público permitió cumplir con las funciones estatales tradicionales y nuevas y revertir las tendencias depresivas de la economía. El papel del estado del bienestar no se restringió sólo a fomentar la ampliación del consumo, también intervino directamente en la producción y/o provisión de bienes públicos (Véase Offe, 90, p. 19 y ss. y Anisi, p. 242 y ss.) ³.

El modelo económico debería permitir dos objetivos. Primero, que en un principio los trabajadores aceptaran que los salarios reales no crecieran para estimular la inversión y elevar la productividad. A cambio, el estado se comprometía a implantar una política fiscal progresiva que paulatinamente garantizara mayor equidad y asegurara servicios básicos a la población. Y segundo, que los empresarios asumieran las políticas de estímulo a la inversión productiva, a la productividad, y la innovación tecnológica. El sector privado fue apoyado a través de mecanismos financieros, y en general, de la política económica. En una primera fase del modelo el mercado interno se convirtió en el motor de la acumulación, y sólo posteriormente el sector externo de la economía jugaría un papel importante.

El estado atendió con mecanismos, principalmente fiscales, la gestión del bienestar, y sólo marginal o coyunturalmente con acciones directas a través de las nacionalizaciones y/o creación de empresas públicas a la producción. De este modo el Estado del bienestar

² P. Hall ha escrito que “(la economía keynesiana sostiene) que la inversión responde a muchos factores y que el gobierno puede hacer las cosas mejor para atacar la depresión económica a través del estímulo a la demanda de bienes. El gobierno puede por sí sólo ejercer una influencia sobre la demanda a través del incremento del gasto (o de la disminución de los impuestos) porque esa inyección de fondos incrementaría la demanda y el poder de compra de los consumidores en un múltiplo de la cantidad original” (Hall, 89, p.6).

³ Estas políticas “desmercantilizaron” -para usar la expresión de Offe- partes importantes de la economía, aunque nunca se propusieron la desaparición del mercado.

fue capaz de crear las bases para una especie de “socialismo de la demanda” (Guerra, 87) ⁴.

El Estado del bienestar y el pacto social

El modelo del estado del bienestar tuvo su logro más importante al constituirse en una fórmula de pacificación social en la democracias liberales (Przeworski, 90, p. 47 y ss.).

Esta fórmula tuvo dos componentes principales:

- i) la obligación explícita, jurídica y política, que asume el estado de suministrar apoyo y asistencia a los que han sido afectados por el mal funcionamiento del mercado, y,
- ii) el reconocimiento también explícito, formal y legal, de los sindicatos como interlocutores en la negociación colectiva, no sólo en los aspectos contractuales laborales, sino en la misma formulación de la política económica y de los planes del gobierno.

La posibilidad de implantar con éxito el modelo dependió, en última instancia, del consenso social que logró reunir alrededor de las nuevas instituciones, la política económica, y las reformas sociales que favorecieran el fortalecimiento de la demanda y la inversión privada, en un contexto de estabilidad económica y pleno empleo.

El modelo creó las condiciones sociales y económicas que permitieron el establecimiento de un “ círculo virtuoso” que combinó: crecimiento económico, de la productividad y de los salarios reales, en el marco de una cada vez más equitativa distribución del ingreso. Ello evidentemente favoreció un entorno político progresivamente democrático y un régimen de libertades políticas.

La consolidación del modelo no fue por supuesto un proceso fácil y corto. Los desafíos y obstáculos económicos, sociales e ideológicos para su implantación fueron significativos, aunque finalmente fueron superados.

El pacto social contó a su favor con dos elementos. Primero, en que los grupos sociales aceptaron que el estado era el principal factor de articulación y reglamentación del pacto. Ello fue particularmente relevante, en las primeras etapas del modelo, cuando las reglas del juego no estaban claramente definidas, la hegemonía del estado aún no se implantaba, y los beneficios de la política económica aún no daban sus frutos.

Y, en segundo lugar, que el estado creara rápidamente una poderosa batería de estímulos para el crecimiento y la estabilidad económica, que justamente fortaleciera las alianzas políticas y el pacto social que alimentarían el apoyo y el consenso del modelo.

⁴ En el estado del bienestar el papel del estado en la producción es reducido y se concentró en infraestructura básica y en ramas de la economía donde privaban los monopolios naturales. El esfuerzo estatal se centra en la gestión del bienestar y del gasto social.

A juzgar por sus resultados el modelo resultó efectivamente capaz y eficiente para articular varios objetivos contradictorios que involucraban disyuntivas sociales y económicas. En efecto, los objetivos presentados aisladamente, sin acuerdos políticos y concertación social, difícilmente hubieran podido ser aceptados por los grupos sociales, especialmente aquellos que al menos temporalmente tendrían que sacrificar o posponer niveles de bienestar o de ingresos. Sin embargo, el estado logró imponer su hegemonía e impulsar el proyecto con costos sociales relativamente bajos. El pacto social permitió, como en casi todo proceso reformista, ganar tiempo, indispensable para que maduraran las condiciones que incrementarían la legitimidad y el apoyo social. Obviamente condiciones indispensables para lograr el establecimiento de un estado “social” fuerte.

Las modalidades concretas que asumió el modelo fueron distintas, de acuerdo a la combinación de factores y los arreglos sociales específicos y de las características concretas de los países ⁵.

La evolución de la asistencia social y de los sistemas de bienestar a lo largo del desarrollo capitalista fue muy diversa, y dependió de la diferente presencia y peso que adquirieron la burocracia y las acciones de los grupos. Ello refuerza la idea de que los “híbridos” son sobre todo la regla más que la excepción (Véase Paci, 87).

El modelo del estado del bienestar ciertamente no se generalizó, fue una experiencia más cercana a países como Suecia, sin embargo algunos de sus elementos básicos fueron adoptados por otros países, aunque adaptándolos a sus circunstancias históricas concretas.

El estado del bienestar se consolidó como una organización institucional multifuncional y polivalente, en el sentido de que fue capaz de servir simultáneamente a muchos fines y estrategias. Este rasgo convirtió al modelo en un centro de atracción para las alianzas y coaliciones sociales. Pero en el tiempo tendieron a aflorar las contradicciones de sus objetivos y las disyuntivas entre demandas y restricciones crecientes. En la medida en que se agudizaron estas tendencias, las discrepancias de intereses entre los grupos sociales y el estado fueron crecientes y la efectividad de las políticas económicas “por el lado de la demanda” también disminuyó ⁶.

⁵ En este sentido Therbon ha elaborado una tipología de cuatro modelos de Estado del bienestar: i) Estados del bienestar intervencionistas fuertes, que combinan una política social generalizada con un compromiso institucional con el pleno empleo. Casos de Suecia, Noruega y Austria, ii) Estados del bienestar compensatorios blandos, que tienen prestaciones sociales generosas pero fundamentalmente dirigidas a compensar la existencia de desempleo, con poca influencia en el mercado de trabajo, los casos de Bélgica, Alemania, Francia, Italia e Irlanda, iii) Estados orientados al pleno empleo con escasa política de bienestar con pocas prestaciones sociales, pero con un compromiso para mantener el pleno empleo. Suiza y Japón, y iv) Estados orientados al mercado con escasa política de bienestar, con provisión limitada de servicios sociales y poca intervención pública en lo referente al empleo. Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos (Therbon, 89, p. 86). Existen varios estudios comparativos sobre el origen, evolución y crisis de los modelos intervencionistas: Suecia, Gran Bretaña y Estados Unidos se encuentra en Margaret Whir y Theda Skocpol 85, Gran Bretaña y Francia en P. Hall, 86, para los países de OCDE P. Hall (copilador) 89 y Shonfield, para los países de la Comunidad Económica Europea, Estados Unidos y Japón.

⁶ Anisi ha resumido de la siguiente manera la crisis del estado del bienestar: “... el mantenimiento de la política keynesiana original, en presencia de los elevados aumentos de la productividad técnica, violaba los términos del pacto keynesiano. Una economía mixta, pero capitalista a fin de cuentas, no podía funcionar con tendencias crecientes del peso del estado del bienestar en el conjunto, de redistribuciones constantes a favor de salarios y con la reducción, leve pero continua, del tipo de beneficio” (Anisi, 89, p. 252).

Dos críticas se han hecho al modelo del estado del bienestar:

- i) el modelo fue progresivamente generando excesivas presiones y demandas sobre el Estado que al conjugarse con la recesión, el renacimiento de la inflación y el desempleo, dificultaron o hicieron imposible que el estado pudiera seguir cumpliendo con sus funciones.
- ii) el crecimiento excesivo del estado tendió a desplazar y desestimular a la inversión privada, y la ampliación al acceso de las prestaciones sociales frenó los incentivos al trabajo y al ahorro.

La conclusión que se deriva de esas críticas es evidente: desactivar al estado del bienestar, disminuyendo sus funciones a un nivel compatible con los nuevos requerimientos de la competencia internacional, inversión, ahorro, productividad y eficiencia.

Este diagnóstico es parcialmente cierto, sin embargo es simplista atribuir sólo al tamaño y a la ineficiencia del estado la causa determinante de la crisis.

El estado del bienestar ha mostrado a pesar de los problemas reales que ha enfrentado que sigue siendo:

- i) una construcción institucional sólida y prácticamente irreversible, al menos en el marco de las modernas democracias liberales. Así lo muestran las experiencias recientes de Europa y América del Norte.
- ii) que pueden reformarse aquellos aspectos en los cuales el estado ha funcionado efectivamente mal y,
- iii) no existen a la vista nuevas construcciones, más allá de ciertas propuestas ideológicas conservadoras, que hayan mostrado ser un efectivo relevo económico, social y político de los grandes objetivos del bienestar y la eficiencia.

El Estado empresario

El modelo del estado empresario es un concepto económica y políticamente más complejo que el del estado del bienestar ⁷. Su objetivo político básico fue construir un sector público fuerte a través de las nacionalizaciones, para influir en las decisiones de inversión, la asignación de recursos, y la promoción del desarrollo económico. La seña de identidad más importante del estado empresario fue la propiedad del sector nacionalizado de la economía ⁸.

⁷ Helm ha escrito al respecto "...que si el diseño y la introducción del estado del bienestar fué derivado de una mezcla de principios confusa y de una realidad práctica compleja, la nacionalización de la industria y la emergencia de la planeación nacional fue aún más compleja... La racionalización de las nacionalizaciones debe mucho más a principios y expedientes políticos que a una teoría" (Helm, 89, p.29).

⁸ La economía keynesiana tradicional no era partidaria de que el estado asumiera la propiedad de las empresas. Keynes escribió al respecto: "... lo importante no es que el estado asuma la propiedad de los instrumentos de producción. Si el estado es capaz de determinar el aumento de los recursos que se han de destinar al incremento de esos instrumentos y la tasa básica de rédito para sus propietarios, habrá realizado todo lo necesario" (Citado por Przeworski, 90, p. 231).

Aunque el fundamento teórico del modelo fue poco desarrollado, evidentemente se asumió que el mercado, por sí sólo, era insuficiente para los anteriores objetivos y que era necesaria la planificación de la economía y de las inversiones (Véase Helm, 89 y Stiglitz, 90)⁹. La tesis económica fue que la intervención del estado, por medio de las empresas públicas servía para el control de los monopolios privados, sustituyéndolos por monopolios públicos, que actuarían en favor del interés público y de la promoción de la competencia¹⁰.

El modelo no negaba la necesidad del mercado, pero atribuía a la intervención estatal mayor capacidad para que a través de la planeación y programación de las inversiones, y las políticas de fijación de precios administrados la economía funcionara mejor que dejada al libre mercado¹¹.

De cualquier modo, lo cierto es que el modelo se desarrolló ampliamente en muchos países y las razones de ello fueron políticas y económicas (Véase Przeworski, 90, p. 44 y ss.).

Los programas de nacionalización se extendieron ampliamente en los años treinta y, luego se profundizaron en la segunda posguerra (Przeworski, 90, p. 50)¹². Durante la gran depresión económica las nacionalizaciones tuvieron como propósito principal salvar de la quiebra a empresas privadas en dificultades financieras y operativas. Al término de la Segunda Guerra el propósito fue expropiar las empresas que habían colaborado con Alemania en la guerra. En las décadas de los cincuenta y sesenta las empresas estatales además incursionaron en nuevas áreas que incorporan el progreso técnico.

El modelo de las nacionalizaciones fue impulsado por los partidos socialistas, y por los gobiernos socialdemócratas, como parte esencial de sus programas políticos.

Las objetivos principales del modelo consistieron en proponer:

⁹ El sentido, económico y político, de la planificación en las economías mixtas no se identificó mecánicamente con el modelo de planificación centralizada. En el capitalismo la planificación fue en general enfocada como un mecanismo corrector de las fallas del mercado en los planos de la demanda agregada (coordinación macroeconómica) y de la oferta global (bienes públicos) (Véase Helm, 89, p. 30 y Stiglitz, 90).

¹⁰ A la luz de la experiencia del sector nacionalizado de la economía J. Stiglitz ha formulado una importante distinción entre los monopolios públicos y los privados y su papel en el cumplimiento del interés público. "La idea de que las empresas privadas maximizadoras de utilidades, actúan de un modo inconsistente al interés público, y que esta discrepancia es especialmente importante en ciertos sectores centrales 'industrias pesadas, instituciones financieras, transportes- ha sido la doctrina de los socialistas. El corolario es que si el gobierno nacionalizara estas empresas, entonces actuarían en el sentido del interés público. Ambas partes de esta propuesta son sospechosas. El resultado central de la economía moderna del bienestar es que, si se desarrolla la competencia, no hay discrepancia entre los intereses público y privado" (Stiglitz, 90, p 31). Por supuesto que hay sectores en donde introducir la competencia no es viable (en las ramas productoras de bienes públicos privados), y esta cuestión simplemente hay que asumirla, pero en ciertos sectores de la industria nacionalizada es perfectamente posible incrementar la competencia.

¹¹ Esta tesis fue ampliamente desarrollada por Kaldor (80). Un amplio recuento sobre la experiencia nacionalizadora en Europa se encuentra en Buchanan, et. al. 79, cap. V.

¹² Sobre el modelo de las nacionalizaciones se puede consultar una amplia bibliografía para Europa y el resto del mundo. Entre los trabajos más importantes se cuenta Buchanan y otros, *El sector público en las economías de mercado*, Espasa-Calpe, Madrid, 79, que contiene estudios monográficos sobre las principales experiencias nacionalizadoras de Europa. Un estudio que incorpora los países en desarrollo es el libro de Hanson, *La empresa pública y el desarrollo económico*, INAP, México, 1978. Y también el libro editado por Baumol, *Public and private enterprise in mixed economy*, St. Martin's Press, Nueva York, 1980.

- i) la intervención directa en la producción y de la ampliación de la propiedad estatal como una política que permitiera cumplir con varios objetivos: enfrentar la crisis económica y específicamente la de las ramas en dificultades; atenuar el peso de los monopolios privados; y producir una amplia gama de bienes públicos.
- ii) una política progresista que eventualmente desembocaría en el “socialismo de la producción” toda vez que se hubiesen nacionalizado los sectores clave de la economía ¹³.

La implantación de este modelo no fue automática, ni sencilla, por el contrario se tuvieron que superar obstáculos notables, principalmente construir una coalición social que le diera soporte, justo para enfrentar políticamente a los antiguos propietarios de las empresas nacionalizadas, y evidentemente para tomar las decisiones de nacionalizar.

En la posguerra las nacionalizaciones fueron utilizadas en las economías centrales cada vez más como una política para combatir la decadencia económica de ciertas ramas tradicionales, o apoyar la creación de empresas en las ramas nuevas donde la inversión privada fue insuficiente¹⁴.

En las economías periféricas, por su parte, las nacionalizaciones alcanzaron importancia y se extendieron como parte de los movimientos de liberación nacional y de los procesos de descolonización de la posguerra. Aunque algunos países en desarrollo ya habían construido, desde los años cuarenta, un sector público importante ¹⁵.

En los años sesenta y setenta por supuesto que aún se siguieron manteniendo las versiones más radicales de las nacionalizaciones, y fueron concebidas políticamente como un instrumento de combate a las grandes corporaciones monopólicas privadas, y en último término, del capitalismo. Estas versiones prosperaron sobre todo entre los partidos comunistas de casi todo el mundo, bajo la versión de un capitalismo monopolista de estado ¹⁶.

La importancia estratégica atribuida al sector público y nacionalizado de la economía comenzó a perder importancia relativa entre los partidos socialdemócratas europeos. El punto de inflexión del modelo nacionalizador se localiza en la revisión programática que realizó el Partido Socialdemócrata Alemán especialmente a partir del célebre programa Bad Godesberg de 1959 (Przerwoski, 90).

Sin embargo el declive y crisis del modelo de las nacionalizaciones, en los países de Europa, comenzó a mediados de los años setenta. Las críticas más frecuentes que se esgrimen en su contra son el gran tamaño que alcanzó en comparación al sector privado, la burocratización, la ineficiencia de su operación, y su dependencia financiera del gobierno ¹⁷.

¹³ El trabajo más documentado y riguroso al respecto es *El capitalismo monopolista de Estado* (72) un amplio estudio elaborado por el Partido Comunista Francés que en buena medida recoge las tesis básicas de una amplia literatura sobre el tema que en los países de Europa occidental y en la URSS se produjo en esos años).

¹⁴ Véase Buchanan, et. al. 79, en esta obra colectiva hay estudios muy detallados sobre el papel de las nacionalizaciones en las economías europeas.

¹⁵ Véase Hanson, 78, quién ha hecho un buen recuento sobre la evolución y significado del sector nacionalizado en especial en las economías periféricas.

¹⁶ Véase al respecto el libro editado por el Partido comunista Francés, *El capitalismo monopolista de Estado* (72).

¹⁷ Stiglitz ha ubicado con claridad muchos de los mitos y falacias que sobre el sector nacionalizado de la economía se han planteado por los críticos (Véase Stiglitz, 90, p. 30 a 36).

El Estado desarrollista

El modelo del estado desarrollista tuvo como objetivo principal promover el logro del desarrollo económico ¹⁸. La tesis esencial del modelo atribuía al estado la capacidad para inducir deliberadamente un conjunto de intervenciones para que las economías nacionales, en especial las de menor desarrollo relativo, alcanzaran ventajas comparativas en distintas áreas para enfrentar la competencia en el comercio internacional. El argumento económico consistía en que el mercado, ¹⁹ no sólo no permitiría alcanzar ese objetivo, sino que incluso era uno de sus principales obstáculos, y que el estado debería suplir las ausencias institucionales (crédito, educación, etc.) ²⁰

El modelo desarrollista asumió que el logro de la industrialización era el elemento clave de cualquier política de desarrollo. Esta propuesta era especialmente importante para aquellos países que llegaban tardíamente a la industrialización ²¹.

La idea fuerza del modelo, era que sólo los grandes estados industriales serían realmente los que llegarían a contar en el mundo moderno. En los años que siguieron al fin de la Segunda Guerra esta idea fue muy atractiva para las élites y los gobiernos, y fue capaz de movilizar a muchos estados en la búsqueda de la industrialización como medio decisivo para lograr su modernización.

El estado desarrollista mediante un sector público “dirigista” se propuso a final de cuentas alcanzar las más altas tasas de crecimiento posibles. Esta es la diferencia principal con respecto al estado del bienestar que buscaba distribuir la riqueza y no crearla, o del estado de las nacionalizaciones que buscaba defender la economía nacional frente a la competencia exterior, la depresión económica, el apoyo de las ramas atrasadas de la economía, y la defensa del empleo.

¹⁸ Los autores “clásicos” de la teoría del desarrollo han insistido en la necesidad de la intervención estatal no como una panacea para el logro del desarrollo pero sí como un mecanismo impulsor decisivo. Véase por ejemplo, Lewis (84) quien sostiene que “... el mercado funciona en los países en desarrollo con menos eficiencia que en una economía desarrollada” de allí la exigencia de que el Estado intervenga, si bien ello no garantiza automáticamente mejor asignación de recursos (p. 309); Hirschman (80) por su parte destaca que los economistas del desarrollo fueron más allá del keynesianismo y defendieron alguna forma de planeación de la inversión pública, pues “...los remedios keynesianos serían inadecuados, para activar los recursos. Para ello sería necesario instrumentos de aceleración *pricing devices* y mecanismos de presión; de allí surgió mi estrategia del crecimiento desequilibrado (p. 1062); de igual modo Sen (83) insiste en la misma dirección (p. 746 y ss). Por su parte los “surveys” de Cardoso (80) y Arida y Taylor 89 recogen la idea desarrollista según la cual existe una necesidad de reforzar los centros de decisión, que podrían articular la “voluntad deliberada” de alterar una situación, de allí la necesidad de fortalecer y modernizar al estado mediante la creación de agencias del desarrollo.

¹⁹ A. Amdsen ha dicho que la tarea del estado no pocas veces consiste en poner los “precios” incorrectos” justamente para crear las condiciones que los “precios correctos” del mercado no permiten (Amdsen, s.f. p. 3).

²⁰ A. Gerschenkron es uno de los autores que más han influido en las concepciones sobre la industrialización tardía y el papel del Estado (Véase el clásico libro *El atraso económico en su perspectiva histórica*, Gerschenkron, 68, p. 25 y 31). A. Amdsen ha llamado la atención de que Gerschenkron concibió la intervención del estado no como una “falla” intrínseca del mercado para inducir la industrialización sino como una consecuencia de la ausencia de actores e instituciones. “Sin embargo la intervención gubernamental -dice Amdsen- no puede simplemente tomar la forma pasiva de proveer remedios sobre las carencias institucionales, o aún de las “fallas del mercado”. Por el contrario, la industrialización tardía debe ser inducida a través de un proceso que ponga los “precios erróneos” (Amdsen, s.f. p.3).

²¹ Una revisión de la ideas sobre el papel del estado en el desarrollo se encuentra en el Simposio sobre el estado y el desarrollo económico (90) y en Adelman, et. al. (89).

El modelo desarrollista se extendió ampliamente en el mundo y no sólo, como pudiera pensarse a primera vista, en los países subdesarrollados (Véase Bianchi, et. al. 89). Japón fue, en el periodo de entreguerras, el ejemplo más conspicuo de un estado desarrollista exitoso. A este modelo se adhirieron más tarde los países del sudeste asiático. Los países europeos también asumieron, en mayor o menor medida, este modelo. Este es el caso de países como Francia, España e Italia ²². El éxito del estado desarrollista fue obviamente desigual entre los países donde se implantó ²³.

El modelo del estado desarrollista encontró en la teoría del desarrollo la fuente principal para sus fundamentos económicos más importantes. Las tesis desarrollistas impulsaron una concepción según la cual el atraso económico no se debía a una genérica falta de capital, sino a la ausencia de incentivos para invertir productivamente el excedente económico. La conclusión era más o menos evidente, el estado era entonces el factor que podría inducir al capital privado a invertir, creando incentivos y removiendo los “cuellos de botella”. El instrumento privilegiado de una estrategia de desarrollo basada en el estado sería la planeación y programación de las inversiones dirigidas desde un sector público progresivamente influente.

Estos objetivos sólo se lograrían con una intervención gubernamental deliberada para distorsionar los precios relativos y estimular la inversión. Esta era por supuesto una tesis bastante heterodoxa de cara a los planteamientos neoclásicos según los cuales el estado debería encargarse de “poner los precios correctos” y sólo intervenir complementariamente.

El bajo y atrasado nivel de industrialización de estos países, la competencia exterior, el atraso del sector agrícola, y en síntesis, la condición tardía de la industrialización, eran elementos que pesaban mucho como para pensar que el mercado por sí sólo pudiera impulsar el proceso. Esta era la razón principal por la cual se requería de un esfuerzo deliberado por parte del estado, para llenar los vacíos económicos y sociales y los prerequisites faltantes (Schumpeter en su teoría del desarrollo económico había aportado muchas ideas al respecto y Gerschenkron, 68, documentó históricamente los “prerequisites” sobre la industrialización.).

La economía del desarrollo sostuvo que el mercado por sí sólo limita las posibilidades de una mayor tasa de crecimiento, cuestión que se agrava en las economías periféricas, en las cuales los mercados sufren mayores distorsiones y fallas ²⁴.

Los principales argumentos sobre las debilidades del mercado fueron que:

- la asignación de recursos por parte del mercado lleva a una contracción y/o disminución de la tasa potencial del crecimiento económico,

²² El estado desarrollista no fue solamente un esquema económico sino también social y político que permitió la formación de coaliciones “desarrollistas” que derivaron su legitimidad política de las aspiraciones nacionales por alcanzar el desarrollo. El éxito económico que lograron los estados desarrollistas varió significativamente. En muy buena medida las diferencias pueden ser explicadas por el entorno institucional que permitió desarrollar un ambiente social y económico de cooperación entre el estado y el mercado, y entre los sectores público y privado (Véase Adelman, 89).

²³ Para un análisis comparativo del desempeño del estado desarrollista entre países de América Latina y Asia véase Bianchi, Kagami y Muñoz (89), para los países desarrollados Epstein y Schor (88), para los países de la Comunidad Económica de Europa Hall (88) y para los países de industrialización tardía Amdsen, s.f).

²⁴ En opinión de A. Krueger las fallas del mercado fueron concebidas como el resultado de rigideces estructurales que se definían como la ausencia de una respuesta a las señales del mercado (Véase Krueger, 90, p.9)

- las soluciones de mercado en materia de comercio exterior, dado el deterioro de los términos de intercambio, inhiben las potencialidades de crecimiento de la periferia,
- el mercado intensifica la “heterogeneidad estructural” dentro del sector industrial, y entre éste y el sector agrícola,
- el mercado es insuficiente para proveer de bienes públicos, crear y/o absorber las externalidades, y regular los monopolios, y finalmente,.
- el mercado concentra los frutos del crecimiento.

A la intervención estatal, en cambio, se le atribuyeron las siguientes ventajas:

- los programas de inversión pública tienen un horizonte más amplio para crear condiciones que en el mediano y largo plazo permita elevar el crecimiento,
- la intervención estatal garantiza la producción de bienes públicos, aprovechar las externalidades y con ello reducir las discrepancias de las tasas sociales de retorno entre las inversiones públicas y privadas,
- el estado regula los monopolios y fortalece la soberanía nacional, y finalmente,
- el estado puede mejorar la distribución del ingreso.

El modelo del estado desarrollista logró convencer de las bondades contenidas en la idea política de desarrollar a los estados como potencias industriales. Ello fue un hecho importante porque muy pocos creían en su viabilidad. Esta idea ganó legitimidad y consenso en los años cincuenta y sesenta. El estado desarrollista se convirtió -como ha escrito P. Evans, 90- en una fuerza motivacional relevante que permitió inducir nuevas pautas de inversión y ahorro entre los agentes económicos.

A pesar de los defectos y dificultades de este modelo el resultado económico es que efectivamente el modelo desarrollista logró aumentar la tasa de crecimiento y acumulación, y elevar los niveles de industrialización ²⁵.

²⁵ Una crítica sobre el papel del estado en la industrialización y el desarrollo se encuentra en A. Krueger su argumento gira alrededor de las “fallas del gobierno”. y señala que el papel del gobierno fue en realidad una justificación ideológica de los programas de industrialización y la historia económica de los años setenta y ochenta mostró que las políticas del estado habían fracasado (Véase Krueger, 90, p. 9 y ss).

TIPOS DE DESARROLLO ECONOMICO EN EL MUNDO Y PAPEL DEL ESTADO

TIPO CARACTERISTICAS	Asociativo e internamente dinámico	Asociativo orientado a las exportaciones	Asociativo/disociativo	Disociativo/capitalista de Estado	Disociativo/socialista de Estado
Tamaño y perfil de los países	Grandes de Europa y Estados Unidos	Pequeños y medios de Europa Occidental (Suiza, Holanda y Bélgica)	Países nórdicos: Canadá, Australia y Nueva Zelanda	Japón, Rusia zarista, Italia y algunos países semi-periféricos	URSS y países de Europa Central
Ejes dinámicos del crecimiento y obstáculos	Industria manufacturera y pesada portadoras del progreso técnico	Restricciones de mercado interno, recursos naturales y baja densidad demográfica	Dinamismo del sector exportador primario, y posteriormente especialización industrial y exportador	Dependencia del comercio exterior industrialización acelerada	Desarrollo forzado de la industria pesada y colectivización compulsiva de la agricultura
Presencia de los sectores público y privado	Predominio del privado y Estado complementario (comparado con magnitudes 1930)	Predominio privado y Estado pequeño en la producción	Predominio privado Estado pequeño pero importante en infraestructura	Notable intervención directa e indirecta	Economía estatal dominante
Apertura al exterior	La participación del comercio exterior en el PIB no fue determinante. Economía abierta	El comercio exterior determinante. Economía protegida y luego abierta	Proteccionismo importante y luego apertura parcial	Proteccionismo y luego apertura parcial	Mercado interno decisivo y economías prácticamente cerradas
Cambio estructural	Lento pero sostenido en el largo plazo	Cambio rápido desde el atraso relativo en el s. XIX a la modernización del s. XX	Lento pero con logros decisivos en el s. XX	Rápido e intenso	Lento y desigual sectorialmente

Fuente: elaborado a partir de Senghaas (85)

Tipos de desarrollo a partir de la presión y desafío externos en una perspectiva de largo plazo. Criterios:

1. Dependió mucho del estado de desarrollo y de la dinámica interna de los factores modernizantes.
2. Fue importante el tamaño de la sociedad desafiada, en principio entre más grande la población más reducida la participación relativa de las exportaciones en el PIB. Las inversiones colocadas en el extranjero pueden tener un volumen absoluto considerable si se le compara con las exportaciones/PIB de países pequeños que puede ser relativamente significativos, pero desde el punto de vista absoluto son reducidos. Ello produce una suerte de protección natural y su incidencia sobre el dinamismo y la modernización pueden variar notablemente.
3. El momento que se toma la decisión de fortalecer la

autonomía frente a las presiones externas es relevante entre más tardío más obstáculos y desniveles frente a la competencia externa, por supuesto que es una tendencia general y no una conexión inequívoca. Lo relevante en la decisión temprana o tardía es que alude a los factores que han inhibido o por el contrario impulsado el desarrollo.

4. La reacción puede ser asociativa o disociativa. La primera significa adoptar una actitud de apertura frente al desafío y orientarse hacia la economía más desarrollada de acuerdo a la división internacional del trabajo, en un marco liberal. La segunda consiste en una estrategia que acepta el desafío, y adopta medidas más o menos proteccionistas, para impulsar el potencial del desarrollo interno. La competencia internacional y el mercado libre no es el criterio de promoción del desarrollo.

11. El crecimiento y la calidad del Estado

La expansión del Estado

Se ha reconocido de manera unánime que el crecimiento de la participación del estado en la economía ha sido muy acelerada desde los años treinta. En cambio existen distintas interpretaciones sobre las causas que provocaron esa expansión. Entre las más mencionadas están ¹:

- i) Las fallas del mercado, permanentes y temporales, que impiden o ponen en riesgo el funcionamiento y reproducción de la economía. El estado amplió su tamaño y escala de intervenciones justamente para corregir esas fallas.

Las fallas del mercado que generan un efecto acumulativo en el largo plazo que será mayor en la medida en que las restricciones económicas sean también mayores. Por ejemplo, necesidades de inversiones en la industria, en obras de infraestructura, vivienda, educación, etcétera.

- ii) las restricciones estructurales y coyunturales económicas, políticas e institucionales obligan que el estado intervenga cada vez más para superarlas.

- iii) Las demandas y presiones de los distintos grupos sociales. Estas presiones se ejercen por medio de distintos mecanismos como las elecciones, las luchas sindicales, y los contratos por obras públicas. Ante ellas el estado busca ampliar su capacidad de representación del interés público y se ve obligado a satisfacer las demandas de ese grupo.

- iv) La habilidad de la burocracia es un factor decisivo para transformar sus poderes nominales, determinados jurídicamente, y su voluntad política, definida contractualmente en capacidad real de decisión en las distintas instancias de poder. Esa habilidad se refleja en la calidad de la administración pública medida por distintos indicadores: formación y entrenamiento del personal estatal y métodos de reclutamiento ².

- v) El poder relativo de las dependencias gubernamentales puede generar inercias burocráticas que inciden en el crecimiento del estado. Las dependencias que controlan áreas clave de la administración pública (defensa nacional, grandes

¹Desde el punto de vista político los enfoques dominantes sobre la expansión del estado han girado alrededor de las tesis de A. Downs en sus libros *An economic Theory of Democracy* (57), *The theory of political coalitions* (67) y *Public goods and private status* (71) según las cuales los partidos políticos y los burócratas juegan un papel decisivo en el crecimiento estatal. Niskanen (71) formalizó un modelo de maximización presupuestaria que mostró que el presupuesto se podría ampliar hasta el doble de lo necesario para cubrir necesidades "legítimas". Posner (74), por su parte, le dio importancia a las licencias, tarifas, contratos, etcétera, que expandían innecesariamente las actividades estatales. Finalmente, un grupo de autores atribuyó el crecimiento del estado a una función de la tecnología militar y a la rápida expansión de los gastos en defensa (Véase North, 84, p.235).

²La habilidad de la burocracia se concreta en el crecimiento del estado, siempre y cuando su grado de autonomía relativa le permita aplicar medidas expansionistas. Por ejemplo, nacionalizar, apropiarse de una parte relevante de la renta nacional, márgenes amplios para fijar la política fiscal y monetaria expansivas. Por supuesto que esta explicación no ocurre al margen de las anteriores, es decir, de las exigencias de la sociedad son también importantes, y el apoyo de la sociedad es necesario para alcanzar las metas estatales.

empresas públicas), pueden volverse autónomas y generar iniciativas de inversión pública que impliquen programas de gasto cuantiosos. En última instancia su influencia dependerá del peso específico (económico y político) de las dependencias, del grado de responsabilidad de que estén dotadas para tomar las iniciativas y de su capacidad para formular y aplicar políticas estatales.

En general estas interpretaciones del crecimiento del estado destacan la circularidad acumulativa que se establece entre las necesidades del desarrollo y la expansión del activismo estatal. El argumento básico es que la política de los grupos sociales de interés, incide en la ampliación de las funciones estatales. Además ponen de relieve la relación que se establece entre los ciclos políticos y el crecimiento del estado. La conclusión genérica a la que arriban estas interpretaciones es que las políticas de los grupos sociales y de la burocracia, tienden a producir una sobreintervención estatal, incluso por encima de las presiones y demandas de los grupos y las necesidades de la burocracia. Esto último de acuerdo a la llamada Ley de Parkinson y las hipótesis de Niskanen ³.

Los siguientes factores refuerzan la tendencia al crecimiento del estado:

- i) no hay controles efectivos para revisar los programas públicos. Una vez que los programas se establecen, adquieren tal fuerza que no es fácil eliminarlos, revisar sus funciones originales y eventualmente desaparecerlos;
- ii) la mayor complejidad de la administración pública obliga a crear aparatos burocráticos costosos sólo con el propósito de interrelacionar las distintas dependencias estatales;
- iii) la intervención estatal politiza excesivamente los procesos sociales que naturalmente deberían ocurrir con intervenciones públicas mínimas y,
- iv) la expansión del estado limita la iniciativa del sector privado.

De acuerdo con estas explicaciones la sociedad y el estado no están provistos de mecanismos adecuados para evaluar las intervenciones públicas. Se han sugerido los siguientes criterios para evitar la expansión ilimitada y burocrática del estado:

- i) selectividad y con objetivos temporales precisos;
- ii) eficiencia en el sentido de preservar los mecanismos de los precios y potenciar la expansión del mercado y,
- iii) establecimiento de un ambiente socioeconómico y político lo más estable y predecible posible, en el cual la discrecionalidad de los operadores no cambie las políticas abrupta y caprichosamente.

Hipótesis sobre el crecimiento del gasto público

Las hipótesis sobre las causas de la expansión del gasto público se pueden organizar en tres grupos principales de acuerdo con el factor al cual se le atribuya mayor

³ La ley de Parkinson sobre el crecimiento de las organizaciones públicas señala que " Un funcionario desea multiplicar sus subordinados, no sus rivales, y los funcionarios se crean trabajo mutuamente." Y la hipótesis de Niskanen similarmente postula la tendencia a la maximización de las organizaciones públicas por parte de los funcionarios (Citado por Siglitz, 88, p.219).

importancia. Primero, las relaciones con la evolución de la demanda social; segundo, las vinculadas con necesidades de oferta de bienes públicos y, tercero, las basadas en los requerimientos de la burocracia estatal ⁴.

Hipótesis por el lado de la demanda

Estas hipótesis se basan en la “ley de la actividad creciente del estado” formulada en 1883 por A. Wagner y actualizada en los años sesenta por varios analistas (Véase Peacock, 79).

De acuerdo a la ley de Wagner la expansión del gasto público se explica, primero, por la creciente complejidad del capitalismo industrial y la mayor presencia de los monopolios; y segundo, por el aumento de la población y de sus demandas de bienestar. Ello impone al estado un incremento continuo de su gasto público en:

- mantener el orden político y social por medio de políticas de distribución del ingreso;
- construir infraestructura básica en materia urbana, de transportes y comunicaciones y en general obra pública;
- controlar y regular los monopolios naturales y,
- fortalecer la formación del capital humano en salud, educación, vivienda, etcétera.

Cumplir con estas funciones fija un piso al gasto público. La ley de Wagner atribuye a la modernización y al crecimiento de la economía la generación de una demanda por bienes públicos creciente. El estado los ofrece a precios muy bajos o nulos, lo cual provoca un “exceso” de demanda y un crecimiento del gasto público (Véase Buchanan, 79, p. 51) ⁵.

Se ha criticado la “ley Wagner” por la circularidad y simplificación de su argumento explicativo. Por una parte, la demanda de bienes públicos se explica por el gasto de los consumidores, lo cual no siempre es cierto. Por otra parte, la demanda de bienes públicos no es el único factor que explica el crecimiento del gasto gubernamental, por ejemplo, las externalidades son también elementos importantes de las actividades estatales. Finalmente, las pruebas empíricas elaboradas para corroborar la hipótesis de Wagner son muy débiles (Buchanan, 79, p. 51 y 52).

⁴ Existen por supuesto otros enfoques para explicar las causas del crecimiento del Estado. Lybeck (88) por ejemplo ha encontrado doce grupos de teorías o modelos: 1. La ley de Wagner por la reestructuración de la sociedad; 2. Ley de Wagner de acuerdo con la elasticidad ingreso de la demanda de los bienes y servicios públicos; 3. El efecto desplazamiento de Peacock y Wiseman; 4. El efecto Baumol de los diferenciales de productividad de los sectores público y privado y el de la inelasticidad-precio de la demanda; 5. La demanda por la redistribución del ingreso del votante medio; 6. Grupos de interés y la demanda por subsidios específicos; 7. La ilusión fiscal y las facilidades de imponer gravámenes impositivos; 8. Ciclos político-económicos y la toma de decisiones políticas; 9. Burocracia; 10. Los empleados públicos como electores y votantes; 11. El impacto de los partidos políticos; y 12. Centralización del poder y la formación de coaliciones y federaciones.

⁵ Musgrave sostiene que la causa principal del crecimiento del gasto público es la utilización del presupuesto con fines distributivos y políticos por medio de su concepto de “merit wants” (Musgrave, 59).

Hipótesis por el lado de la oferta

Estas hipótesis se sustentan en el modelo de Baumol (67) de crecimiento desequilibrado de la productividad entre los sectores público y privado. De acuerdo con el modelo, en el sector privado el progreso técnico se incorpora de acuerdo con las señales de rentabilidad de las inversiones induciendo el crecimiento de la productividad. En cambio, en el sector público, dado que la rentabilidad no guía la incorporación de progreso técnico la productividad es más baja (Véase OCDE, 85, p. 131 y 132).

La menor productividad del sector público se explica -en el modelo de Baumol- porque se utiliza más mano de obra y capital que en el sector privado para producir la misma cantidad de bienes. En consecuencia, las necesidades de inversión en el sector público son mayores comparadas, lo que se traduce en necesidades crecientes de gasto público.

El “efecto Baumol” se ha criticado porque no se han encontrado evidencias empíricas que demuestren la existencia de niveles desiguales de productividad entre los sectores público y privado. Estudios comparativos recientes sobre la productividad de los dos sectores han demostrado la existencia de tasas de productividad muy similares en ambos sectores (Vickers y Yarrow, 88).

Hipótesis de la expansión de la burocracia

Estas hipótesis se sustentan en el modelo formulado por Niskanen, 71, de acuerdo con el cual se establece un “efecto de solidaridad” social, político y económico en las relaciones entre tres grupos sociales burócratas, políticos y electores en el mercado político.

El modelo supone que los tres grupos están formados por individuos que tienen un comportamiento racional y maximizan sus respectivas funciones de utilidad. Los burócratas buscan aumentar su poder en la administración pública y para ello tienen necesidad de expandir sus actividades. Los políticos están obligados hacer ofertas más ambiciosas a los electores. Finalmente, los electores son consumidores de bienes públicos que presionaran a los otros dos grupos para incrementar su bienestar individual.

En el modelo, las relaciones e intereses, complementarios y competitivos, entre los tres grupos se confrontan y resuelven en el mercado político. El resultado será siempre una presión para elevar el gasto público y las actividades del estado.

La conclusión es que la solidaridad entre los tres grupos conduce a intervenciones estatales que no elevan la eficiencia económica ni mejoran la distribución del ingreso. Ello puede dar lugar a un ciclo político que induce, aunque sea de manera intermitente al crecimiento del estado, por ejemplo en periodos electorales, muy por encima de los niveles de eficiencia económica.

Este modelo se ha criticado por basarse en supuestos individualistas y utilitaristas, que son muy simplificadores de la realidad de las democracias liberales. Las motivaciones de los tres grupos sociales del modelo no son sólo individuales y maximizadoras. Los intereses políticos y económicos de los tres grupos obedecen también a conductas sociales y escalas de valores que incluyen elementos que rebasan lo simplemente económico y político.

Políticas de expansión del estado

El crecimiento del estado en la posguerra en realidad ha sido el resultado de distintas políticas que -como señaló Shonfield- han “usado el poder público”.

Las experiencias concretas ilustran con claridad lo anterior. Existe una amplia variedad de políticas, instrumentos, y estrategias de desarrollo. También son notables las diferencias institucionales, culturales y en la organización e influencia relativa de los distintos grupos de interés. Por último, las variaciones del grado de eficacia y de calidad de las políticas es significativa.

Las diferencias nacionales en la velocidad del crecimiento estatal son significativas y guardan correlación con una combinación de factores: tamaño de la economía, población, disponibilidad de recursos naturales y, organización institucional. También son diferentes para cada país las estrategias, las políticas y los modelos organizativos.

El crecimiento del estado obedece a una política por complementar y llenar vacíos que deja el mercado y el sector privado. Empero también existe una acción deliberada de la burocracia estatal por intervenir en áreas nuevas.

El tamaño del Estado

En los análisis cuantitativos sobre la intervención estatal en la economía, también se puede distinguir los puntos de vista extremos de oposición y apoyo. Algunas investigaciones concluyen que el crecimiento del estado ha generado distorsiones e inhibido el crecimiento (Peacock, 79 y OCDE, 86). En cambio, otros estudios estadísticos (Ram, 86, y Maddison, 86) muestran que hay suficientes pruebas para concluir la existencia de una significativa correlación entre el tamaño del estado y el desempeño económico en muchos países.

A pesar de lo controvertible del tema hay, sin embargo, suficientes evidencias para documentar que la expansión del estado ha permitido:

- i) aumentar la formación bruta fija de capital;
- ii) modificar la composición sectorial de la producción reforzando los efectos sobre la integración nacional del aparato productivo;

- iii) emplear el capital en las áreas más necesitadas, generando un mayor número de empleos y,
- iv) elevar la productividad global del sistema (Véase Gray, 83, Maddison, 86, Shonfield, 89 y Rati Ram, 86).

Tendencias básicas del crecimiento del gasto público

La expansión del gasto público en largo plazo es un hecho ampliamente reconocido y documentado. Su influencia en la producción, la inversión y el empleo ofrece una primera aproximación grosso modo sobre su importancia en el desempeño económico de los diferentes países. Sin embargo, el hecho controvertible ha sido la eficacia y eficiencia de las políticas de gasto. La efectividad del gobierno depende de su tamaño absoluto, del grado de intervención, de su orientación estratégica para cambiar patrones de inversión y consumo, así como de la calidad de sus intervenciones e instituciones.

La participación del gasto público en el PIB prácticamente se duplicó entre 1930 y 1980 (Véase Reynolds, 86, p. 109 y Maddison, 86, p.168). Esta tendencia se acentúa en la posguerra, y a pesar del ajuste fiscal en la década de los ochenta, especialmente intenso en los países en desarrollo, el gasto público mantuvo todavía una influencia considerable (Véase Banco Mundial, 88) ⁶.

En efecto el gasto público total como proporción del PIB se incrementó constantemente desde finales de los años treinta, con una fase de aceleración entre 1972-1985. En los países industrializados de 22.2% a 28.6% y en los subdesarrollados de 18.7% a 26.4 por ciento (Véase cuadro 10). En general no se ha abatido el nivel de gasto, pero si se ha conseguido frenar la tendencia histórica al aumento (Banco Mundial, 88) ⁷.

La inversión del sector público (gobierno central y empresas públicas) tuvo tendencias muy similares a las del gasto público. La inversión pública como proporción de la inversión total se mantuvo durante el ajuste promedio 1980-1985 en los niveles históricos de 43% para un grupo de países subdesarrollados y de 30% para una muestra de trece países desarrollados (véase el cuadro 11).

⁶ El papel económico del sector público en el largo plazo tiene al menos dos fases: la del crecimiento extensivo y la del intensivo (Reynolds, 86). En la primera (entre 1850-1930) el sector público es en general pequeño, tanto por el lado de los ingresos como de los gastos. La tributación tiene como base los impuestos personales, de la tierra y el comercio, y el gasto se destina al ejército, a la administración de servicios públicos, al consumo de los grupos propietarios, y sólo una pequeña proporción a fines económicos y sociales. En la fase intensiva la presencia creciente del gobierno se asocia con un acontecimiento político o económico y con el establecimiento de gobiernos o regímenes progresistas (aunque no solamente) que postulan la necesidad de implantar un control más efectivo sobre la economía.

⁷ Una opinión ampliamente aceptada es que "...una innovación fundamental en las aspiraciones de la política económica postbélica fue el compromiso de hacer pleno uso de los recursos. En Estados Unidos la idea fue consagrada en la Ley del Empleo Pleno de 1946 aunque no fue puesta en aplicación por completo hasta los años sesenta. En el Reino Unido y Escandinavia el evangelio keynesiano del activismo fiscal y el compromiso primordial del empleo pleno ganaron amplia aceptación...En Francia, el objetivo se expresó de manera más dirigista, con menor insistencia explícita en el empleo pleno, pero con un compromiso previo y más fuerte de crecimiento según se expresa en su proceso de planificación. Italia y Japón no habían participado en la tradición keynesiana, pero también apuntaban a una reconstrucción rápida y ambiciosa de sus economías por medio de la acción y la intervención del gobierno siempre que fuesen necesarias. Alemania hizo mayor hincapié en la estabilidad de precios que en el sostenimiento de la demanda internacional, pero proclamó la meta de empleo pleno... mediante el crecimiento inducido por las exportaciones" (Maddison, 86, p. 182 y 183)

El déficit público comenzó a aumentar desde finales de los años treinta, pues, como es conocido, a partir de esa época se adoptó el financiamiento deficitario del gasto público, como política. Aunque retóricamente muchos gobiernos mantuvieran la idea de un presupuesto estabilizador, la experiencia estuvo muy lejana de esas declaraciones, y en la práctica las metas de crecimiento se fijaban de acuerdo con niveles de inflación y déficit públicos razonablemente manejables en un marco relativamente estable (Véase Maddison, 86, p.164). El déficit público como proporción del PIB y del gasto aumentó en el periodo 1972 a 1985 de 1.8 a 5.1 por ciento en los países industrializados y de 3.5 a 6.3 por ciento en los subdesarrollados (véase el cuadro 10). En la década de los ochenta el déficit fiscal ha aumentado, en muchos casos a pesar del ajuste al gasto. Este fenómeno fue más intenso en los países subdesarrollados de África y América Latina. La excepción fueron los nuevos países industrializados del sureste asiático (NPI) (véase el cuadro 5). Las necesidades de financiamiento externo como porcentaje del gasto total se elevaron en casi todo el mundo, si bien este hecho fue muy agudo para los países subdesarrollados, a excepción de los NPI.

Tendencias básicas del crecimiento de la empresa pública

La expansión de las empresas públicas E.P. muestra una tendencia ascendente en casi todo el mundo desde la posguerra hasta la década de los años setenta. Existen diferencias por países y etapas de desarrollo en cuanto a la estrategia de crecimiento, perfiles sectoriales, modalidades de la propiedad y mecanismos de control de las decisiones.

Hacia mediados de los años setenta las E.P. contribuyeron en promedio con cerca de 13% de la formación de capital; si se excluye Estados Unidos de Norteamérica, en donde esa participación es típicamente baja, el promedio excede 16%. En los países en desarrollo el promedio (27%) fue significativamente más alto que en los países desarrollados (11%). El promedio de participación en la producción para ambos grupos de países, fue de alrededor del 9% (véase el cuadro 1).

Históricamente se puede distinguir dos fases en la participación de las E.P. en el gasto público. La etapa de la posguerra se caracteriza por un aumento sostenido que se aceleró en los años setenta. En cambio, en la década de los ochenta se comienzan a observar tendencias a la desaceleración asociadas a los procesos de ajuste y privatización. En los países de América Latina, especialmente en Argentina, Brasil, México y Venezuela un incremento muy significativo entre 1970 y 1982 (véase cuadro 2) y entre 1982 y 1987 apenas si se ha logrado frenar relativamente esa tendencia, a pesar de los procesos de privatización que bajo diversas modalidades se han aplicado en esos países. De otra parte, en los países desarrollados si bien entre 1970 y 1982 aumentó el gasto total como porcentaje del PIB el relativo a las empresas públicas se mantuvo en 1982 con referencia al del año de 1970. En el caso de los NPI ocurre un pequeño retroceso en el gasto de las E.P. (véase cuadro 2).

La importancia relativa de la E.P. había sido creciente hasta 1982 año en que comenzó un ajuste que ha tendido a generar una mayor dispersión en el comportamiento de los indicadores tradicionales. En una perspectiva de mayor plazo, se encuentra que durante

la década de los setenta el peso relativo de la E.P. en los países desarrollados ha registrado pocos cambios, ya que los más destacados ocurrieron durante los años treinta y en la segunda posguerra; mientras que en los países subdesarrollados ocurrió un incremento marcado, donde los promedios de participación en la producción y en la inversión se incrementaron 4.5% y 10.5% respectivamente; estos promedios son un simple reflejo del tamaño del sector E.P. en algunos países, pero ilustra su mayor influencia cuantitativa, y no expresan obviamente las diferencias puntuales en: producción, participación por ramas de actividad, tanto en producción como en inversión, ubicación en la cadena de relaciones industriales, diferencias nacionales según grado de desarrollo (véase el cuadro 3).

Las diferencias nacionales, importantes en muchos casos, tienen diversas explicaciones genéricas: factores políticos-ideológicos pues los países con posiciones progresistas tienden a manejar un sector de EP mayor; factores coyunturales como crisis económicas y sociales, guerras civiles, lucha por la independencia, bancarrotas masivas, catástrofes naturales; por último, otros factores técnico-económicos relacionados con la sustitución de agentes, asignación eficiente de recursos, aprovechamiento de economías de escala o externas, inversión en áreas intensivas en el uso de capital, desarrollo regional, sustitución de importaciones, etcétera.

Las similitudes nacionales también pueden explicarse por medio de factores estructurales. Cuando la presencia de las EP es relativamente grande es común que los diferentes países tengan substanciales diferencias sectoriales en donde es mayor la presencia de E.P.; segundo, países con una influencia de E.P. relativamente grande en todos o en la mayoría de los sectores, frecuentemente tienen participaciones significativas en los sectores en donde la penetración de la E.P. es en promedio baja para todos los países. Estos dos factores se pueden mover en direcciones opuestas aunque puede predominar uno sobre otro; este efecto es pertinente para la explicación de la similitud de las participaciones entre países desarrollados y subdesarrollados. En estos últimos, la E.P. es más relevante en un sector, en especial el manufacturero, que en los países desarrollados. Sin embargo, los países subdesarrollados tienen también una participación relativamente importante en la producción agrícola, mientras que en los países industrializados es baja. En los países más desarrollados existe una menor participación en manufacturas que en los subdesarrollados.

La distribución sectorial de la participación de la EP tiene los siguientes rasgos:

- En la mayoría de los países la E.P. ha mantenido su participación en las industrias tradicionales hasta el año de 1982, con el control mayoritario o total: electricidad, gas, agua, comunicaciones, transporte, etcétera.. Después de ese año ha comenzado a modificarse la situación. En los NPI la flexibilidad para cambiar de las ramas tradicionales y maduras a las modernas y dinámicas ha sido mayor que en los países de América Latina.
- En muchos países, en especial los subdesarrollados, la EP tiene una participación mayoritaria en la explotación de recursos naturales: petróleo, gas natural, carbón y otros minerales. En estas ramas se concentra un porcentaje alto de la participación

estatal. Esto se explica principalmente porque se trata de actividades de alto riesgo y operación de gran tamaño, por las rentas económicas que generan en tanto monopolios naturales o técnicos, y finalmente, porque asegura el control nacional de esos recursos.

- En la industria manufacturera existen diferencias apreciables entre los países. En general la participación en este sector es menor para todos los países, aunque se puede detectar una cierta polarización en dos grupos: uno en donde la participación en la producción de manufacturas es de 10 a 25 por ciento, y otro, particularmente de países de Asia y Africa, en donde el nivel excede el 50% (véase cuadro 3).

Dentro de la industria manufacturera de los países subdesarrollados la EP tiene un peso más importante en refinación de petróleo, química, hierro y acero, equipo de transporte y textiles. En algunos casos interviene como socio en ramas moderna. En cambio, en los países desarrollados aunque también destacan las industrias tradicionales, las EP tienen un papel importante en las ramas modernas. En ambos tipos de países la participación estatal es menor en azúcar, bebidas y tabaco.

- la EP es muy importante en ramas intensivas en capital. Para los países en los cuales existe información disponible se encontró que la participación promedio en la formación de capital fue de 17%, casi el doble de lo que significa su participación promedio en el PIB (véase cuadro 3).
- el tamaño y número de la EP varían de un país a otro; hay ejemplos en los que existe un número grande de pequeñas empresas públicas, y otros, en los que la EP, por su gran tamaño en términos absolutos, se ubica entre las cinco más grandes del país, ya sea que se mida por sus ventas, valor de los activos o empleo. Esto refleja en buena medida la incidencia de la EP en industrias que requieren escalas grandes de producción y la tendencia en muchos países a combatir la EP con los grandes conglomerados. Esto es significativo porque permite un control más fácil por parte del gobierno y porque se mejora la posición relativa de la EP, en los mercados internos y externos.

Crecimiento del Estado y crecimiento económico

En este tema, como en los anteriores, las explicaciones se pueden agrupar para fines de exposición en dos grupos. El primero resalta la existencia de correlaciones positivas “fuertes” entre el grado de participación estatal y el ritmo de crecimiento económico (Reynolds, 86, Maddison 86, Cameron, 85, Ram, 89, y Otano y Villanueva, 89). El segundo, en cambio, sugiere que la intervención estatal ha inhibido tasas de expansión más elevadas en la posguerra, las cuales se habrían alcanzado si se hubiera contado con políticas fiscales y monetarias más adecuadas y menos intervencionistas. (Peacock, 79).

Dentro del primer grupo, uno de los estudios más exhaustivos (Rati Ram, 89) ha llegado a conclusiones que ratifican ese hecho. En efecto de una lista de 115 países, Ram llegó a los siguientes resultados: a) el efecto global del tamaño del gobierno en el crecimiento fue positivo en casi todos los casos, b) el efecto marginal de externalidad del tamaño del gobierno es generalmente positivo, c) comparado con el resto de la economía, la productividad de los factores en el gobierno parece ser más alta, al menos

en los años sesenta, d) en los setentas, el efecto positivo de las externalidades gubernamentales, parece ser algo mayor que antes, aunque la productividad ha tendido a disminuir. Las pruebas estadísticas de Cameron también confirman estos resultados para los países de la OCDE.

En la misma dirección apunta el trabajo de Maddison, 86, según el cual, la fuerza principal del crecimiento de la productividad en la postguerra fue la demanda alta y sostenida, tanto nacional como internacional, que indujo mayor inversión fija. En cambio, a partir de 1973 la tasa de productividad ha disminuido de manera pronunciada, señala Maddison, como consecuencia esencialmente de la debilidad de la demanda y de las políticas gubernamentales restrictivas que redujeron el crecimiento del acervo de capital, especialmente en Estados Unidos, y disminuyeron la eficiencia en la asignación de recursos (Maddison, 86, p. 158 y 159).

En el estudio de Reynolds (86), orientado a analizar el estado en países en desarrollo, y con base en una muestra estadística compuesta por doce países desarrollados y subdesarrollados, se verificó también una alta correlación entre intervención estatal y crecimiento entre los años 1960 a 1980 (Reynolds, 86, p.107). La conclusión de Reynolds es que, en los países en desarrollo elegidos muestra el desempeño económico que fue más exitoso entre más fuerte fue la presencia estatal, como lo ilustran los casos de Corea del Sur, Taiwan, Brasil, Tailandia y Malasia.

En el segundo grupo de analistas destaca el hallazgo de Matthews, quien encontró que en el caso del Reino Unido de 1955 a 1965 el efecto del gasto público sobre el crecimiento del producto fue de cero. Esto lo condujo a intentar una generalización para el resto de los países de OCDE. Empero, no pudo probar esa hipótesis, pues sólo en Japón el efecto pudo haber sido menor. En el periodo de 1965 a 1973 el mismo Reino Unido tuvo un comportamiento radicalmente distinto en cuanto al efecto del gasto sobre el PIB (Citado por Maddison, 86, p. 166 y 167). Harry Johnson, por su parte, argumentó que la correlación relevante era entre una buena política monetaria y el crecimiento con estabilidad, y no entre expansión del gasto público y crecimiento. Las pruebas empíricas presentadas por Johnson han sido claramente refutadas por Maddison (también citado por Maddison, 86, p. 167 y 168). Peacock y Cameron han sugerido que se puede sostener que en ciertos años el crecimiento del sector público afecta, vía caída en la inversión, negativamente la tasa de crecimiento del PIB y aumenta el desempleo. Sin embargo, ello ocurre como una respuesta de la política gubernamental compensatoria o anticíclica.

A continuación se examinarán algunos indicadores que ilustren el desempeño global de las economías y el papel del sector público.

En el grupo A (países industrializados) Francia, Japón y España impulsaron políticas expansionistas para maximizar sus tasas de crecimiento (Véase el cuadro 1). España comienza a partir de 1975 a seguir un patrón de crecimiento más cercano a los países de la Comunidad. En contraste, las políticas de Estados Unidos y el Reino Unido fueron menos expansionistas, lo que obedece a su posición relativa en el mundo después de los reajustes económicos posteriores a la Segunda Guerra. Entre los factores que determinaron la posición relativa Epstein y Schor han señalado la orientación de cada

economía: hacia el mercado interno o el internacional; el papel de los bancos en el financiamiento de la inversión nacional o extranjera; el grado de independencia de los bancos centrales y, finalmente, el poder de las áreas de la administración pública para desarrollar los programas de gasto público. En ese estudio (Epstein y Schor, 88) encontraron correlaciones positivas entre el dinamismo de la política económica y el éxito del desempeño económico con la integración entre el sistema financiero y la industria, la intervención del estado (directa e indirecta) y el menor desarrollo de sus mercados financieros.

En el auge de la posguerra 1952-1972 (Epstein y Schor 88) los países más exitosos fueron aquellos que implantaron una política expansionista, acelerada acumulación y alta inflación. Sin embargo, a partir de 1972, la inflación se convirtió en una restricción para el crecimiento y se buscó, bajarla a los niveles de posguerra. En consecuencia, la política se vuelve, como tendencia general, más restrictiva aunque la inflación no cae a los niveles de 1970.

En la posguerra Francia y Japón inician procesos de reconstrucción de sus economías, especialmente vigoroso en este último, obteniendo resultados de un desempeño económico global muy superior (y en este sentido atípico) al resto de los países de la OCDE. Por su parte, España después de la Guerra Civil, comienza un crecimiento por sustitución de importaciones, con cambios menos abruptos y espectaculares hasta alcanzar un perfil propiamente industrial a mediados de los años setenta.

En el grupo B (de países semiindustrializados) Brasil, Corea y México se distinguen sin duda por el impulso expansivo de sus políticas. Los resultados en materia de estructuras industriales y perfiles exportadores son muy diferentes entre ellos. Brasil y México crecen a tasas menores y con mayor inflación que Corea. En el decenio de los ochenta estas diferencias se vuelven más notables. Corea logra mantener sus tasas promedio de crecimiento, incluso las aumenta, en tanto que Brasil se estanca, aunque no declina, y México entra en una fase clara de estancamiento y de políticas recesivas.

Para el grupo B (países semiindustrializados) dos estudios (Kagami, 90 y Otano y Villanueva, 88) usando indicadores similares a los de Epstein y Schor llegaron a conclusiones generales parecidas. En los casos de México y Brasil, a partir de los ochenta se eleva sustancialmente en relación a sus promedios históricos, y en Corea se logra estabilidad y elevado crecimiento.

En lo que se refiere al tamaño del sector público, en el grupo A, los casos de Japón y Estados Unidos son buenos puntos de contraste. Japón tiene la menor proporción de gasto público de todos los países industrializados (en parte por el pequeño gasto militar y la menor importancia del gasto social). Sin embargo se puede documentar la eficacia y la frecuencia con la cual las organizaciones públicas gubernamentales intervienen en el manejo de la economía. En lo que se refiere a Estados Unidos, en los años treinta comienza con un sector público pequeño. Empero, en la posguerra se consolida una intervención más importante pero no tradicional, en la medida en que el gasto militar y social ocupan un lugar importante, así la intervención se da más por el lado de la demanda que de la oferta. Francia, por su parte, fue el país más claramente estatista.

España a partir de la dictadura de Franco, a pesar de cierta ideología liberal, también erigió un sector público grande con el gasto público creciente.

Para el grupo B de países la política de gasto fue importante, si bien no llegó a representar en promedio sino la mitad de la participación que en el grupo A. Sin embargo, la orientación del gasto fue diferente. Las prioridades fueron infraestructura básica, empresas públicas y, en menor medida bienestar social. En los tres países el gasto total a partir de 1975 y hasta 1985 se mantuvo en los ordenes de magnitud del promedio de su respectiva región (América Latina 22% y Asia 20%). En cambio el déficit fiscal fue mayor en Brasil y México, y más moderado en Corea, cercanos a los de sus respectivas regiones, 5.1% en América Latina y 2.7% en Asia (Kagami, 90).

Las orientaciones globales de las políticas y el papel específico de las instituciones públicas variaron. En Corea ha existido, por ejemplo, un mayor pragmatismo y se aceptó la eficiencia como un imperativo. Las EP, como en general en los NPI, tienden más a dirigirse con criterios comerciales y un comportamiento menos corporativo y patrimonialista. Los mecanismos de reclutamiento de la burocracia son más firmes y exigentes, asimismo su permanencia y estabilidad son mayores frente a cambios políticos. Ello ha permitido un mayor espíritu de unidad. La combinación de esos elementos da por resultado una burocracia fuerte pero no estorbosa y una mayor continuidad de las políticas industriales. En Brasil y México, en cambio, esos no son los valores más firmes.

El modo en que las políticas de gasto influyen en el ahorro y la inversión es decisivo para el desempeño económico. En general, cuando se logra alentar altas tasas de inversión éstas se correlacionan positivamente con altas tasas de crecimiento. El contraste entre Estados Unidos y Japón y entre Corea y Brasil y México así lo revelan. Por supuesto que no sólo las políticas de ahorro e inversión son importantes; también juegan un papel crucial los arreglos institucionales y el “ethos” cultural que llevan a patrones de ahorro e inversión que estimulan el crecimiento. En Estados Unidos y América Latina existe una mayor propensión a consumir y en cambio, el nivel de ahorro comienza a subir en Europa y es importante en Japón y Corea.

El contraste de experiencias entre países industrializados y semiindustrializados muestra tres aspectos:

- i) existen áreas claras de la intervención estatal que convergen en general en un cierto modelo de operación del sistema en su conjunto;
- ii) existen campos específicos de divergencia en el desempeño económico, en la conformación de la estructura productiva global y en la operación y organización de las instituciones políticas estatales; y
- iii) no existe un patrón único en cuanto al papel que el estado ha jugado en el desarrollo.

Tamaño y calidad del Estado

Un tema relevante sobre la intervención estatal se refiere al tamaño que el sector público debe tener, el cual se mide usualmente con indicadores como la participación del gasto público en el producto, la distribución y participación del gasto público por actividades, su influencia en la demanda y oferta agregada. En el debate sobre el intervencionismo estatal se discute cuál es el “mínimo técnico” o el tamaño “óptimo” para que el estado tenga capacidad de orientar el desarrollo eficientemente. Es difícil, sino imposible, llegar a predeterminar en términos abstractos la dimensión adecuada, porque ello depende de las características de la economía y el entorno institucional y cultural que la rodea.

Sin embargo, la pregunta relevante no es tanto su tamaño, una discusión siempre controvertida y probablemente sin respuestas normativas o positivas, cuanto la calidad de las intervenciones estatales y el lugar de la economía en la cual ocurren. La calidad del sector público, y la naturaleza distinta de sus intervenciones y objetivos es difícil de medir o cuantificar. Los criterios para evaluar su calidad son de distinta naturaleza, y no siempre cuantificables.

En la realidad la calidad de los estados varía mucho, y ello no depende sólo de factores económicos. Los estudios comparativos entre distintos países sugieren que para tamaños similares del estado, los resultados del desempeño macroeconómico pueden variar significativamente. La explicación parecería entonces localizarse en la calidad institucional del estado y la consistencia y coherencia de sus políticas. Este parece ser el factor clave que explica las diferencias entre los distintos países ⁸.

La calidad del estado se mide en última instancia por la eficiencia de sus instituciones y políticas (North, 1991) que depende básicamente de:

- i) La habilidad de las élites estatales para crear e instrumentar las políticas intervencionistas. Esta habilidad depende de muchos y complejos factores. En primer lugar de la capacidad técnica de la burocracia; en segundo lugar, de la eficiencia de las instituciones y las reglas para la operación de la economía decisiva y, finalmente, de los valores y tradiciones culturales en los cuales se han formado las instituciones y destacadamente la burocracia estatal.
- ii) Los esquemas organizacionales y los factores institucionales. Estos son muy relevantes para evitar en lo posible fallas en las intervenciones como: insuficiente capacitación del personal encargado de instrumentar y administrar las políticas; falta de coherencia de las medidas específicas y, finalmente, errores de información y cálculo en las previsiones financieras.
- iii) El lugar que ocupe el estado en las complejas relaciones entre la economía y la sociedad. El estado no es sólo una arena en la cual compiten los grupos, también

⁸ El Banco Mundial en su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1991 (1991) ha llegado a conclusiones muy similares Véase en especial páginas 5 y ss.

es un protagonista estratégico en los complejos conflictos de intereses, políticas y grupos.

- iv) La capacidad para distribuir entre los agentes los papeles que deben desempeñar en la economía. La eficacia de las políticas estatales depende del grado de autonomía y de centralización en la toma de decisiones, así como de la flexibilidad para responder a los cambios de los mercados y las tecnologías. El éxito de las economías mixtas depende primero, del tipo de relaciones que se establecen entre los sectores público y privado, éstas pueden ser más o menos cooperativas y competitivas; y segundo, de la velocidad a que pueden renegociar las burocracias las metas y los instrumentos. A su vez lo anterior depende del espacio disponible para que los burócratas conciben e instrumenten sus políticas, de la profesionalización (estabilidad y calidad) y el comportamiento predecible de la burocracia, y finalmente, del margen de maniobra económico del estado para reestructurar sus relaciones con los empresarios, trabajadores y otros grupos.
- v) La legitimidad, consenso y autonomía estatales. Este tema abarca dos cuestiones trascendentes. Primera, la mayor autonomía no necesariamente se traduce en más legitimidad y consenso, y tampoco en más patrimonialismo y corrupción. El estado tiene una proyección más amplia, que la de su propia autonomía o legitimidad, cuando procura que sus objetivos coincidan con los de la sociedad y que la burocracia los impulse. La segunda cuestión se refiere al carácter autoritario o democrático de un régimen, lo cual no parece determinar, al menos de un modo directo, la eficacia de las intervenciones. En una sociedad autoritaria se pudiera pensar que la toma de decisiones se facilita y en la democrática todo lo contrario. El carácter del régimen es importante, pero en otros aspectos del desarrollo y no necesariamente para las decisiones económicas.

Otras cuestiones trascendentales con la autonomía estatal se refieren al tiempo que disponen los tomadores de decisiones para contener y administrar las presiones de los grupos de interés; así como a la capacidad del estado para construir una coalición política durable y estable que impulse las intervenciones modernizantes (portadoras de eficiencia y equidad) de un modo más libre y amplio (con mayor consenso y legitimidad).

No se puede esperar que cualquier contexto institucional y organizacional logre resolver las tensiones que aparecen al conciliar las políticas estatales y las demandas políticas de una sociedad con estabilidad y la legitimidad. Los modelos corporativos (Japón y Suecia) funcionan cuando su homogeneidad relativa hace más fácil la agregación. Pero esto no puede generalizarse y ni aplicarse en cualquier lugar.

Cuando se vincula en el análisis y en los procesos reales calidad y tamaño del estado se debe responder a las siguientes preguntas ¿Cómo es posible que algunos regímenes negocien procesos políticos que permitan cambiar de un régimen a otro sin rupturas básicas? ¿Cómo con los mismos agentes, niveles de corrupción y conflictos de intereses, pueden emerger nuevas coaliciones para reorientar las políticas, o de otro modo, por qué algunos regímenes son más proclives a las reformas que otros?

- vi) La flexibilidad estatal para seleccionar áreas de intervención. Esta característica se vuelve más importante en las etapas más adelantadas del intervencionismo. La selectividad debe enfocarse dinámicamente para aplicar políticas que potencien al crecimiento e induzcan el cambio estructural. La selectividad comprende la definición de prioridades: sectores, ramas, procesos, y productos; además requiere que la burocracia aplique de manera eficiente controles y regulaciones.
- vii) Finalmente, un aspecto importante para la calidad del estado es el modo en que los modelos intervencionistas pueden vincularse y operar conjuntamente con el mercado. Es decir, el estado debe ser cuidadoso y sensible para leer las señales provenientes de los mercados, justamente para juzgar la eficiencia dinámica de sus intervenciones y redefinir sus objetivos. Ello es indispensable para apoyar a las nuevas actividades y, al mismo tiempo, prevenir la sobreprotección a las maduras.

12. Contradicciones y crisis de los modelos de Estado intervencionistas

Los tres modelos intervencionistas entraron en una fase de declinación, pérdida de consenso y crisis hacia principios de la década de los años setenta ¹. La crisis del intervencionismo no ocurre como un fenómeno aislado, sino por el contrario en un contexto general de los notables cambios que se gestaron en la economía internacional. El entorno social y económico, que dio legitimidad y consenso al intervencionismo, fue cada vez más adverso, ello mostró de algún modo que el intervencionismo estatal en alguna de sus combinaciones históricas, por sí sólo, no era ya más una de las palancas principales para promover el crecimiento, a través de la gestión de la demanda o el impulso de grandes proyectos de inversión pública. (Véase Marquand, 88 y Hall 86, en los cuales se hace una revisión para los casos nacionales de países de Europa)

La crisis de los modelos intervencionistas ha puesto objetivamente de relieve la necesidad de contar con nuevos mecanismos de coordinación internacional de las políticas económicas, de políticas de ajuste y cambio estructural, y en general de un nuevo tipo de intervencionismo y economía mixta. Explorar, aún esquemáticamente, los rasgos y características de las crisis de los modelos intervencionistas es pertinente para esta reflexión, particularmente en un contexto económico y social de acelerado cambio, en el cual han surgido nuevas demandas que exigen también nuevas políticas (Véase Crozier, 89, Kliksberg, 89, y Maier, 87).

Revisar intromisiones estatales, dar curso a la “desconfianza frente al estado”, reintroducir o crear nuevas zonas mercantiles, buscar nuevas articulaciones de lo privado o lo grupal con lo público-estatal, en favor de los primeros, etcétera, como se busca o se propone hoy en prácticamente todo el mundo, alude a los ciclos intervencionistas que se han implantado en la economía. Ciertamente los ciclos están sometidos a oscilaciones que van más allá de la moda y encuentran probablemente uno de sus ejes fuertes en las peculiaridades de la crisis actual, en especial en el hecho, que recorre prácticamente todas las formaciones económicas, de que la cuestión decisiva radica en la productividad y en la oferta y no sólo en la demanda, como sucedió en 1929-1933. Consecuentemente, la reestructuración productiva, la forma o formas de organizar y dinamizar la producción, traen consigo de manera casi natural los temas relativos a la división y canalización de los esfuerzos económicos públicos y privados.

El modelo de “economía mixta” en los años cincuenta y sesenta fue colocado, al menos ideológicamente, en una senda omniabarcante que comprendía simultáneamente a la producción pública y privada y a la gestión del bienestar social. Ello ocasionó una reflexión muy limitada sobre el origen y destino de una parte de los recursos financieros con que operaba el estado y que provenían de fondos públicos. Ello hubiera obligado a

¹ Existe una amplia literatura sobre la crisis del estado intervencionista entre ella se podrían mencionar, Claus Offe, *Contradicciones en el estado del Bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1990, Rafael Muñoz de Bustillo (copilador) *Crisis y futuro del estado de bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1989, Josep Picó, *Teorías sobre el estado del bienestar*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1990, EURAL/Centro de Investigaciones europeo latinoamericanas, *Crisis y regulación estatal: dilemas de política en América Latina y Europa*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986.

una vigilancia más rigurosa en su aplicación por parte de los órganos públicos pertinentes. En este contexto quedó, parcialmente velado, el papel del mercado, cuando se argumentaba que éste no tenía mayor relevancia para la asignación de los recursos, siendo que en la práctica tenía efectiva importancia para esclarecer la compleja relación involucrada en la gestión de la economía mixta, en términos de eficiencia social y rentabilidad financiera. En parte ello se debió a que el pilar ideológico de la intervención estatal había quedado fuertemente enclavado en los pactos sociales que concibieron como indefinido el activismo estatal (Véase Gourevitch, 86 y Grouber, 88).

Hoy se comienza a reconocer, en mayor o menor grado, que hay muchas preguntas que las tradiciones nacionalizadoras o benefactoras no responden adecuadamente. Aún lo estados y los grupos vinculados al favor o la protección estatal, así como corrientes de pensamiento que parten de la necesidad histórica y estratégica de la intervención estatal para el desarrollo, se rinden todos a la evidencia de las incapacidades estatales para reorientar el crecimiento, atenuar la desigualdad o reducir el despilfarro y la corrupción público. Para empezar la propiedad estatal no es ya garantía universal ni de eficacia y ni siquiera de justicia social. Más aún como lo muestra la experiencia internacional reciente lo que tiene sentido histórico y transformador no es tanto a la propiedad cuanto la posibilidad de generar nuevas relaciones sociales que hagan factible una compatibilidad dinámica entre eficiencia económica, innovación y control público y social de la producción y distribución de bienes y servicios.²

Además la realidad nos ha mostrado, al margen de las ideologías, que ni el excesivo control de la economía, ni la mayor libertad contenida en el mercado serán suficientes por sí solos para restaurar la confianza entre los principales protagonistas económicos sobre un modelo único capaz de recrear el consenso y ganar la hegemonía social, más aún cuando los nuevos esquemas de reestructuración y sus correlativos pactos sociales aún no convencen sobre sus posibilidades reales para sortear la transición a lo desconocido, y más precisamente para superar la crisis. De aquí que justamente Marquand haya definido esta etapa de transición como la de la “sociedad descontrolada” (Marquand 88).

Esta mayor complejidad aconsejaría asumir una nueva óptica que coloque el acento no en los problemas que se polarizan, y cuya discusión ideológica puede ser interminable, sino en los temas concretos en los cuales podría establecerse un consenso: ¿Cómo y a través de qué mecanismos se pueden evitar las ineficiencias en la gestión estatal?, y sobre todo de ¿qué modo la sociedad civil debe intervenir para evitarlas?

² La revisión del intervencionismo estatal ha trascendido las fronteras de la economías mixtas de occidente y se ha extendido a los países del socialismo real, como lo ha expuesto magistralmente Alec Nove y hoy lo constatan perestroikas y reformas modernizadoras, el “modelo Universal” del socialismo soviético tiene que reconocer también los imperativos de las combinaciones, decisivas en cuanto a la naturaleza y las perspectivas del propio modelo. Por lo demás, hoy los esfuerzos del pensamiento socialista se encaminan de modo expreso a revisar e identificar las relaciones operables entre la iniciativa estatal y la no estatal, entre el dirigismo y la asignación de recursos basada en la autoridad, por un lado, y las distintas formas de usar y distribuir recursos y riqueza que emanan de formas de propiedad privada o cooperativa, para el caso no estatal (Véase Nove, 83, y Guerra, et.al., 87).

El nuevo contexto internacional

En un contexto caracterizado por una economía internacional más global e interdependiente se produjo, paradójicamente, una erosión gradual pero sostenida de los antiguos mecanismos de coordinación internacional de la política macroeconómica, y el retiro parcial de los países industrializados de los fundamentos de la cooperación internacional creados en la posguerra. Este fenómeno se acentuó con el correr de los años en la medida en que dos o más países se propusieron objetivos similares, en circunstancias tales que las políticas macroeconómicas y/o industriales pueden variar y tener objetivos contradictorios y aún excluyentes en el marco de la creciente competitividad y globalización. En ese contexto el estado ha recibido presiones adicionales, porque sintetiza las contradicciones entre los diferentes agentes y las instituciones, y los conflictos entre el cambio interno y el proceso de integración con la economía mundial. Esta nueva circunstancia indudablemente afectó el grado de eficacia de las políticas y de las instituciones multilaterales y de las relaciones bilaterales, cuestiones que amplificaron las dificultades para establecer o rehacer un nuevo marco internacional de cooperación. (Véase Porter 91).

En efecto, la polaridad surgida como un arreglo institucional de la posguerra comenzó en la década de los setentas a declinar, y ya en los años ochenta los signos de la inestabilidad y deterioro fueron muy claros y se generalizaron de muy diversas formas: la creciente competitividad entre países industrializados, entre éstos y los NPI, la inestabilidad financiera y monetaria que llegó a su clímax con la crisis de la deuda, y en general, se acentuó la tendencia creciente a la asimetría entre el norte y el sur dando lugar a un profundo desarrollo desigual en el mundo.

En este nuevo marco se ha comenzado a plantearse la necesidad de nuevos agrupamientos de fuerzas políticas y económicas, con nuevos esquemas de integración y de formación de bloques. Los cambios en el socialismo real han venido en los últimos meses a alterar aún más los antiguos equilibrios entre las viejas formaciones de los Estados nacionales.

El tema del intervencionismo estatal por supuesto que no ha sido ajeno a esos notables cambios. La acción y las decisiones estatales están siempre inscritas en, y condicionadas por, “contextos transnacionales” que se modifican históricamente” (Skocpol, 1985). En efecto, durante los años sesenta en casi todo el mundo no eran todavía temas relevantes la calidad de los servicios públicos del estado del bienestar, la eficiencia del sector nacionalizado de la economía, la consistencia y costos de las políticas de pleno empleo, el manejo de las política fiscal y monetaria, etcétera. Tampoco se había advertido en toda su magnitud e implicaciones del impacto adverso que la crisis económica llegaría a tener sobre la eficiencia del propio intervencionismo. De igual modo no se había desarrollado mayormente el debate sobre la democracia y la participación ciudadana en las políticas públicas y de bienestar, y en la administración de las empresas nacionalizadas. Las secuelas negativas del corporativismo no eran tampoco discutidas, en especial aquellas prácticas que evidentemente eran propiciadoras de ineficiencia y corrupción. De una manera u otra el crecimiento, la estabilidad, y el bienestar durante el auge de la posguerra

permitía disimular ciertas ineficiencias y propiciar burocratismo y a pesar de ello conservar el consenso y la legitimidad del intervencionismo.³

Razones de la crisis del Estado intervencionista

Las razones por las cuales los modelos intervencionistas entraron en crisis son múltiples, están fuertemente encadenadas y en consecuencia es difícil separarlas.

Sin embargo se puede decir que los arreglos económicos sobre los cuales prosperó el intervencionismo de la posguerra se agotaron en los años setenta, ello se manifestó en una tendencia al estancamiento productivo y una aceleración de la inflación, es decir, el potencial de crecimiento fue cada vez en mayor medida subutilizado. Maddison, 86, señala cuatro factores decisivos al respecto:

- el colapso bastante desordenado del sistema de tipos de cambio fijo de Brenton Woods y sus sustitución por arreglos ad hoc de monedas flotantes y por el sistema monetario europeo,
- el desgaste de las restricciones sobre los precios y el surgimiento de fuertes expectativas inflacionarias como elemento primordial en la determinación de salarios y precios,
- las varias clases de sacudidas derivadas de la multiplicación por más de diez de los precios del petróleo en el decenio de los setenta, multiplicación que se concentró en los años 1973-1974 y 1979. Esto tuvo efectos adversos sobre el nivel de precios, la balanza comercial, la relación de precios de intercambio, los problemas de ajuste estructural y la confianza del consumidor y el inversionista y,
- el debilitamiento del manejo keynesiano de la demanda en condiciones en las cuales los gobiernos enfrentan un aflojamiento espontáneo de la demanda y con presiones inflacionarias no observadas en la posguerra.

Los tres primeros cambios no fueron accidentes derivados de errores de política económica, como los neoliberales han señalado, más bien se trata de cambios con profundas raíces que en los países de occidente se han fijado permanentemente creando condiciones más adversas para reemprender el crecimiento sostenido. (Maddison, 86, p. 173 y 174)

Este es el cuadro básico en el cual se inscribió la propia crisis del intervencionismo. En el cual destacan los siguientes aspectos:

- Un cambio en las aspiraciones de la política económica. Si bien es cierto que a lo largo del auge de la posguerra no llegaron a aplicarse plenamente las reformas más

³ Maddison nos recuerda ese ambiente "...en libros publicados entre 1956 y 1960, Crosland (The future of socialism 56), Galbraith (The affluent society 58), Bell (The end of ideology 60) y Myrdal (Beyond the Welfare State 60) proclamaron todos la falta de importancia de las cuestiones redistributivas, la creciente armonía interna de las sociedades occidentales, el surgimiento de legítimas élites meritocráticas, etcétera. El estado benefactor estaba en su apogeo no hubo Nueva Izquierda ni renacimiento neomarxista; Hayek estaba tranquilo ante los asuntos corrientes, y Harold Macmillan decía que nunca habíamos tenido algo tan bueno, y se le creía." (Maddison 86 p.173)

radicales propuestas originalmente por Keynes, no cabe duda que la promoción del crecimiento y el pleno empleo eran sus ideas motoras. Sin embargo las políticas aplicadas al calor de la expansión fueron cada vez más puntuales, y orientados al logro del crecimiento con estabilidad macroeconómica. La política gubernamental consistió en buena medida en mantener ajustes menores a las instituciones y las políticas. (Minsky 87)

A partir de 1974 las políticas de gasto fueron todavía más cautelosas que en el pasado, aún más si se considera la agudización de la nueva situación recesivo-inflacionaria. La mayoría de los gobiernos buscaba desarrollar políticas anticíclicas para contrarrestar el efecto de las recesiones 1974-1975, aunque no lo suficiente para compensar las grandes y espontáneas fuerzas recesivas en curso. (Maddison, 86, p. 182) Los efectos presupuestarios sobre el comportamiento del PIB revelaron para los países de la OCDE, aunque desigualmente, un efecto ligeramente más expansivo del que los mismos gobiernos se proponían, aunque el resultado del desempeño económico a lo largo de la década de los setenta reflejó una política de "stop and go" y una combinación de políticas neoliberales e intervencionistas simultáneamente.

- Los conflictos distributivos implícitos en la administración de la demanda en el largo plazo. El estímulo a la demanda y el logro del pleno empleo supone necesariamente una redistribución del ingreso lo cual tiene un sesgo contra los inversionistas privados - como ya lo había señalado Kalecki en su clásico trabajo sobre los aspectos políticos del pleno empleo - en la medida en que el ingreso se transfiere a favor de los trabajadores a través del aumento de los salarios reales. Una política de esta naturaleza no se puede sostener por tiempo indefinido⁴. En efecto los capitalistas se opondrán sistemáticamente a una política de elevación de gasto para mantener el pleno empleo, de este "conflicto distributivo" surgió la noción de Kalecki de ciclo político. El estado intervencionista ha recibido presiones adicionales para resolver las contradicciones naturales que se establecen entre los diferentes agentes e instituciones, y en general, mayores dificultades para administrar la política económica⁵. En síntesis se trata de la tesis de la compresión de las ganancias (profit squeeze) desarrollada por los marxistas Glyn y Sutcliffe, 72, fue uno de los factores que se atribuyen a la crisis de los modelos intervencionistas.

La conclusión evidente que se deriva desde las críticas neoliberales es que el intervencionismo había sido excesivo y muchos los controles a la economía, lo que obstaculizaba la operación fluida del sector privado. Los neoconservadores atribuyeron al intervencionismo el resurgimiento del desempleo, la inflación y la crisis fiscal, pues se argumentaba que su política económica había fallado, y por tanto era necesario, primero, su ajuste en lo fiscal y monetario, y en seguida la reducción de la participación

⁴ Bhaduri ha señalado que "...hay evidencia de que varios países de OCDE enfrentaron, desde fines los años cincuenta hasta principios de los setenta, una reducción considerable en el porcentaje de ingreso que corresponde a ganancias. Japón destaca como excepción, " (Bhaduri 90 p. 287)

⁵ El argumento conservador consiste en atribuir a la expansión capitalista inducida por la ampliación del consumo y el gasto público un "efecto de expulsión" de la inversión privada como el auténtico motor de crecimiento del sistema. El logro del pleno empleo, además, desplaza el poder de los inversionistas hacia los sindicatos y se relaja la "disciplina" laboral debilitando el crecimiento de la productividad.

estatal, al tiempo que se emprendía una política de cambio estructural que eliminara ineficiencias y rigideces del aparato productivo. Ello, sostuvieron, era la única posibilidad para acceder a una nueva situación de equilibrio macroeconómico. En esta argumentación se ha impuesto la ideología, y no se discute en principio como se pueden eliminar las efectivas ineficiencias de la intervención estatal, y el modo en que la sociedad civil debería intervenir para revisarlas. El énfasis fue colocado en las fallas del estado y en la necesidad de la maximización de las utilidades individuales de las empresas.

Estado versus mercado: una falsa dicotomía

La calidad de las intervenciones estatales y el desarrollo institucional del mercado son dos factores mutuamente complementarios e importantes para el desarrollo económico⁶. Desde esta perspectiva no es adecuado sobrestimar las capacidades contenidas en la prédica neoclásica de poner o alcanzar los “precios correctos” como si sólo bastara “alinearse” los precios relativos para eliminar las distorsiones y fallas del mercado. El mercado no es la única vía para asignar eficientemente los recursos y eliminar las fallas del gobierno. En este punto se debe dar menor importancia al argumento neoclásico según el cual la asignación eficiente de recursos desde una perspectiva estática es el factor clave, convendría reconocer que existen otros factores para promover una asignación de recursos desde una perspectiva dinámica, aspecto indispensable para ganar ventajas comparativas.

De otra parte tampoco las intervenciones estatales indiscriminadas pueden tomarse como un criterio absoluto. La planeación de las inversiones es insuficiente por sí misma para corregir contradicciones y brechas potenciales de distinto tipo, por ejemplo, entre eficiencia y equidad, entre estabilidad macroeconómica e inflación, etcétera. Es necesario reconocer las relaciones que se establecen entre los planos macro y microeconómicos involucrados en la inversión, y los aspectos organizacionales y de incentivos para facilitar el proceso de aprendizaje de la inversión.⁷

La elección entre modelos de mercado privado, basados en la descentralización mercantil, y planeación de las inversiones sustentadas en la centralización burocrática no se puede resolver en abstracto o con un modelo general. La elección de un modelo que es un problema real que va más allá de las preferencias ideológicas debe ser enfocado casuísticamente y combinando las ventajas de ambos modelos. Algunos criterios útiles al respecto son los siguientes:

- puede haber muchas pequeñas instituciones en ciertas localidades que pueden evitar las “fallas” de los dos tipos de mecanismos (mercado y planeación), y reconciliar satisfactoriamente problemas de equidad y eficiencia.

⁶ En el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial (91) se ha insistido en “Una cuestión fundamental del desarrollo es la acción recíproca entre el estado y el mercado. No se trata de una cuestión de elegir entre la intervención estatal y el laissez-faire, dicotomía popular pero falsa.” p. 5

⁷ Respecto a esta importante observación véase Adelman (89), Bardhan (90) y Banco Mundial (92).

- los modelos centrados en la necesidad de un estado fuerte para el logro de la industrialización en gran escala, han recibido muchas presiones y desafíos de modelos que proponen una vía descentralizada de desarrollo que permita recoger las problemáticas de los entornos regionales o locales en cuanto a sus tradiciones culturales y la preservación de la ecología. La tensión entre ambos modelos no es fácil de resolver, pues en el descentralizado la información no necesariamente es buena para implantar mecanismos de desarrollo (descentralizado) y la necesidad de la intervención de instituciones supra-locales para compensar el horizonte relativamente limitado de los pequeños grupos.⁸

Estos criterios son particularmente relevantes en países en desarrollo. La evolución del intervencionismo estatal y el desarrollo reciente de experimentos neoliberales obligan de inmediato a una reflexión sobre los límites y alcances de los modelos antes mencionados desde una perspectiva analítica que favorezca la recuperación de los aciertos y evite repetir los errores.

Ciertamente la realidad ha sido más compleja que los modelos y se ha mostrado reacia a la simplificación contenida en ellos. Tres problemas ilustran claramente esta cuestión. Primero, los programas gubernamentales de planeación de la inversión especificaron aspectos tecnológicos y de relaciones interindustriales, pero en cambio prácticamente no tomaron en consideración las especificaciones en aspectos institucionales y de comportamiento de agentes. Segundo, se desarrollaron, y mucho, las técnicas estadísticas de los modelos, pero se dijo poco sobre cómo instrumentar la inversión en la práctica. La concepción inicial de estos modelos, fue de alguna manera ingenua o voluntarista, pues se dio por sentado que cada país tendría la capacidad de diseñar sus propios mecanismos de instrumentación, y que poseían la suficiente experiencia para establecer las intervenciones y regulaciones más adecuadas. La evidencia muestra que ello no fue así, y que el desempeño económico (los éxitos y fracasos) de los países en desarrollo puede ser explicado en buena medida por la naturaleza y calidad de las intervenciones y regulaciones. Y tercero, la teoría de los modelos fue deficiente, porque se arrastraron las deficiencias desde el diseño de las proyecciones de las metas. Los referentes se hicieron y basaron en la experiencia histórica, y de las limitaciones analíticas y metodológicas en la asignación de los recursos, generalmente provenientes de los países desarrollados.

En suma, una tesis que no fue completamente asumida se refiere a que únicamente una pequeña parte del crecimiento puede ser explicada por el incremento del acervo de capital físico reproducible o por el empleo de un mayor número de trabajadores. La mayor parte del crecimiento económico parece provenir del progreso técnico, para el cual es esencial la habilidad contenida en la organización económica para utilizar más productivamente sus recursos en el tiempo.

Esa habilidad a su vez proviene de un proceso de aprendizaje para operar las nuevas oportunidades de producción de un modo más productivo, o más en general, de aprender a contender con éxito en los cambios rápidos en la estructura de la producción implícita

⁸ Véase Evans (89) y Amdsen (s.f.).

en el progreso industrial. (Bates, 90, y Datta-Chaudhuri, 90,) Es decir, no sólo basta con capital y tecnología, se requiere además contar con las habilidades para aprender a asimilar nuevas técnicas y como ajustarlas a las nuevas líneas de producción.

La relación entre mercado y estado es pues inexorable, porque es complementaria y forma esencial de las economías mixtas que tienen plena vigencia. La economía puede ser concebida como el arte de percibir y crear nuevos mercados, desarrollar su institucionalidad y formalizar su normatividad. La experiencia muestra que las instituciones mercantiles (de todo tipo) no se expanden automáticamente en todo lugar y tiempo. Estas instituciones son creadas en el mismo desarrollo por los agentes concretos que poseen el know how. Sin embargo los agentes (productores y comerciantes) no siempre perciben adecuadamente los distintos mercados y tecnologías que están disponibles en un espectro amplio. El estado, a través de una intervención, puede alterar esas percepciones emitiendo “señales” que el mercado no genera y de este modo mejorar el desempeño de la economía. Pero no hay un modelo universal válido, el tratamiento es forzosamente casuístico.