

# *El papel del* **ESTADO** *en los modelos de* **DESARROLLO**

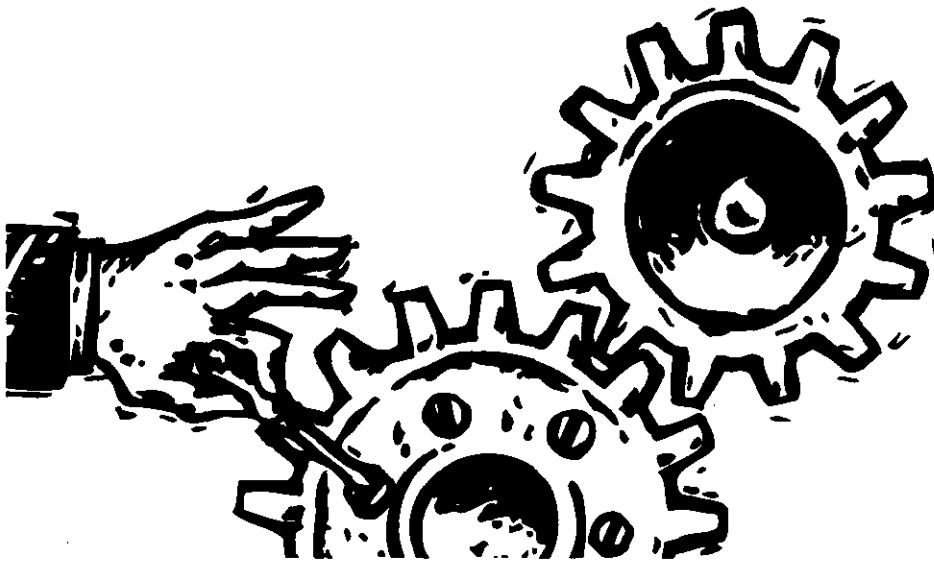
Andrés Montalvo\*

## **I. Introducción.**

Los distintos y a veces opuestos puntos de vista en relación al rol desempeñado por el Estado en muchas de las economías consideradas paradigmáticas en sus procesos de desarrollo, conceden a este tema especial interés para aquellas que buscan superar su propio subdesarrollo.

Parecería ser que la discusión sobre la participación estatal en las economías ha sido una constante de los estudiosos de los temas del desarrollo. Al terminar el siglo parece generalizada la afirmación del Presidente uruguayo Julio Sanguinetti en el sentido de que el Estado, inicialmente concebido como herramienta de igualdad y desarrollo, ha pa-

(\*) *Tercer Secretario del Servicio Exterior. Funcionario de la Dirección General de Integración y Cooperación Regional.*



sado a convertirse, por su gran crecimiento, en un problema de difícil solución.<sup>1</sup>

Sin pretender realizar un estudio de caso sobre el Ecuador, y mucho menos sugerir elementos para la solución de los complejos temas del desarrollo, se puede afirmar que en nuestro país también se polemiza en torno al rol que le compete al Estado, por lo que podría ser importante retomar algunas de las ideas inherentes a la discusión.<sup>2</sup>

El debate en torno al papel del Estado para el desarrollo de los pueblos ha sido dirigido, grosso modo y en sus diversas variantes, por las ideas de dos corrientes -el neoliberalismo y el intervencionismo estatal mejor conocido en Latinoamérica como estructuralismo-

que se podrían identificar con lo que se percibió como "crecimiento hacia afuera" y "crecimiento hacia adentro", respectivamente.

El tratamiento que dieron, en un primer momento, los defensores de estas dos corrientes a los temas del desarrollo en general, y del Estado en particular, los ubicaron en posiciones poco menos que irreconciliables. Los estructuralistas latinoamericanos, inspirados en las ideas propuestas por Prebisch, plantearon un modelo basado en la "sustitución de importaciones", -y la consecuente intervención y protección estatal- en tanto que los neoclásicos, fieles a la más pura tradición smithsoniana, defendieron un modelo liberalizador-privatizador que enal-

1) Lautaro Ojeda Segovia, *El descrédito de lo social. Las políticas sociales en el Ecuador*, Quito, Centro para el Desarrollo Social, 1993, p. 23.

2° La mayoría de estas ideas forman el marco teórico de la monografía *El Ecuador y la Cuenca del Pacífico*, presentada por la V Promoción de la Academia Diplomática.

teció al mercado como único mecanismo regulador de la economía.

Con la intención de dar sustento a sus tesis se han interpretado de manera diferente ciertos procesos paradigmáticos como es el caso del desarrollo chileno o de las nuevas economías industrializadas, NEI (Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwan). Los neoliberales han afirmado haber encontrado en el éxito alcanzado por los países del sudeste asiático apoyo empírico para sus tesis de libre comercio y de eliminación a las distorsiones al mercado introducidas, señalan, principalmente por la intervención estatal; los intervencionistas han manifestado, por su parte, en relación al mismo hecho, que la acción gubernamental jugó un papel decisivo en el éxito de las NEI.

Hay que advertir, entre tanto, que el pensamiento estructuralista latinoamericano, reformulado y conocido ahora como neoestructuralismo, se ha acercado en muchos puntos al pensamiento neoliberal y no se podría negar, por ejemplo, que ambos coinciden en la necesidad de otorgar prioridad a la aceleración del crecimiento, la superación de la pobreza extrema, al aumento de la eficiencia y competitividad para la ampliación de las exportaciones, entre otros. Sin

embargo, estas semejanzas de carácter general no consiguen conciliar las posiciones en torno a ciertos puntos fundamentales de cada una de las tendencias.

El papel del Estado es uno de los principales temas que continúa siendo ampliamente debatido y sobre lo cual parece lejana la posibilidad de un consenso, por lo que, en este trabajo se trata de esbozar, de la manera más objetiva posible, los elementos que creemos son de relevancia en esta discusión.

El enfoque del tema, cabe advertir, será fundamentalmente teórico. Esto, por supuesto, no releva de acudir al examen de ejemplos concretos que ayudan a ilustrar algunas de las reflexiones que se hacen a continuación.

## II. El Estructuralismo Cepalino

Sin intentar un análisis histórico exhaustivo de las propuestas de Raúl Prebisch que originaron, en gran medida, una corriente de pensamiento que fue ampliamente debatida en nuestro continente<sup>3</sup> -y que incluso según algunos analistas fue utilizada, aunque con una aplicación diferente, en otras latitudes<sup>4</sup> es importante recordar ciertas ideas que pueden enriquecer el tratamiento del tema que

3) Cfr. CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 1949*, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos, Nueva York, 1951. Para el análisis de los nuevos postulados de la Comisión véase CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago, 1990. Además, para un análisis de la evolución del pensamiento estructuralista cfr. Nora Lustig, *Del estructuralismo al neoestructuralismo: la búsqueda de un paradigma heterodoxo*, Colección Estudios CIEPLAN, n° 23, marzo de 1988, y principalmente Osvaldo Sunkel, compilador, *El Desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

4) Dae Won Choi señala que la expresión "endogenización sustitutiva de las importaciones" utilizado para subrayar el proceso de industrialización en curso en la mayoría de los países del Sudeste Asiático, "no difiere de las ideas principales implícitas en la 'industrialización sustitutiva de importaciones'", CEPAL, *La Cuenca del Pacífico y América Latina: de la inserción comercial hacia la integración productiva*, documento LC/L.704 (30 de septiembre de 1992), Nueva York, Naciones Unidas, 1992, p. 39.

nos ocupa. En tal sentido citamos, en toda su extensión, un ilustrativo texto:

"El desarrollo económico en América Latina depende en gran medida de la acción del empresario privado. El reconocimiento de este concepto es general en la América Latina, aun en los países que se han caracterizado por ciertas intervenciones estatales que estorban la iniciativa de aquel. Tales intervenciones no son habitualmente la consecuencia de una posición ideológica, sino el resultado de una serie sucesiva de circunstancias especiales: la gran depresión, primero, la segunda Guerra Mundial en seguida, y después la inflación. Trátase de un tipo de intervención con que casi siempre se pretende regular en una forma u otra la conducta individual del empresario; y, por más que puedan señalarse algunos resultados positivos, las derivaciones adversas que aparejan estas regulaciones suelen ser de mayor peso que sus posibles ventajas, aparte de la oposición que despiertan por las complicaciones del excesivo aparato burocrático... Esto no significa en modo alguno que el desarrollo económico haya de ser sólo el resultado del juego espontáneo de las fuerzas de la economía. Ha de conjugarse en él la iniciativa privada con una firme política del Estado, con un tipo de intervención que se proponga promover el desarrollo creando condiciones que orientan y estimulan en un sentido u otro la acción del empresario sin regular sus decisiones individuales. Para ello el Estado recurre a los resortes de la política monetaria, cambial, fiscal y aduanera y a sus inversiones básicas".<sup>5</sup>

De una interpretación adecuada del texto citado, puede obtenerse una serie de da-

tos sumamente reveladores, más aún si la complementamos con la afirmación de la misma CEPAL de que las inversiones básicas del Estado han conducido a una ampliación de la esfera estatal que en algunos casos podría haber invadido inconvenientemente la de la iniciativa privada.

"El desarrollo económico en América Latina depende en gran medida de la acción del empresario privado. El reconocimiento de este concepto es general en la América Latina, aun en los países que se han caracterizado por ciertas intervenciones estatales que estorban la iniciativa de aquel."

Si bien se reclamaba, entonces, una firme acción estatal para la promoción del desarrollo, se reconoce ya en ese entonces que dicha intervención debería haberse mantenido en el campo de la orientación y el estímulo al empresario privado de forma que no se entorpeciera su acción.

En ese sentido, aunque inicialmente se trataron de justificar determinadas intervenciones, por diversas razones históricas, se pone en evidencia que la posibilidad de efec-

5) CEPAL, 1954, p. 7.

tos negativos de la regulación estatal es mayor que la de conseguir resultados positivos, si no se la encamina adecuadamente. En otras palabras, se deja claramente establecido la necesidad de un intervencionismo estatal, pero principalmente dirigido a asegurar una acción empresarial conducida al desarrollo de la sociedad.

Se propugnó, de esa manera, un equilibrio entre Estado y sector privado, que no necesariamente se conseguiría eliminando las inversiones estatales sino destinándolas a "capital social".<sup>6</sup>

No se percibe la intención de anatematizar la acción del sector empresarial privado y del gobierno, y menos aún privilegiar el intervencionismo estatal; por el contrario, parecería implícito el intento de promover la coordinación entre el accionar estatal -principalmente maniobrando en sectores estratégicos- y el empresariado privado dedicado a las labores del desarrollo. Otra cosa es, por supuesto, que en la práctica no se hayan respetado estos enunciados y que "por diversas razones el sector paraestatal ha venido creciendo en campos que no son estratégicos ni prioritarios, incurriendo frecuentemente en ineficiencias que se traducen en mayores costos sociales de los que se pretendía evitar con su intervención".<sup>7</sup>

Las críticas que se dieron al estructuralis-

mo inspirado por la CEPAL fueron sumamente severas y englobaron en general la política de desarrollo impulsada por la misma. Creemos, sin embargo, que sus enunciados jamás se llegaron a aplicar completamente y es en ese sentido que incluso, por lo ilustrativo del texto, es oportuno reproducir, in extenso, el reproche que, en el contexto de una crítica global a la falta de aplicaciones autónomas en la solución de problemas propios, hace el argentino Juan Carlos Puig, ex-Ministro de Relaciones Exteriores de su país, a su compatriota Raúl Prebisch y a la falta de consecuencia con las recetas cepalinas:

"No es que menosprecie la brillante tarea que realizó esa generación de economistas y sociólogos latinoamericanos... sin embargo, el acertado diagnóstico nunca fue seguido por recetas acertadas, y esto se debió en principio, en gran parte, a la aplicación de doctrinas tradicionales. Ciertamente, es significativo que Prebisch, ¡nada menos que Raúl Prebisch!, convocado por el gobierno de la llamada 'Revolución Libertadora' para aconsejar un Plan de Reconstrucción Económica, propuso cuidadosamente todas las medidas necesarias para dismantelar los instrumentos de manejo autonómico establecido por la administración anterior..."<sup>8</sup>

Lo señalado por Puig es un duro llamado de atención a los cepalinos, en general, y

- 6) El término "capital social", puede también ser entendido en el planteamiento de la "teoría del capital humano" que "cuestiona la idea de que el gasto en los sectores sociales es improductivo y propone, en cambio, el concepto de 'inversión social'... el sector educativo, por ejemplo, es percibido como una inversión fundamental para el desarrollo del capital", Ojeda, p. 43.
- 7) CLAD, *El rol de las empresas públicas en el contexto de la reestructuración económica en América Latina*, Boletín Informativo n° 29, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, abril de 1988, p. 2.
- 8) *En Políticas Externas Comparadas de América Latina*, pp. 37-38 (Fotocopiado archivo biblioteca de la FLACSO, Quito).

a Prebisch, en particular, por no aplicar -pese a haber contado con las oportunidades para hacerlo- aquellas medidas que encuadraban en el marco teórico que defendían. En todo caso, sea cual fuere la percepción de este singular ejemplo, lo que se relievra es que no siempre fue factible, por diversos motivos, como se ha señalado, la materialización apropiada de las medidas estructuralistas, sea porque fueron desechadas cuando hubo ocasión de aplicarlas o por haberlo hecho inadecuadamente, principalmente, por una interpretación equivocada de sus postulados. Adicionalmente -pese a no ser objeto de estas notas- cabría a lo menos enunciar que los proyectos de esta escuela jamás superaron su primera etapa -por cierto proteccionista- que pretendía aclarar el camino para una de mayor vinculación y apertura hacia el contexto internacional.

#### IV. El Neoclasicismo O Neoliberalismo.

Los enérgicos cuestionamientos al estructuralismo, para efectos de este análisis, se pueden situar principalmente en el papel que se asignaba al papel del Estado en el marco de la estrategia global del desarrollo. Y es en ese sentido que varios autores<sup>9</sup> consideraron que el Estado intervino de tal manera en cam-

pos que no le correspondían, que provocó una serie de distorsiones que perjudicaron aún más las tareas del desarrollo.<sup>10</sup>

Es en ese contexto que resurge el paradigma neoliberal del mercado como instrumento autorregulador de la sociedad, como mecanismo idóneo que asegura la libertad en el uso de las capacidades y de las propiedades individuales, que cuestiona el papel regulador del Estado, así como su autonomía para tomar ciertas decisiones y ejecutarlas porque ello sería una amenaza a la soberanía popular en la medida en que el Estado, al estar comprometido por una diversidad de intereses, no puede ser un ente cohesionador del sistema global, sino solamente un actor más.<sup>11</sup>

Bajo esta perspectiva cabe detenerse brevemente en el análisis de algunos de los supuestos básicos de la estrategia de desarrollo neoliberal, relevantes para este artículo: la liberalización del comercio exterior, la reducción del tamaño del sector público y la privatización de la mayoría de sus actividades productivas.

En cuanto a la liberalización comercial, como ya se ha señalado, los éxitos de las NEI "han sido proclamados como un triunfo de las estrategias de desarrollo de economía abierta, orientadas hacia el exterior e impulsadas por el mercado", en oposición al pro-

9) Cfr. Bela Balassa, *Development Strategies in Semi-Industrial Economies*, Baltimore, John Hopkins University, 1982. También Deepak Lal, *The Poverty of Development Economics*, London, Hobart Paperback, 16, Institute of Economic Affairs, 1983.

10) El mismo Prebisch dijo lo siguiente: "Es verdaderamente paradójico lo que sucede con el Estado. Tiende a la hipertrofia con múltiples responsabilidades que conspiran contra su propia eficacia; y con la proliferación de intervenciones que perturban la libertad económica de empresas e individuos e incapacitan cada vez más al mismo Estado para cumplir su papel...", cit. por Ronald Sprout, *El Pensamiento de Prebisch*, en Revista de la CEPAL, n° 46, abril de 1992, p. 198.

11) Ojeda, p. 31.

teccionismo y a la intervención estatal.<sup>12</sup>

Para lograr un mejor desempeño económico de los países consideran necesario dirigir los mayores esfuerzos a la exportación, lo cual se lograría evitando el llamado "sesgo antiexportador" que se manifiesta a través de la asignación de recursos para el mercado interno, en detrimento del mercado externo; es decir, el gobierno no debería inducir, de acuerdo a esta percepción, una política de sustitución de importaciones que, al utilizar

en la promoción de exportaciones.

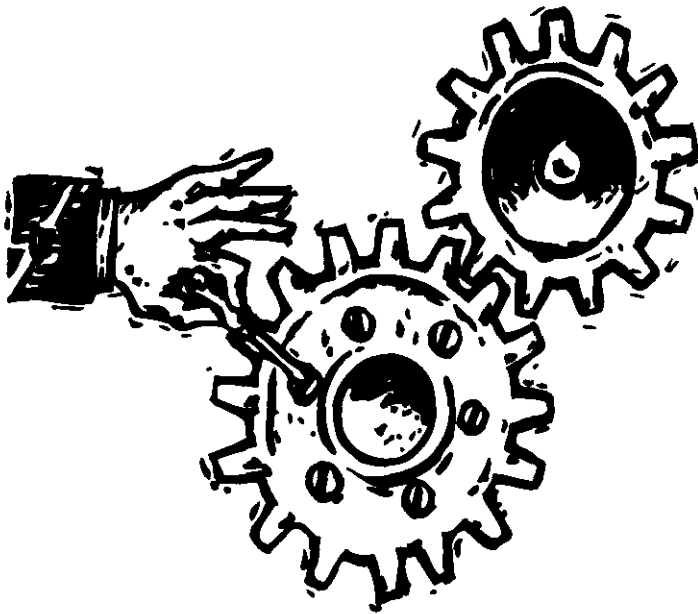
Consideran, además, que las intervenciones que se dan para modificar el régimen de comercio internacional son injustificables ya que buscan, en la mayoría de los casos, solucionar problemas causados por distorsiones que son básicamente domésticas y por tanto requerirían de medidas apropiadas para ese ámbito. En tal sentido, el mejor remedio sería un sistema de mercado y de precios que optimice el funcionamiento de las economías.

Ello se conseguiría liberalizando los mercados, vale decir manteniéndolos ajenos a la intervención estatal; en otras palabras, la acción gubernamental lo que hace, de acuerdo a este criterio, es distorsionar el sistema de precios, lo cual afecta el adecuado y correcto funcionamiento de los mercados libres de la misma.

Es necesario destacar que, por lo general, los neoliberales niegan importancia a los beneficios sociales que prestan determinadas industrias como

ciertos incentivos, exacerbaría esa predisposición antiexportadora. Se pretendería, de esa forma, fomentar una economía basada

elemento justificativo para el otorgamiento de cierta protección y tan sólo admiten niveles modestos de protección para las indus-



12) Colin I. Bradford, *Escenarios alternativos de desarrollo: los países de reciente industrialización y las perspectivas de América Latina*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1991, p. viii.

trias nacientes. En definitiva, oponen liberalización comercial a proteccionismo, identificando a éste con excesiva intervención estatal y política de sustitución de importaciones, y a aquélla con promoción de exportaciones y crecimiento "hacia afuera".

En este sentido Bradford recuerda que "a lo largo de los años el pensamiento sobre los regímenes comerciales nacionales e internacionales ha sido formado en *díadas*: orientación hacia el exterior versus orientación hacia el interior y libre comercio versus proteccionismo..." y menciona que ello ha tenido su sustento en la teoría económica que centra su confianza en fuerzas del mercado por lo que las diferencias "con respecto al libre comercio, ya sea por práctica nacional o internacional son, pues, daras distorsiones que tienen consecuencias subóptimas. De ahí que exista una gran preocupación por tales distorsiones y una notable exaltación de las tendencias globales hacia la privatización y la desregulación, que resultan consistentes con la creación de condiciones de libre mercado. La política pública tiene un papel cada vez menos positivo que jugar en estas desregulaciones diádicas y de hecho en la mayoría de los casos, es sinónimo de problema más bien que la solución".<sup>13</sup>

Lo dicho permite introducir los puntos relacionados con la reducción del sector público y la privatización de las actividades estatales, temas frente a los cuales los neoliberales también se han manifestado con rigurosidad.

Efectivamente, han criticado el inusitado crecimiento del aparato estatal que ha copa-

do actividades que escapan de la lógica de su accionar enmarcado, según su enfoque, en funciones específicamente predeterminadas. En ese sentido reclaman la inmediata "disminución del tamaño del Estado" mediante la adopción de medidas que irán desde una agresiva política de reducción de la burocracia hasta la privatización de la mayor parte de empresas pertenecientes al sector público.

En cuanto a las privatizaciones se asevera que esta política permitiría evitar pérdidas en el sector público causadas por la falta de eficiencia de sus empresas, lo que provoca una ausencia de rentabilidad que repercute negativamente tanto en las finanzas del Estado como en la prestación de servicios a la comunidad. Argumentan también que la innegable existencia de gran número de empresas públicas, deficitarias y muy mal organizadas, hace necesario llevar adelante una política de privatizaciones que permita revertir esta situación y, además de mejorar el servicio a la comunidad, ahorrar grandes sumas de dinero al fisco que pueden ser utilizadas para mejorar su accionar en las actividades que le competen: básicamente las funciones denominadas clásicas y -subsidiariamente- aquellas en que el sector privado no se encuentra en condiciones de actuar.

## V. Regulación y Mercado.

La objetiva constatación de la realidad permite apreciar la necesidad de complementación entre actividades públicas y privadas, algo que las políticas de desarrollo no

13) Bradford por ello plantea la posibilidad de crear una serie de opciones a esta percepción que establece una antinomia acción estatal-liberalización comercial, p. 4.



pueden desconocer. No se podría ignorar que en el mundo ha ido consolidándose la economía de mercado, aunque más apropiado, sin embargo, sería hablar de la existencia de varias "economías de mercado", tan numerosas cuanto los países que actúan en el escenario internacional. Pero tampoco podemos dejar de reconocer que la presencia del Estado es imprescindible en varios sectores y que su acción depende, además, del análisis particularizado de las economías nacionales.

Como se anotó anteriormente, para muchos autores, el éxito económico alcanzado por las NEI responde a la implementación de una economía abierta que se basa en el respeto a las reglas del libre juego de la oferta y la demanda. Habría que analizar si lo que Bradford llama "liberalización interna", diferenciándola de la que denomina de "impulso a la exportación" se enmarca en las reglas del libre mercado.<sup>14</sup> En el primer caso hay una especie de poder de paridad de compra en que los precios internos son similares a los precios externos, resultado de un tipo de cambio real, similar para exportaciones e importaciones, adoptado como estrategia, suficiente por cierto, para la promoción de exportaciones y la orientación de la economía hacia el exterior; en el segundo caso -en el de impulso a la exportación- es importante la adopción de un tipo de cambio para las exportaciones mayor que el establecido para las importaciones y que no sólo eliminaría un eventual sesgo antiexportador sino que revertiría esa situación en favor del sector ex-

portador. En el primer caso el mercado mundial actúa libremente y sin injerencias de ninguna índole, en tanto que en el segundo el papel del Estado sería fundamental. En el caso de las NEI se habría dado un importante impulso a la exportación.

Pero pese a la evidencia de que en economías como las de Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwan, la industria de la exportación, principalmente de manufacturas, ha sido fundamental para su notable crecimiento, las disparidades que les caracterizan, incluso de status político, hacen que difícilmente se les pueda considerar monolíticamente para análisis genéricos. También a nivel de políticas macroeconómicas, por ejemplo, hay diferencias evidentes: Hong Kong parecería el más cercano a un sistema clásico de libre comercio, en tanto que Singapur, Taiwan y, especialmente, Corea tienen un amplio marco regulatorio.<sup>15</sup>

Es relevante el hecho de que en el desarrollo de las NEI no se aprecia, por lo general, la preeminencia del sector privado o de la acción gubernamental sino que habría un adecuado aprovechamiento de las circunstancias y un apropiado planeamiento de las acciones adoptadas.

Ciertos autores señalan que en Corea, Taiwan y Singapur, la evolución de la estructura productiva y la composición de las exportaciones no se dejó al arbitrio del mercado, sino que fue el resultado de un designio deliberado del gobierno. Como resultado, en estos casos, el tipo de cambio, la tasa de

14) Bradford, pp. 99-121,

15) Cfr. Jorge Chen Charpentier, *Semejanzas y Disparidades de la Inserción de Hong Kong, Taiwán, la República de Corea y Singapur en la Cuenca del Pacífico* (Mimeo, s/d.)

interés, el sistema impositivo y la inversión del sector público no fueron factores neutrales, subordinados a las fuerzas del mercado, sino más bien indicadores prioritarios e importantes instrumentos en la estrategia de desarrollo. Lo que parece distinguir las experiencias de desarrollo de Asia del Pacífico no es el predominio de las fuerzas del mercado, la libre empresa y la liberalización interna, sino una relación sumamente interactiva entre los sectores público y privado que se caracteriza por los objetivos compartidos y los compromisos que encarna la estrategia de desarrollo y la política económica planteada por el gobierno. Así, la dicotomía fuerzas del mercado-intervención gubernamental se hallaría exagerada, por decir lo menos.<sup>16</sup>

Lo que interesa resaltar, en consecuencia, es que más allá de las semejanzas y diferencias que se encuentran en los modelos de desarrollo que adoptaron algunas de las economías a las que nos hemos referido, y que respondieron a situaciones muy coyunturales, hay la necesidad de considerar que las políticas de las NEI no son paradigmas de desarrollo que pueden ser aplicados automáticamente en otras regiones del mundo subdesarrollado y que lo importante es establecer políticas coherentes de desarrollo, de acuerdo a las particulares necesidades de ca-

Ciertos autores señalan que en Corea, Taiwan y Singapur, la evolución de la estructura productiva y la composición de las exportaciones no se dejó al arbitrio del mercado, sino que fue el resultado de un designio deliberado del gobierno.

da uno de los diversos países.

En ese sentido también sería necesario hacer una breve referencia al caso chileno, pues ha sido considerado otro de los supuestos casos paradigmáticos.<sup>17</sup> Sin la intención de emitir juicios de valor es necesario resaltar que las particularidades en Chile tuvieron un peso decisivo en las políticas de desarrollo adoptadas en ese país lo cual dificulta enormemente su comparación con las realidades de otros países.<sup>18</sup>

Lo que sí se debe tener claro es que tampoco en este caso las fuerzas del mercado o la intervención estatal, actuando de manera aislada, fueron las que determinaron el éxito económico chileno. Además, ha sido repeti-

16) Bradford, pp. 88-89.

17) Para un análisis en detalle del caso de la República de Chile cfr., CEPAL, *La Transformación de la Producción en Chile: Cuatro Ensayos de Interpretación*, Santiago, Naciones Unidas, Estudios e Informes de la CEPAL, n° 84, marzo de 1993. También Oscar Muñoz, "La reforma del Estado y la economía chilena: trayectoria de una relación difícil", en CORDES, *Los nuevos límites del Estado*, Quito, Corporación de estudios para el Desarrollo, 1990.

18) Jadrezic menciona que "la breve y convulsionada experiencia del gobierno de la Unidad Popular (1970-1973) y luego la más prolongada e igualmente traumática experiencia del autoritarismo militar, precipitaron una modificación cualitativa de grandes proporciones en el medio socioeconómico que enmarcan los procesos de inversión e innovación", lo cual nos brinda una idea general de las particularidades del caso chileno. En CEPAL 1993, p. 47.

do en innumerables ocasiones que las explicaciones que atribuyen todos los éxitos en materia de exportación a los cambios súbitos de política podrían ser engañosos, pues existe un largo proceso histórico que, después de muchos errores y sacrificios, consolidó las bases que permitieron un amplio crecimiento económico del citado país, basado justamente en el desarrollo del sector exportador. Se debe tener en cuenta, en tal contexto, la importante labor desarrollada por la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, órgano estatal que jugó un papel sumamente importante en el proceso de modernización de la estructura económica chilena.<sup>19 20</sup>

La realidad es que en Chile existe consenso sobre la imperiosa necesidad de pagar una deuda social fruto de los sacrificios del desarrollo, quizás porque ni "las políticas desarrollistas de Frei, ni las reformas socialistas de Allende, ni las medidas neoliberales de Pinochet cristalizaron en un proceso de transformación social, sostenido y estable".<sup>21</sup>

## VI. Estado: Tamaño y Funciones.

El punto neurálgico parecería situarse en el análisis del rol subsidiario para el Estado

propugnado por el neoliberalismo o la necesidad de una intervención más significativa para el establecimiento de políticas sociales que deben acompañar los procesos de desarrollo económico.

Esto permite hacer ciertas reflexiones finales que se relacionan más directamente con la acción del Estado y en este contexto analizar también, brevemente, el tema de lo social. No se entrará en el detalle de los diversos modelos o tipos de Estado que han sido estudiados y propuestos por los analistas del tema;<sup>22</sup> si se esbozarán aquellos elementos que han llevado a juzgar que el Estado llegó a un punto de hipertrofia que no le permitió cumplir algunos de los objetivos que se supone debió haber cumplido.

Podría decirse que en el período de posguerra, grosso modo, el Estado latinoamericano intentó ser al mismo tiempo benefactor y promotor; es decir pretendió dedicar sus esfuerzos a cumplir acciones de provisión de servicios sociales y, paralelamente, promover el desarrollo con recursos propios que no poseía; Graciarena al respecto señala lo siguiente:

"Debido a esta insuficiencia de recursos para moverse al mismo tiempo hacia ambas metas -esto es, la integración social mediante la rápida provisión y ampliación de los servicios

19) Carlo Pietrobelli, *El Proceso de Diversificación de Exportaciones en Chile*, en CEPAL 1993, p. 342.

20) Para un análisis en detalle cfr. el ensayo de Carlos Alvarez Voullieme, *La Corporación de Fomento de la Producción y la Transformación de la Industria Manufacturera Chilena*, en CEPAL 1993.

21) Norbert Lechner, *Reflexiones sobre estilos de desarrollo y visiones del futuro*, en Enzo Faletto y Gonzalo Martner, coordinadores, *Repensar el Futuro*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad UNITAR/PROFAL, 1986, p.25.

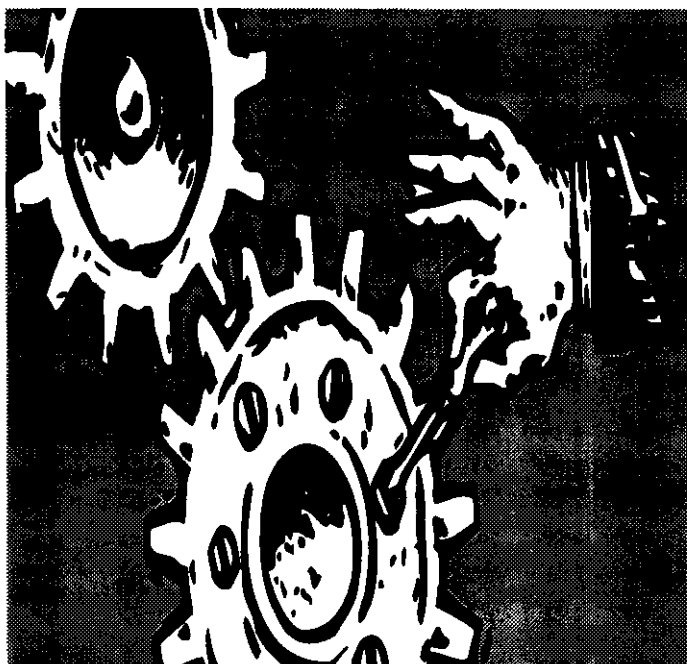
22) Para un análisis en detalle cfr. entre otros, Pablo González Casanova, coordinador, *El Estado en América Latina. Teoría y Práctica.*, México, Universidad de las Naciones Unidas-Siglo XXI, 1990; Enzo Faletto, "La especificidad del Estado en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, n° 38, Santiago, agosto de 1989; Faletto y Martner, coordinadores, op. cit.; Pedro Vuskovik, "La crisis actual y el futuro de América Latina", en *Revista Centroamericana de Economía*, n° 19, a-o 6, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, enero-abril de 1986.

sociales (educación, salud, nutrición, vivienda) por una parte, y la promoción del desarrollo con fondos públicos, por la otra- las formas del Estado social latinoamericano tienden a optar por uno de los dos objetivos adoptando formas derivadas, pero incompletas, que típicamente son las del Estado populista para el primer caso y las del Estado desarrollista para el segundo.<sup>23</sup>

Se dio, entonces, una especie de imbricación entre esos dos modelos que no permiten hablar de una oposición, como si el primero de los citados fuese exclusivamente asistencialista y redistributivista y el segundo -el Estado desarrollista- se preocupase por el crecimiento económico sin considerar sus efectos sociales inmediatos.

Lo cierto es que por diversos motivos, principalmente por la escasez de recursos fiscales, este híbrido latinoamericano no pudo cumplir a cabalidad con ninguno de los dos objetivos propuestos y, por lo contrario, excluyó política, social y económicamente a amplios sectores de la sociedad, lo cual sumado

a su crecimiento desmesurado hizo que resurgiera con fuerza la tesis neoliberal extrema que reclamó "un 'Estado mínimo', cuyas funciones se limitarían a la protección de todos los ciudadanos contra la violencia, el robo, y el fraude y a hacer cumplir los contratos. Esto suponía, a la vez, el retiro del Esta-



do del campo de las actividades económicas a través de la privatización de la economía, proceso que ha sido calificado por sus defensores como 'modernización con democracia'.<sup>24</sup>

23) Jorge Graciarena, *Estado Periférico y Economía Capitalista: Transiciones y Crisis*, en González Casanova, p. 43.

24) Ojeda, p. 30

Al apelarse a la necesidad de privatización de la economía, se reclamó, implícitamente, sobre el "tamaño" del Estado; pero entonces habría que considerar cual es la dimensión ideal del mismo: resulta evidente que, al menos teóricamente, no se han de-

La sociedad ecuatoriana, a través del consenso, debería adoptar un modelo acorde a su realidad, pues muchas de las coyunturas de los llamados casos paradigmáticos, no se aplican al caso ecuatoriano. Lo dicho no quiere decir que se deban descartar elementos de las experiencias exitosas de otros países, cuando sea posible.

terminado los elementos precisos para establecerlo.

Sobre este aspecto tampoco se pueden hacer generalizaciones por lo que podría decirse que el tamaño óptimo sería, por lo menos lógicamente, aquel que le permitiese obrar con eficiencia en todas las actividades a las que se dedica.

La eficiencia también es fundamental

para la justificación de los sectores en los cuales actúa el Estado y, también en este caso, surge la cuestión del cómo medirla. Si nos atenemos a criterios estrictamente financieros muy probablemente pocas empresas públicas -y aun privadas- podrían obtener la gracia de ser calificadas como eficientes.

Pero eficiencia no necesariamente significa rentabilidad financiera por lo que es oportuno tomar en cuenta los conceptos de "eficiencia productiva" y "eficiencia económica" que se adoptan para diferenciar la producción al mínimo costo, de la adecuada asignación de recursos en una economía con precios sin distorsiones y que busca su competitividad global; Salazar ilustra la situación cuando dice que una empresa determinada "puede ser productivamente eficiente pero no es económicamente eficiente si opera con un sistema de precios muy distorsionado. Un ejemplo típico de esto se da en los regímenes proteccionistas o con altos subsidios a la producción. En estos casos la ineficiencia económica no es atribuible a la naturaleza estatal o privada de la empresa".<sup>25</sup>

Se debe, además, considerar a la eficiencia en relación con el criterio de los fines propuestos. Muchas veces resulta evidente que el Estado no persigue una eficiencia productiva en un ramo determinado y, más aún, en una etapa inicial de un determinado proceso, podría ni siquiera buscar la competitividad global o estructural, sino que su accionar respondería a un hecho coyuntural que

25) José Manuel Salazar Xirinachs, *El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico*, en Sunkel, p. 433.

podría ser de carácter social.

Es necesario, para ello, retomar la idea enunciada por los teóricos del neoliberalismo que consideran -pues la concepción de Estado subsidiario es recurrente en la mayoría de casos- que las políticas sociales estatales son necesarias únicamente en situaciones extremas o excepcionales y por tanto deben ser empleadas tan sólo de manera "transitoria, compensatoria y en pequeña escala para aliviar, sobre todo, los casos de indigencia".<sup>26</sup>

Lo mencionado, obviamente, se enmarca en la lógica del análisis neoliberal defensor de la idea de que el desarrollo, basado en las fuerzas del mercado, proporcionaría bienestar a todo el conglomerado social y, como resultado de ello, la acción gubernamental sería necesaria únicamente en los casos en que la empresa privada no se encuentre en capacidad de brindar determinados servicios o, como se ha señalado, cuando se presenten situaciones emergentes. Hasta en un sistema en que las fuerzas del mercado actúen idealmente, en concordancia con las normas de competencia perfecta o sin distorsiones que alteren el sistema, tal percepción podría encontrar detractores; pero la realidad, incluso en países de un creciente desarrollo económico es muy diferente a ese ideal mercantilista.

Por ello, más aún en países en que los costos del ajuste han sido, son o serán elevados, las políticas sociales se hacen necesarias; pero es, así mismo, fundamental una percepción objetiva que permita establecer

claramente la diferencia entre políticas sociales y asistencialismo o paternalismo.

Es por ello necesario nombrar algunas de las funciones que le han correspondido al Estado, como las clásicas (marco legal, policía, seguridad ciudadana, mantenimiento de equilibrios macroeconómicos, administración de justicia y equidad en las oportunidades para la sociedad civil, etc), pero especialmente las llamadas básicas y auxiliares que pueden generar cierta controversia sobre el sector que debería ejecutarlas, y que pueden incluir infraestructura básica de transporte y comunicaciones, salud, educación, vivienda, promoción de mercados ausentes, fortalecimiento y perfeccionamiento de mercados incompletos, supresión o compensación de las fallas del mercado derivadas de ciertas externalidades, desarrollo de infraestructura científico-tecnológica, entre otras.<sup>27</sup>

La realidad demuestra que la actuación del Estado es indispensable para la consecución de ciertos objetivos, pero hay que enfatizar que, dependiendo de las políticas y las circunstancias de cada país, deberá cuidarse de que el Estado no interfiera en las labores del sector privado -especialmente las que dicen relación con el desarrollo económico- sino que debe procurarse una labor interactiva eficiente: claro legado de las economías más exitosas.

Se debe recordar, adicionalmente, que los modelos de desarrollo tradicionales han estado marcados por prejuicios ideológicos que podrían afectar a la aplicación de políticas acordes a las necesidades actuales de

26) Ojeda, p. 33.

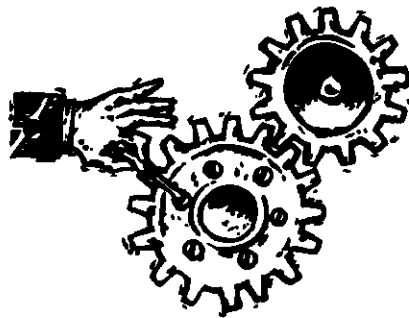
27) Salazar, p. 478.

nuestros pueblos; la experiencia demuestra que su aplicación, en sentido estricto, no se ha dado en los países de alto grado de crecimiento económico y desarrollo, lo cual desmiente que el éxito de sus economías pueda imputarse a un modelo en particular.

La sociedad ecuatoriana, a través del consenso, debería adoptar un modelo acorde a su realidad, pues muchas de las coyunturas de los llamados casos paradigmáticos, no se aplican al caso ecuatoriano. Lo dicho no quiere decir que se deban descartar elementos de las experiencias exitosas de otros países, cuando sea posible: y ello solamente será posible cuando se tengan claras las metas y objetivos que busca conseguir la sociedad ecuatoriana.

Es evidente que no se puede confiar de

manera irrestricta en las fuerzas del mercado, como si éstas fueran a solucionar los complejos problemas del mundo en desarrollo; pero tampoco se puede pretender que se deberían suprimir los mercados para la acción filantrópica del Estado. En las economías modernas es natural que existan fallas tanto del mercado como del gobierno, por lo que no cabría argumentar sobre la mayor importancia de uno u otro sector: uno de los supuestos principales que si se debe considerar para lograr un verdadero desarrollo con equidad, es la necesidad de funcionar con instituciones que resuelvan las fallas del mercado y que a la vez minimicen el campo para las fallas de la intervención estatal.<sup>28</sup>



28) Salazar, p. 479, tomado del artículo de John Kay *The State and the Market: The UK Experience of Privatization*.