

CAPÍTULO 2. EL PAPEL DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN EL CAPITALISMO	35
2.1. El Estado de bienestar en los países avanzados.	38
2.2. El Estado desarrollista en los países subdesarrollados.	42
2.3. El Estado intervencionista en los países asiáticos.	45

Capítulo II

EL PAPEL DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN EL CAPITALISMO

II. EL PAPEL DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN EL CAPITALISMO.

Es importante destacar que el intervencionismo estatal es un fenómeno inherente y consustancial al desarrollo capitalista. El modo de producción capitalista fue involucrando cada vez más al Estado en la actividad económica, por lo que no es el Estado el que interviene en la vida económica sino que el proceso de acumulación conduce a que la vida económica intervenga en el Estado. La razón es muy sencilla aunque no simple: las economías crecen en tamaño y complejidad, pero los mecanismos del mercado son impotentes para dirigir el funcionamiento normal de la economía por sí mismos, por lo que la clase capitalista involucra al Estado en procesos cada vez más amplios y complejos. De aquí que en el proceso de evolución del capitalismo, los Estados y administraciones públicas hayan también evolucionado, agregando nuevas funciones y realizando tareas administrativas y productivas más vastas, especializadas y diversificadas. El Estado no sólo establece las regulaciones necesarias para mejorar la asignación de recursos, también invierte y gasta para mantener con ello el nivel de las ventas y el de la tasa de ganancia y para coadyuvar a reproducir y abaratar la fuerza de trabajo.

Ningún país -desarrollado o no- ha podido prescindir del aparato estatal, ni ha dejado de realizar las actividades políticas y administrativas requeridas para asegurar el desenvolvimiento del capitalismo, cualesquiera haya sido su etapa de desarrollo, ni en sus orígenes, ni en la etapa liberal, ni mucho menos cuando este sistema se ha enfrentado a profundas crisis en su fase monopolista. La intervención del Estado en la vida económica y social de un país capitalista, ya sea como Estado benefactor, desarrollista o simplemente interventor, y la subsecuente creación de un importante sector público, ha jugado un papel fundamental en el funcionamiento y expansión del capitalismo, al grado de que no se puede entender el propio desenvolvimiento de este sistema sin la participación abierta o velada del Estado.

Aunque en los tiempos actuales de globalización y fortalecimiento de los mercados, la presencia del Estado tienda a disminuir y los sectores públicos reduzcan su presencia institucional, su intervención a través de políticas públicas activas (como la política industrial en los países asiáticos) y los niveles de gasto de los gobiernos (que cubren los subsidios y "rescates" al sector privado), no solo no ha desaparecido sino que se

incrementa y especializa. Así tenemos que en los países desarrollados el intervencionismo no ha dejado de incrementarse, tomando en cuenta que los gastos de sus gobiernos continuaron creciendo en las últimas décadas del siglo XX, hasta significar la mitad de su producto nacional, a pesar del progresivo desmantelamiento del Estado benefactor. Por su parte, los países subdesarrollados han emprendido nuevas formas de intervención, más selectivas pero no menos profundas, abocadas todas al mercado y sin las regulaciones y controles del Estado desarrollista, por lo que se menoscaba la capacidad rectora del Estado. En tanto que los países asiáticos han encontrado nuevos canales de intervención estatal y gestión administrativa que permiten a sus Estados coordinar y planear cambios económicos y sociales a gran escala y sobre los cuales se finca su éxito económico.

Si bien la importancia de este intervencionismo así como la forma en que se presenta varía de acuerdo a los tiempos históricos y los distintos países y regiones, lo cierto es que la tendencia global al incremento del papel del Estado se acentúa con el desarrollo del capitalismo y el avance de la globalización. En este capítulo veremos cómo el intervencionismo estatal, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados, se intensifica para coadyuvar a enfrentar los crecientes desequilibrios que conlleva la mundialización capitalista, ya que representa la forma de sobrevivencia de un sistema económico y social que, lejos de desenvolverse en forma armónica y estable, lo hace con fuertes desequilibrios y profundas contradicciones, los cuales se amplían como resultado del proceso de internacionalización del capital, la exacerbación de la competencia y los requerimientos de mejores condiciones para la acumulación y expansión capitalistas.

2.1. El Estado de bienestar en los países avanzados.

La evidencia histórica muestra que fue la intervención sistemática de los gobiernos en los asuntos de la sociedad y la economía lo que permitió la destrucción del antiguo régimen y el tránsito a la naciente sociedad burguesa. En los países desarrollados, la actividad estatal fue estratégica para consolidar el modo de producción capitalista: la empresa de unificar territorialmente a una nación y de asumir la administración pública de todo un país a través de un poder estatal centralizado mediante la milicia; las obras públicas; resguardando el orden público en las provincias; la intervención en la economía para proteger y fomentar a la naciente industria y

robustecer el comercio interior y exterior; y la organización política. La centralización política y económica, el proteccionismo y la expansión ultramarina engrandecieron al Estado absolutista a la vez que beneficiaban a la burguesía industrial: incrementaron los ingresos fiscales del primero al proporcionar oportunidades de negocio a la segunda.⁴²

En los orígenes del capitalismo y hasta su etapa liberal, el intervencionismo estatal se concretó a las tareas administrativas y de fomento. Aunque esto no fue así en todas las naciones. Los países desarrollados con “capitalismo tardío” como Estados Unidos, Alemania, Japón y Francia, no hubieran llegado a serlo sin una fuerte intervención del Estado y sin sus políticas proteccionistas, que crearon las bases para su sistema manufacturero, industrial y, después, tecnológico y militar. La crisis capitalista de la década de 1930 modifica de manera importante el papel del Estado, ampliándolo y transformando cualitativamente el rol que el liberalismo económico le atribuía como simple guardián del libre juego del mercado al de un Estado interventor más acorde con las necesidades de la acumulación.

La gran depresión posterior a 1929 reveló las tendencias inherentes a las fluctuaciones de la acumulación capitalista y la necesidad de que el Estado desempeñara un papel más importante en la regulación de la economía, en virtud de la incapacidad de las “fuerzas del mercado” para superar la crisis, reconociéndose su importancia como elemento para contrarrestar sus efectos y para asegurar un nivel elevado del producto y la ocupación. Además, los crecientes procesos de concentración y centralización del capital que la crisis impulsó y que dieron origen a las grandes corporaciones monopólicas en los países industrializados, incrementaron los costos tanto económicos como sociales de la acumulación, requiriéndose la presencia más activa del Estado y de gastos públicos elevados para dinamizar la demanda y contrarrestar un estancamiento más profundo.

El mayor incremento de la intervención estatal para hacer frente a la crisis y restablecer la demanda, ampliando los gastos públicos y servicios sociales y creando un conjunto amplio de instituciones y organismos públicos, condujo a la constitución del Estado de bienestar o *welfare state*, cuyas características básicas son: una fuerte intervención estatal en la economía para mantener un alto nivel de empleo; la provisión pública de servicios sociales universales; y la responsabilidad estatal de mantener un

⁴² Ver Perry Anderson. *El Estado Absolutista*. México, Ed. S.XXI, 1990.

mínimo nivel de vida como derecho social para todos los ciudadanos.⁴³ Así, el Estado de bienestar propició una expansión económica sin precedentes para la mayoría de los países capitalistas avanzados y un incremento en el nivel de vida de sus habitantes que se prolongó hasta la década de los 70. Los gastos de los gobiernos de los principales países desarrollados, indicador que mide el tamaño de los sectores públicos, pasaron de representar el 9% del producto interno bruto antes de la primera guerra mundial (1913), a significar el 20.7% alrededor de 1937.⁴⁴

Este proceso de expansión del sector público y de los gastos gubernamentales continuó en los años posteriores a la segunda guerra mundial. Los gobiernos socialdemócratas o laboristas de los países europeos y el gobierno de Franklin Delano Roosevelt en Estados Unidos (el que inaugura la política del *New Deal* en 1932 para hacer frente a una de las crisis más graves de ese país), introducen una amplia gama de instituciones y estructuras administrativas encargadas de ampliar y universalizar los servicios sociales como la salud, seguridad social, educación y vivienda, además de proteger a sus ciudadanos en casos de enfermedad, invalidez, vejez, maternidad y desempleo, independientemente de sus ingresos. Esto evidentemente impulsó la demanda y contrarrestó la desocupación que mantenía estancadas las economías industrializadas, por lo que la ampliación del campo de la acción estatal y de los sectores públicos en todos los países capitalistas centrales se hizo necesaria para la propia subsistencia de la clase empresarial.

Con la acentuación de la participación estatal en la vida económica y social de los países desarrollados a través del *welfare state* o estado asistencialista, se logra que éstos retomaran el proceso de expansión industrial y tecnológica que los caracteriza hoy en día, pero también se hizo posible que tanto Alemania como Japón se convirtieran en los nuevos puntales del capitalismo avanzado. La presencia del Estado en los países capitalistas centrales se fue haciendo más ostensible al crear éste una gran cantidad de organismos y empresas así como instituciones encargadas de la gestión de servicios sociales y al transformarse en sujeto activo y rector del proceso de desarrollo, con lo que asumió nuevas funciones y empezó a ampliar los sectores públicos, participando poco a poco los gobiernos en actividades que la teoría convencional del siglo XIX le tenía vetadas.

⁴³ José Juan Sánchez González. *La administración pública en la reforma del Estado en México*. Tesis, 1997. Fac. de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, p.24.

⁴⁴ Ver Alejandra Cabello. *Globalización y liberalización financieras y la Bolsa Mexicana de Valores. Del auge a la crisis*. Méx., Ed. Plaza y Valdés, 1999, cuadro 2.1.

La expansión acelerada de los sectores públicos y la emergencia de los Estados de bienestar sancionados por la teoría keynesiana, llegó a significar que estos destinaran al gasto público sumas cada vez más importantes, no sólo para impulsar una demanda contraída y proporcionar infraestructura, educación, salud, investigación científica y tecnológica, sino también para hacerse cargo de industrias en decaimiento o producir insumos esenciales como el gas y la electricidad y que los sectores privados no eran capaces de abastecer. Hubo sectores públicos engrosados con nacionalizaciones de empresas entradas en déficit por subsidiar a la industria privada o dedicados a comprar masivamente a empresas nacidas al amparo de los pedidos gubernamentales. En el caso del Reino Unido, por ejemplo, la tercera parte de los gastos corrientes del sector público, para la década de los setenta, estuvo destinada a la compra de bienes y servicios al sector privado (armamento, fármacos, construcciones, etcétera); en tanto que 10% de la industria manufacturera fue adquirida por el gobierno central.⁴⁵

A pesar del avance de las políticas neoliberales y de los intentos por dismantelar el Estado de bienestar, el intervencionismo en los países industrializados sigue en aumento. Si consideramos el nivel de los gastos gubernamentales en relación con el PIB, que es el indicador más conocido del intervencionismo, observaremos que éstos pasaron del 20.7% en 1937 al 30% aproximadamente para 1960, en tanto que para 1980 ya rebasaban el 40% del PIB y para mediados de la década de 1990 se aproximaban al 50%, aunque algunos países rebasaban este índice con creces. Francia, por ejemplo, tiene un nivel de gastos del 54.9% con respecto al PIB; Italia, del 53.9%; Holanda, 54.4%; Noruega, 55.6%; y Suecia, 68.8%.⁴⁶

El mismo Banco Mundial reconoce que el tamaño de los sectores públicos de los países industrializados se ha ido incrementando, al grado de que entre 1960 y 1995 ya se había duplicado, debido fundamentalmente al crecimiento de las transferencias y los subsidios al sector privado.⁴⁷ Así, para finales del siglo XX, la importancia del sector público alcanza para todos los países avanzados, niveles nunca antes registrados en su historia. Sin embargo, esta creciente participación del Estado en la economía a través del crecimiento del empleo, del gasto público y del ascenso de la ayuda directa a la industria privada, no se ve compensada con los ingresos

⁴⁵ Ian Gough, *art.cit.*, pp.244-245.

⁴⁶ Alejandra Cabello, *loc.cit.*

⁴⁷ Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997. El Estado en un mundo en transformación*. BM, Washington, D.C., p.24.

que recibe el Estado, que son cada vez más reducidos, generando la llamada crisis fiscal del Estado.

De esta forma, el intervencionismo estatal en los países avanzados ha tenido un papel importante en su evolución y transformación económicas. En sus diversas formas, la intervención estatal ha servido de eje al auge de la posguerra permitiendo que la mayoría de los países capitalistas avanzados alcanzara las más altas tasas de crecimiento de su historia. También fue la participación estatal, a través de un importante sector público, la que creó una economía de bienestar e impulsó el nivel de vida de sus habitantes.

2.2.El Estado desarrollista en los países subdesarrollados.

En el caso de los países atrasados y dependientes, la presencia permanente y activa del Estado ha sido fundamental para el desenvolvimiento y subsistencia de las relaciones de producción capitalistas al emprender las tareas de reconstrucción posteriores al periodo colonial y de industrialización y reactivación de la economía después de la segunda posguerra. En estos países, el Estado vino a suplir la insuficiencia histórica de las nacientes burguesías, incapaces de crear y reproducir las condiciones materiales de su propia existencia. Esto es, el sector capitalista como tal surge a instancias del sector público en los llamados países tercermundistas. Los Estados de las naciones dependientes se abocaron a la tarea de proteger y promover un desarrollo económico y social siempre en desventaja y amenazado constantemente por la competencia internacional, por lo que sus administraciones públicas crecieron en tamaño y complejidad en sintonía con sus economías y sociedades.

Las necesidades de fomentar, estimular y ampliar las relaciones capitalistas de producción las cumplió eficazmente el Estado en momentos en que el sector privado demostraba su incapacidad para retomar de manera plena este proyecto, haciendo del intervencionismo estatal una forma de sobrevivencia de las economías atrasadas. Es por esto que el intervencionismo estatal en las naciones dependientes y subdesarrolladas antecedió a la evolución capitalista, no fue resultado de ésta.⁴⁸

⁴⁸ Ver Rolando Cordera Campos. "Estado y economía: apuntes para un marco de referencia". *Comercio Exterior*, vol.29, no.4, Méx., abril, 1978, pp.411-418.

El Estado liberal del siglo XIX asumió enormes responsabilidades ante la ausencia o limitaciones de una clase empresarial burguesa y la necesidad de fomentar la incorporación de los países al mercado mundial como economías agroexportadoras. Por lo que, en contraposición a la ideología liberal, no se limitó a las funciones de policía y salvaguarda de la propiedad dejando hacer a los particulares, sino que impulsó y consolidó al modelo primario-exportador, provocando cambios profundos en las estructuras socioeconómicas y la aparición de las clases sociales fundamentales de la formación social capitalista (burguesía y proletariado) así como de los estratos medios.⁴⁹ Es decir, el Estado consolidó el modo de producción capitalista en las naciones periféricas.

En el siglo XX, los Estados y administraciones públicas de los países atrasados, además de enfrentar las secuelas de la depresión de la década de los treinta, se abocaron a la tarea de reorganizar las sociedades hacia un proceso de industrialización sustentado en la sustitución de importaciones. En efecto, la crisis de 1929-33 y el estrangulamiento exterior que le siguió, propiciaron en algunos países el tránsito hacia la industrialización, la cual sólo pudo lograrse mediante una participación directa y amplia del sector público a través de instituciones administrativas encaminadas a regular y proteger un desarrollo económico nacional, así como con la creación de empresas públicas orientadas a desarrollar actividades económicas básicas e impulsar el crecimiento industrial.

Ante el colapso del modelo primario-exportador, muchos países de América Latina, el Oriente Medio y África emprendieron el desarrollo económico y la industrialización promovidos por sus Estados y bajo la conducción y gestión de sus élites burocráticas, impulsando con ello la expansión acelerada del sector público, el cual no vino a "quitar" funciones a los sectores privados, sino a cumplir tareas que la clase capitalista no realizaba por insuficiencia o debilidad. Este activismo de los sectores públicos a favor del desarrollo capitalista permitió el ascenso de un tipo de Estado abiertamente consagrado a las actividades en favor del desarrollo industrial y la clase empresarial en ascenso: el Estado desarrollista.

En el caso de América Latina, la prolongada depresión de los años treinta y la segunda guerra mundial estimularon en los países de la región -funda-

⁴⁹ Ver Peter H. Smith. "Ascenso y caída del Estado desarrollista en América Latina", en Menno Vellinga (coord.) *El cambio del papel del Estado en América Latina*. Méx., Ed. S.XXI, 1997, pp.74-102.

mentalmente en los que contaban con estructuras diversificadas como Brasil, México, Argentina, Chile y Uruguay-, la orientación de la economía hacia las actividades industriales -es decir, hacia el mercado interior y ya no tanto el exterior-, proceso que sólo fue posible con un Estado promotor y rector del desarrollo industrial, el Estado desarrollista, y una administración pública centralizada que establecía las reglas y formas de conducción de la sociedad y la economía introduciendo en algunos casos fórmulas populistas de gobierno como mecanismos de incorporación y consenso a sus proyectos desarrollistas.

El Estado desarrollista, bajo fórmulas populistas de gobierno, emprendió la creación de un vasto sistema administrativo como la educación, la salud, la vivienda y el desarrollo asistencial, orientado a ciertos sectores de las clases populares, con lo cual no solamente se cumplía con la función de subsidiar la reproducción de la fuerza de trabajo mediante importantes gastos sociales, disminuyendo así los costos al capital, sino que la gestión de los servicios sociales también cumple propósitos clientelares y de cohesión social. Esto es, a fin de obtener una amplia base social de apoyo a los proyectos de desarrollo industrial y mantener controlados a los trabajadores sindicalizados (principales grupos clientelares), se recurre al patronazgo estatal y a proyectos populistas que benefician a grupos corporativos selectivos. De aquí que los gastos sociales del Estado desarrollista y el incremento de su aparato burocrático no tengan que ver con las prestaciones del Estado de bienestar de los países avanzados, que son universales y elevan el nivel de vida de sus poblaciones. El desempeño de los Estados populistas a fin de alcanzar el desarrollismo industrial, no consigue el incremento del bienestar, aunque sí se acompañe de un gigantismo del aparato burocrático administrativo que se desarrolló en la crisis fiscal del Estado.

Los problemas financieros del Estado en los países dependientes y la crisis de la deuda de los años ochenta, se trataron de resolver reduciendo la participación estatal y abriendo los sectores públicos a la participación privada. El intervencionismo en estos países se vio profundamente modificado a partir de entonces, en que se impusieron los esquemas de mercado libre y la desregulación económica, iniciándose el desmantelamiento del Estado desarrollista. En consecuencia, los sectores públicos se redujeron de manera sustancial con la implantación de las políticas neoliberales de privatización, liberalización y recortes al gasto público, políticas que en estos países se siguieron puntual y religiosamente. Así, los sectores públicos de los países atrasados, en contraste con los de los países desarrollados, tienen actual-

mente una importancia mucho menor, pues la relación entre el gasto público y el PIB, que habíamos mencionado que para el promedio de los más desarrollados era del 47% en 1994, para el caso de México, es del 21.2%, para Brasil, del 30.6%, para Chile, 32.5% y 33 % para Sudáfrica.⁵⁰

Las transformaciones que sufrieron los Estados y sectores públicos con la introducción de mecanismos mercantiles que acompañan a la globalización, afectaron el carácter y forma de la participación estatal, pero no terminaron con el intervencionismo. Despojan a los Estados de los países subdesarrollados de sus funciones reguladoras y de rectoría y planeación, inducen a las administraciones públicas a cumplir el papel de promotoras del mercado y a sus gobiernos los reducen a una función policial. Ante este embate contra los Estados rectores, el aparato estatal ha ido aprendiendo otras formas de intervención, más selectivas, que favorecen y privilegian exclusivamente al mercado.

2.3.El Estado intervencionista en los países asiáticos.

Desde la perspectiva histórica, el papel activo del Estado en los procesos económicos y sociales de los países tanto desarrollados como subdesarrollados para encauzarlos y orientarlos de manera vigorosa hacia formas de desarrollo más avanzadas, ha sido muy importante. La experiencia de los países del sudeste asiático como Corea del Sur, Japón y Taiwán, ratifica la importancia que tiene el intervencionismo estatal en el desarrollo económico y social y en la transformación económica hacia procesos industriales de alta tecnología.

Ha-Joon Chang nos muestra en un estudio sobre el papel del Estado en los países asiáticos,⁵¹ que las altas tasas de crecimiento que registraron las economías de países de Asia Oriental durante el periodo de posguerra (entre 1950 y 1987), y que superaron las de los países más avanzados, se debió fundamentalmente al fuerte intervencionismo estatal y al papel positivo que jugaron las políticas públicas en el desarrollo económico de estos países. En efecto, Corea del Sur, Japón y Taiwán son países con un importante intervencionismo gubernamental, pero no en el sentido

⁵⁰ Banco Mundial, 1991, cit. Por Ha-Joon Chang. *El papel del Estado en la economía*. Méx., Ed. Ariel, Fac. de Economía, UNAM, 1996, p.155.

⁵¹ Ha-Joon Chang, *op.cit.*

tradicional. Es decir, la participación del Estado en estos países no se mide por la importancia del gasto público con respecto al PIB, ni por la participación del sector de las empresas públicas en el mismo rubro, indicadores que en el caso asiático no destacarían el papel estatal.

La forma de intervención del Estado es completamente diferente a la que registran los demás países del mundo, nos dice Chang, pero no por eso es menor. “La intervención estatal en Asia —explica este autor— funciona mediante canales, como el control del sector bancario (en Corea y Taiwán), el asesoramiento administrativo, la influencia ejercida mediante sociedades industriales, a través de otras redes más informales, en lugar de la producción pública o de esquemas impuestos/subsidios.” Mediante este intervencionismo, los Estados “han ejercido gran influencia al designar lo que cada quien producirá y en qué términos mediante controles ejercidos en los préstamos bancarios, en la política cambiaria, en la importación de tecnología, en la capacidad instalada, y en otros factores”.⁵²

Este intervencionismo le permite al Estado ejercer el papel de agente fundamental del cambio y transformación económica, pues sólo el Estado puede proporcionar una visión coherente, amplia y de largo alcance que permita organizar los esfuerzos concertados. Los sectores privados, por sí solos, nos dice Chang, carecen de una visión “sistémica” pues sus intereses son sectoriales y no pueden proponer cambios que abarquen toda una nación. El gran despegue de las naciones del sudeste asiático, especialmente Corea del Sur, se basó en este papel fundamental del Estado, en tanto planificador y coordinador, así como empresario (no propietario), cuyas políticas públicas, como diseñador, defensor y reformador de muchas instituciones de fomento a la industria, permitieron que estos países se encuentren entre las economías de mayor crecimiento del mundo.

⁵² *Ib.*, p.157.