

Intervencionismo estatal en América Latina: los casos de Colombia, Perú y Venezuela

Alberto Martínez

Universidad Simón Bolívar

Resumen

La intervención del Estado en la economía, entendida como actos de gobierno para redistribuir el ingreso, manipular variables económicas y restringir la libertad económica, y su efecto sobre el desarrollo es un tema que ha sido analizado por los estudiosos. Existen dos posiciones extremas: los que defienden el mercado como el sistema más eficiente para asignar los recursos y proponen un Estado mínimo dedicado a la defensa de la propiedad privada, por un lado, y aquellos que proponen que la actividad económica esté fuertemente regulada por el Estado. En el presente artículo se analiza, mediante una investigación documental, el intervencionismo estatal en América Latina, haciendo especial énfasis en tres economías andinas: Colombia, Perú y Venezuela. La principal conclusión es que la intervención del Estado es necesaria para impulsar el crecimiento económico, pero cuando es excesiva puede conducir al colapso económico, como en el caso de Venezuela durante el período 1999-2018

Palabras clave: Intervencionismo estatal, Venezuela, Colombia, Perú

State interventionism in Latin America: the cases of Colombia, Peru and Venezuela

Abstract

State or economic interventionism, that is, what government does to redistribute income, manipulate macroeconomic variables and restrict economic freedom, and its effect on development is an issue that has been studied by scholars. There are two extreme positions: those who consider the market as the most efficient mechanism to allocate resources and, consequently, propose a minimum state mainly dedicated to the defense of private property; and those who favor a state with tight controls of the economy. This article analyses state interventionism in Latin America, with special emphasis on three Andean countries: Colombia, Peru and Venezuela. The main conclusion is that state interventionism is necessary to boost economic growth, but when excessive it can lead to economic collapse, as in the case of Venezuela during the period 1999-2018

Keywords: State interventionism, Venezuela, Colombia, Perú

***Dirección de correspondencia [Correspondence address]:**

Alberto Martínez, Universidad Simón Bolívar

E-mail: aldamarcas@gmail.com

1. Introducción

La intervención del Estado en la actividad económica, o intervencionismo estatal, entendida como actos de gobierno para redistribuir el ingreso, manipular variables macroeconómicas, producir bienes y servicios o restringir la libertad económica¹, es un tema que ha sido ampliamente estudiado desde la aparición del Estado-nación². Por una parte, hay quienes defienden la idea de un Estado mínimo, que solo debe ocuparse en proteger la propiedad privada y dejar que las fuerzas del mercado asignen eficientemente los recursos productivos. Ellos consideran el intervencionismo estatal algo negativo debido, entre otras razones, a la inhabilidad del gobierno para manejar la economía y a la ley de las consecuencias no deseadas. Por otra parte, están los que consideran que el Estado debe regular la economía para disminuir la desigualdad del ingreso y promover el bienestar social. Mediante una investigación documental, el presente artículo analiza el intervencionismo estatal en América Latina. En la parte II se hace una breve reseña histórica del intervencionismo estatal, en la III se estudia la evolución del intervencionismo estatal en América Latina y en la IV se analizan los casos de Colombia, Perú y, especialmente, Venezuela durante el período 1999-2018. En la parte V se presentan las conclusiones, siendo la principal que la intervención estatal es necesaria para impulsar el crecimiento económico, pero cuando es excesiva puede conducir al colapso económico, como en el caso de Venezuela durante el período estudiado.

2. Intervencionismo estatal: antecedentes

Los primeros Estados modernos estuvieron gobernados por monarquías que regulaban fuertemente la economía y promovían la acumulación de oro siguiendo la doctrina mercantilista. El intervencionismo estatal llegó al punto de impedir que la población se dedicara a la actividad productiva de su preferencia, afectando el incentivo para trabajar duro, inver-

tir e innovar y, en consecuencia, el crecimiento económico. (Polanyi, 1989: 152) afirma que los individuos "...no tenían la libertad de escoger su profesión o la de sus hijos, ni la de establecerse donde les apeteciese El Act of Settlement and Removal de 1662 requería el permiso de las autoridades parroquiales cuando un individuo quería mudarse a otra parroquia". De acuerdo con Acemoglu y Robinson (2012) el mercantilismo creó instituciones económicas extractivas³ cuyo fin último era el enriquecimiento del rey.

En Inglaterra, la intervención del rey en la economía propició una lucha en su contra liderada por el Parlamento, organismo que se opuso a que Jacobo I creara nuevos monopolios y enfrentó a su hijo, Carlos I, por crear nuevos impuestos y tomar prestamos forzados que no pagaba. El enfrentamiento condujo a la guerra civil y la decapitación de Carlos I en 1649. Restaurada la monarquía, Carlos II y Jacobo II se esforzaron por fortalecer su poder, pero otra guerra civil terminó con la destitución del segundo en 1688. El nuevo monarca, Guillermo de Orange, fue obligado a firmar el Bill of Rights que le impedía crear impuestos o eliminar leyes sin la aprobación del Parlamento. Limitar el poder absoluto del rey y redistribuirlo en la sociedad permitió la creación de instituciones políticas pluralistas e instituciones económicas inclusivas que prepararon el terreno para la revolución industrial (Acemoglu y Robinson, 2012).

El mercantilismo fue combatido por los fisiócratas, quienes argumentaban que una ley natural aseguraba el buen funcionamiento del sistema económico sin la intervención del Estado, por lo que había que impulsar un régimen de individualismo, competencia y libertad comercial. Es la doctrina del *laissez faire* adoptada por Adam Smith, defensor del Estado gendarme, es decir, un Estado que solo protege la vida y la propiedad privada, dejando que el mercado asigne los recursos productivos. Se fundan las bases del liberalismo económico, contrario al intervencionismo estatal y defensor de la libertad económica, que permitió a Inglaterra incrementar el ingreso per cápita a tasas nunca vistas.

¹Existe libertad económica "cuando a los individuos se les permite que elijan y participen en transacciones voluntarias mientras no dañen a otras personas o su propiedad" y sus pilares fundamentales son: la elección personal, el intercambio voluntario coordinado por los mercados, la libertad para acceder y competir en los mercados y la protección de las personas y sus bienes (Fraser, 2014: 8)

²El Estado-nación es una población definida en torno a un gobierno que reconoce sus límites espaciales y nace con la firma de la Paz de Westfalia en 1648. Es el principio de la integridad territorial como fundamento de la existencia de los Estados.

³A diferencia de las instituciones económicas extractivas, las inclusivas "...permiten y fomentan la participación de la mayoría de la población en actividades económicas donde utilizan mejor su talento y habilidades permitiendo que los individuos elijan libremente" (Acemoglu y Robinson, 2012: 74). Entre ellas están respeto a la propiedad privada, igualdad ante la ley, igualdad de condiciones para contratar y comerciar, libertad para que la gente escoja su carrera. Es decir, las instituciones inclusivas garantizan la libertad económica.

En el siglo XIX la producción industrial mostró su potencial para impulsar el crecimiento económico, pero al mismo tiempo generó una clase obrera miserable, aglomerada en ciudades insalubres extendidas alrededor de las fábricas. En palabras de (Paine, 1990: 101) la civilización moderna ofrecía "...todo el oropel de la gran riqueza acumulada por los propietarios y la miseria más sórdida de los desposeídos". Los defensores del liberalismo económico trataron de justificar esta situación. Thomas Malthus, por ejemplo, sostuvo que "la legislación para poner remedio a los males sociales no solo era perjudicial, porque interfería en el orden natural de las cosas, sino también inútil (Barnes, 1970: 484). David Ricardo, por su parte, argumentó que los trabajadores debían ganar salarios de subsistencia para no afectar la ganancia de los empresarios y desincentivar la inversión. La lucha por no morir de hambre se consideraba un incentivo necesario para que la gente trabajara. Ravallion (2016) afirma que aparte de paliativos de corto plazo otorgados en períodos de crisis, el Estado no se esforzaba por reducir la pobreza de manera permanente. Condiciones miserables en las ciudades fabriles, largas jornadas laborales, bajos salarios, explotación de mujeres y niños fueron problemas denunciados por críticos del liberalismo⁴ y propiciaron la formación de grupos políticos para promover reformas legales y proteger a una clase obrera que no tenía derecho al voto ni podía organizarse en sindicatos.

Durante la Paz de los Cien años el liberalismo cobró fuerza en Europa, pero el avance de la industrialización fortaleció el movimiento obrero que demandaba la intervención del Estado para mejorar sus condiciones económicas y sociales⁵. Las luchas políticas rindieron frutos. En Inglaterra se aprobaron leyes industriales para reducir la jornada laboral, mejorar las condiciones sanitarias, hacer inspecciones industriales y reducir el trabajo infantil⁶. En Alemania el canciller Otto von Bismarck aprobó la legislación social más avanzada del momento: Ley de accidentados de trabajo en 1881, Ley de enferme-

dad en 1883 y Ley de seguros de invalidez y vejez en 1884. Son los orígenes del Estado de Bienestar.

A comienzos del siglo XX ocurren tres acontecimientos que ponen en evidencia la crisis del liberalismo económico: Primera Guerra Mundial (1914-1918), surgimiento de Estados totalitarios (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, fascismo en Alemania e Italia) y la crisis económica de 1929. La noción de que el libre mercado podía generar automáticamente crecimiento económico, estabilidad y bienestar social queda en entredicho. Según (Polanyi, 1989: 26) "...la idea de un mercado que se regula a sí mismo era una idea puramente utópica. Una institución como esta no podía existir de forma duradera sin aniquilar la sustancia humana y la naturaleza de la sociedad, sin destruir al hombre y sin transformar su ecosistema en un desierto." La Primera Guerra Mundial y el fascismo fueron resultado, de acuerdo con Polanyi, de la falta de regulación del Estado. Por otro lado, la crisis de 1929 demostró, según John Maynard Keynes, que el libre mercado carecía de mecanismos auto-reguladores que llevaran la economía al pleno empleo y que la caída en la demanda agregada podía traducirse en largos períodos de recesión, haciendo necesaria la intervención del Estado para suavizar el ciclo económico.

El Estado de Bienestar se consolidó en los países industrializados durante la primera mitad del siglo XX⁷, conformado por un conjunto de instituciones públicas que, además de garantizar la propiedad privada, proporcionan a los ciudadanos transferencias directas (pensiones, seguro de desempleo), cuidados sanitarios (sistema de salud universal), educación y otros servicios asistenciales con el objeto de redistribuir el ingreso y conseguir una sociedad más justa, atenuando los conflictos sociales y obteniendo consenso y legitimidad. Además, utilizan políticas monetarias y fiscales para estabilizar la economía.

El intervencionismo estatal alcanzó niveles sin precedentes en los Estados totalitarios que centralizaron la economía para impulsar la industrialización minimizando el papel del mercado. La mayoría de esos regímenes ya no existen, siendo una causa importante de su desaparición el menosprecio del egoísmo como fuerza fundamental del comportamiento humano. Cuando se eliminan los incentivos económicos la gente se esfuerza poco por ser productiva e innovar, afectando el crecimiento económico. Deng

⁴Por ejemplo, Thomas Paine, Henri de Saint-Simon, Pierre-Joseph Proudhon, Robert Owen y Karl Marx.

⁵En las Revoluciones de 1848 aparecen las primeras manifestaciones del movimiento obrero organizado. Ese mismo año Karl Marx y Friedrich Engels publican el Manifiesto Comunista, encargado por la Liga de los Comunistas. Y en 1871 se produce la insurrección de la Comuna de París, calificada por Marx como la primera dictadura del proletariado

⁶También se aprobaron reformas en el sistema político impulsadas por el Cartismo, movimiento obrero que luchó por el sufragio universal masculino y el voto secreto. Las Leyes de Reforma de 1832 y 1867 ampliaron la base del sufragio, mientras que la de 1872 introdujo el voto secreto.

⁷En Estados Unidos el presidente Franklin D. Roosevelt impulsó la Ley de Seguridad Social, aprobada por el Congreso en 1935, que otorgaba pensiones de jubilación, seguro de desempleo y ayudas para minusválidos.

Xiaoping se percató de ello y decidió introducir incentivos económicos, apoyarse en el mercado, y reducir la intervención del Estado, cambios que permitieron a China crecer a tasas cercanas al diez por ciento durante más de treinta años y convertirse en la segunda economía más grande del mundo.

En 1944 Friedrich Hayek critica los totalitarismos y afirma que los que buscando la justicia social eliminan los mercados no solo terminan asignando los recursos de manera ineficiente, por su incapacidad para procesar toda la información requerida, sino que destruyen la libertad económica e individual. Se inicia así una corriente que critica el keynesianismo y el intervencionismo estatal⁸, cuyas teorías neoliberales influenciaron los gobiernos de Margaret Thatcher (1979-1990) y Ronald Reagan (1981-1989), mandatarios que privatizaron empresas, recortaron el gasto y desregularon la economía. El Estado cedía otra vez terreno al mercado.

No habían pasado dos décadas y la capacidad de autorregulación del mercado queda nuevamente en entredicho. En 2006 explota la burbuja en el mercado hipotecario norteamericano y abre las puertas a la Gran Recesión de 2008 que afectó principalmente a las economías de Estados Unidos y Europa. Los gobiernos intervienen para evitar el colapso del sistema financiero, pero a un alto costo⁹. La Financial Crisis Inquiry Commission de Estados Unidos señaló como causas de la crisis fallas en la regulación del sistema financiero e imprudencia de las empresas financieras que tomaron demasiados riesgos (moral hazard). Se confirmó así la tesis de [Kindelberger \(1978\)](#) de que las manías, los pánicos y las crisis son endémicas de los sistemas financieros basados en el mercado.

El Estado y el mercado son dos caras de la misma moneda. Para el funcionamiento eficiente del mercado el Estado debe crear un marco regulatorio que asegure el respeto a la propiedad privada y el cumplimiento de los contratos. Además, debe intervenir cuando existen fallas de mercado¹⁰ y proveer la infraestructura necesaria (vías de comunicación, generación eléctrica) para que los productores sean competitivos. Y, muy importante, debe redistribuir el ingreso para darle legitimidad al gobierno y evitar conflictos sociales. Desde su aparición, el interven-

cionismo estatal ha seguido un movimiento pendular. De un Estado mercantilista se pasó a un Estado gendarme que liberó la mano invisible del mercado en el apogeo de la revolución industrial. Pero la crisis del liberalismo de la primera mitad del siglo XX demanda que el Estado asuma tareas nuevas como la redistribución del ingreso y la estabilización de la economía. Luego, en la década de los setenta, el péndulo se devuelve y el Estado cede terreno al mercado, para cambiar nuevamente de dirección con la crisis financiera del 2006. Hoy en día la mayoría de los países tienen economías mixtas que combinan la disciplina del mercado con la supervisión medida del Estado. *Meden agan.*

3. Intervencionismo estatal en América Latina

Los Estados latinoamericanos nacieron liberales. Los blancos criollos, que detentaban el poder económico en las colonias, habían sufrido el mercantilismo de la corona española y cuando escribieron las Constituciones le asignaron al Estado pocas obligaciones económicas, principalmente garantizar la propiedad privada y la libertad de industria y comercio. Por ejemplo, la primera Constitución de Colombia (Constitución de Cundinamarca de 1811) garantiza a los ciudadanos "...la libertad perfecta en su agricultura, industria y comercio" (Título I, artículo 18) y la propiedad (Título XII, artículo 1), y otorga al Estado la facultad para crear o derogar impuestos (Título V, artículo 12). En el Perú, la Constitución de 1823 garantiza la propiedad privada y la libertad para dedicarse a la agricultura, industria, comercio y minería (Sección Tercera, Capítulo V, artículo 193, numerales 2 y 8), y da al Estado la potestad de decretar impuestos (Sección Segunda, Capítulo III, artículo 60, numeral 9). Por último, la Constitución venezolana de 1811 le da al Congreso poder para crear impuestos (Sección Séptima, artículo 71) y establece que "ningún género de trabajo, de cultura, de industria o de comercio serán prohibidos a los ciudadanos..." (Sección Segunda, artículo 167).

Hay otras razones económicas y políticas que explican la poca intervención del Estado en la actividad económica durante el siglo XIX. Primero, las guerras de independencia fueron devastadoras y disminuyeron significativamente el nivel de vida de la población ([Bulmer-Thomas, 2003](#)), dejando las arcas públicas exhaustas y los ingresos comprometidos con el servicio de la deuda pública externa. Segundo, la gobernabilidad estaba afectada por caudillos regionales que auspiciaban revoluciones y montone-

⁸Milton Friedman y George Stigler, de la Universidad de Chicago, son dos de sus principales exponentes.

⁹Según [Atkinson et al. \(2013\)](#) el costo de la crisis para Estados Unidos, en términos de producción perdida, oscila entre 9 y 14 billardos de dólares.

¹⁰Las fallas de mercado son bienes públicos, bienes comunes, externalidades, poder de mercado y problemas de información.

ras dificultando el control del territorio nacional, el aseguramiento de la paz y la recuperación económica. Tercero, la economía de las nuevas repúblicas se basaba en la exportación de bienes primarios, en manos privadas, apoyada en servicios de transporte y comunicaciones propiedad de empresas extranjeras. La élite política, enfocada más en asuntos políticos que económicos, favorecía poco proteger a la industria local o promover las exportaciones de manufacturas (Bulmer-Thomas, 2003). De modo que el intervencionismo estatal y la política industrial prácticamente no existieron durante el siglo XIX y para el año 1900 los países latinoamericanos eran fundamentalmente agrícolas, con una industria manufacturera incipiente que generaba menos empleo que la industria artesanal.

En la primera mitad del siglo XX tres sucesos influyen en el cambio de los estados latinoamericanos, que de gendarmes pasan a ser desarrollistas¹¹. Uno fue el estallido de la Primera Guerra Mundial que condujo al abandono del patrón oro y mayor volatilidad en los mercados cambiarios durante los 1920s. Las economías latinoamericanas, con un modelo de crecimiento basado en la exportación de materias primas, implementaron políticas para apuntalar la estabilidad de sus monedas, entre otras, la creación de un solo banco emisor, regulaciones bancarias y supervisión financiera. El segundo suceso fue la Gran Depresión de los 1930s que deprimió los precios y el volumen de las exportaciones de Latinoamérica, cuyos países enfrentaron con políticas activas de devaluaciones, controles cambiarios, aranceles y cuotas de importación buscando recuperar el equilibrio externo. Al aumentar el precio de las importaciones y disminuir sus cantidades el gobierno incentivó, de manera indirecta, el proceso de sustitución de importaciones¹². El crecimiento de la industria, dedicada principalmente a la producción de bienes de consumo, contribuyó a la recuperación económica de la región y fue apoyado por el Estado con inversiones en infraestructura, principalmente carreteras.

Para finales de 1930s la contribución del sector industrial al producto interno bruto (PIB) todavía era pequeña¹³. Además, producía solo para el mer-

cado interno debido a la baja productividad permitida por la alta protección que gozaba. Los principales problemas que enfrentaba eran falta de mano de obra calificada, acceso al crédito restringido, maquinaria anticuada y fallas de suministro eléctrico (Bulmer-Thomas, 2003). Aceptando la necesidad de apoyar el desarrollo del sector, varios países¹⁴ crearon corporaciones de fomento y desarrollo preparando el terreno para la nueva estrategia de desarrollo: el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) promovido por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

El tercer suceso fue la Segunda Guerra Mundial, que con sus efectos devastadores sobre el comercio de los países latinoamericanos favoreció la ISI, ahora impulsada por el Estado de manera deliberada con apoyos a la industria tanto indirectos (protección contra las importaciones, financiamiento, subsidios), como directos mediante inversiones importantes en la producción de productos básicos (electricidad, acero, aluminio, químicos) e infraestructura. Esto produjo un sustancial crecimiento en el número de empresas del Estado¹⁵, consideradas como una solución para enfrentar los monopolios naturales y las externalidades, así como para proveer bienes y servicios a bajos precios. Edwards (1995) sostiene que en dos países, Chile durante el gobierno de Salvador Allende y Perú durante el primer gobierno de Alan García, el fortalecimiento del sector público se convirtió en pieza clave para crear Estados socialistas. La ISI impulsó el crecimiento del sector industrial, pero aquejado por problemas de competitividad, derivados de la existencia de mercados internos cautivos que hacían innecesario competir en los mercados internacionales, y dependiente de las importaciones de insumos, tecnología y bienes de capital.

Las nuevas funciones del Estado promotor representaban una carga importante para las finanzas públicas, a la que se añadió la implementación de programas de pensiones y seguros de enfermedad y maternidad. En lugar de financiar el aumento del gasto público incrementando la carga impositiva, se prefirió utilizar el financiamiento de la banca internacional haciendo que entre 1960 y 1982 la deuda externa

¹¹ Estado desarrollista entendido como aquel que, apoyado en una burocracia meritocrática, es capaz de impulsar la industrialización y la inserción internacional del país, mediante políticas industriales y sociales, con el objetivo de alcanzar el desarrollo económico.

¹² Los países donde la sustitución de importaciones cobró más fuerza fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay.

¹³ Variaba entre 9,1 por ciento en Colombia y 22,7 por ciento en Argentina.

¹⁴ Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela

¹⁵ El número de empresas públicas, dedicadas a la producción y distribución de bienes, la prestación de servicios y al financiamiento, creció considerablemente. Al final de los 1970s el promedio ponderado de la participación de las empresas del Estado latinoamericanas en la inversión bruta local era de 29 por ciento, mientras que en Estado Unidos alcanzaba 4 por ciento, en Japón 11 y en el Reino Unido 17 (Bulmer-Thomas, 2003)

pasara de \$7 millardos a \$314 millardos, mientras que la tasa de servicio de la deuda pasó de 18 a 59 por ciento (Bulmer-Thomas, 2003). Las empresas del Estado fueron importantes receptores de estos préstamos externos.

La crisis de la deuda externa, que se inicia con el default de México en 1982, marca el fin del modelo ISI. En el marco de programas de ajuste estructural y refinanciamiento de la deuda externa implementados entre fines de los 1980s y principios de los 1990s, con el apoyo del Fondo Monetario Internacional, la región abandona el modelo de crecimiento hacia adentro por uno basado en la liberación de la economía y la promoción de exportaciones. Medidas como la eliminación de trabas al comercio internacional y los controles de precios, y especialmente las privatizaciones, disminuyeron la intervención del Estado en la economía. Entre 1985 y 1992 más de 2000 empresas del Estado fueron privatizadas (Edwards, 1995) y el empleo público, como porcentaje del empleo total, cayó de 13,3 a 11,2 por ciento entre 1992 y 1999 (Arcidiácono *et al.*, 2014). Sin embargo, el ascenso al poder de partidos de izquierda, favorables al intervencionismo estatal, combinado con el aumento en los precios de las materias primas, devolvieron el péndulo y la intervención estatal cobró fuerza durante la primera década del siglo XXI. Para el 2012 la participación del empleo público subió a 12,2 por ciento en toda la región, pero en Argentina y Venezuela casi llega al 20 por ciento.

4. Colombia, Perú y Venezuela: intervencionismo estatal y desempeño económico

La evidencia empírica indica que para mejorar el nivel de vida de la población los países en desarrollo deben registrar altas tasas de crecimiento económico de manera sostenida (Inter-American Development Bank, 2018). Por ejemplo, entre 1960 y 2017 los países asiáticos emergentes¹⁶ crecieron a una tasa promedio de 4,9 por ciento, lo que permitió que su ingreso per cápita en 2017 llegara a 58 por ciento del registrado por Estados Unidos, cifra más de cinco veces superior al 11 por ciento de 1960. Usualmente el crecimiento económico se atribuye a incrementos en los factores productivos, trabajo y capital (físico y humano) y a la mejor utilización de dichos factores, es decir, incrementos en la productividad total de los factores (PTF) como resultado de cambios tecnoló-

¹⁶China, Hong Kong, Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Singapur y Tailandia.

gicos. También se ha intentado establecer vínculos entre variables políticas e institucionales y el crecimiento económico. Sin embargo, los economistas todavía no han logrado desentrañar el complejo proceso del crecimiento económico, por lo que hay quienes afirman que "...una fórmula para el crecimiento que no toma en consideración las complejidades sociales y políticas no es una fórmula... [y que] ...las respuestas están más en la historia y la política que en las matemáticas elegantes" ("Economists Understand," 2018).

En esta sección vamos a analizar el crecimiento económico de Colombia, Perú y Venezuela, tres países andinos que tienen raíces históricas y culturales comunes, son economías medianas y sus exportaciones están conformadas principalmente por materias primas¹⁷ (tabla 1). Adicionalmente, los tres experimentaron con la ISI y a comienzos de los 1990s implementaron programas de ajuste macroeconómico similares que incluían medidas como la apertura al comercio internacional, el levantamiento de controles de precios y las privatizaciones, para darle un mayor papel al mercado en la asignación de los recursos (Martínez Castillo, 2012, 2008).

Durante los veinte años transcurridos entre 1999 y 2018 el PIB per cápita del Perú casi se duplicó y el de Colombia aumentó 64 por ciento. Venezuela, por su parte, registró un decrecimiento de 36 por ciento en el mismo período¹⁸ (Tabla 2). ¿Qué factores determinaron resultados tan diferentes? Se intentará contestar la pregunta primero analizando las cifras correspondientes a la inversión o formación bruta de capital fijo (FBCF) y la PTF; luego nos enfocaremos en algunas variables políticas e institucionales.

Desde el punto de vista de la inversión y la PTF la región latinoamericana ha tenido un pobre desempeño. En el período 1960-2017 la tasa de inversión fue de 12 por ciento del PIB mientras que la PTF menos 0,11 por ciento, cifras bajas comparadas con las registradas por los países asiáticos emergentes de 19 por ciento y 0,97 por ciento, respectivamente (Inter-American Development Bank, 2018). Si Latinoamérica hubiese alcanzado los niveles y la eficiencia de la inversión de estos países el PIB de 2017 habría sido siete veces mayor. Es evidente que la región no

¹⁷En Colombia y Venezuela el petróleo es el producto más importante, en Perú el cobre y el oro.

¹⁸Se escogió el período 1999-2018 por dos razones. Primero, coincide con los períodos de gobierno de Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela, presidentes que llevaron la intervención del Estado a niveles nunca vistos en Suramérica. Segundo, las estadísticas sobre gasto del gobierno del Perú, publicadas por el FMI, empiezan en 2000.

Tabla 1: Indicadores económicos 2016

	Composición de las exportaciones (%)				Población (MM)	PIB (\$ MM)
	Materia Prima	Bienes intermedios	Bienes de consumo	Bienes de capital		
Colombia	53.7	18.3	24.6	3.4	48,7	282,463
Perú	47.4	35.7	15.9	1.0	31,8	192,094
Venezuela ^a	85.5	1.7	12.5	0.2	31,6	236,116

^aLas cifras de exportaciones corresponden al 2013

Fuente: WITS (<https://wits.worldbank.org/countrystats.aspx>) y FMI

Tabla 2: PIB per cápita (\$PPP)

	1999	2018 ^a	Crecimiento
Colombia	8.215	13.409	64 %
Perú	6.543	12.463	90 %
Venezuela	14.428	9.262	-36 %

^alas cifras del 2018 son estimadas

Fuente: FMI

solamente necesita más inversión, sino mejor inversión, es decir, inversiones que impulsen la eficiencia económica.

Enfocándonos en Colombia, Perú y Venezuela, durante el período 1999-2016, encontramos que el promedio anual de la FBCF de los tres países fue 21 por ciento del PIB, cifra inferior al 25 por ciento considerado como el nivel mínimo de inversión compatible con el crecimiento a largo plazo [Serebrisky et al. \(2015\)](#). Sin embargo, en Colombia y Perú la FBCF muestra una tendencia creciente superando el 25 por ciento en los últimos tres años, en el caso de Colombia, y en el 2012 y 2013 en el caso de Perú (Figura 1). En Venezuela el comportamiento de la inversión es volátil, alcanzando el 25 por ciento solo en el 2007 para luego declinar significativamente.

En cuanto a la PTF, en Colombia y Perú aumenta tanto de manera absoluta como relativa (medida como porcentaje de la registrada por Estados Unidos). En contraste, ambas cifras disminuyen en Venezuela (tabla 3).

En el caso de Venezuela el decrecimiento del PIB per cápita durante el período 1999-2018 se explica tanto por la volatilidad de la inversión y su declinación a partir del 2007, como por el decrecimiento

Tabla 3: PTF absoluto y relativo

	% Absoluto ^a Relativo (EEUU=1)		
	(2005-15)	2000	2007
Colombia	0.119	0.57	0.6
Perú	0.556	0.36	0.4
Venezuela	-0.845	0.75	0.73

^aCrecimiento promedio anual

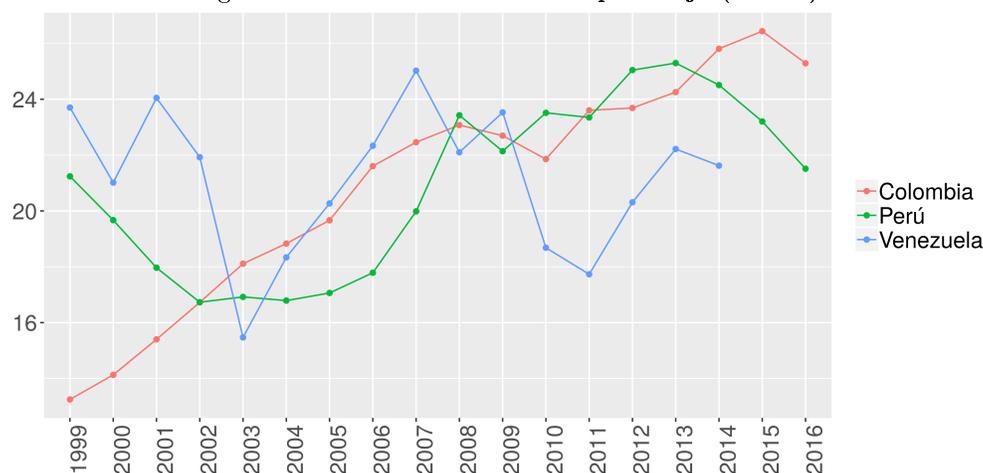
Fuente: [Cavalcanti et al. \(2012\)](#) y [Rabanal \(2017\)](#)

en la PTF. En contraste, el mejor desempeño de Perú y Colombia se apoyó en tasas más elevadas de inversión y mayor productividad. Además, hay que señalar que Perú registró el mayor crecimiento del PIB y la PTF más alta del grupo, lo cual parece confirmar que “el lento crecimiento de la PTF es el principal factor detrás del mediocre desempeño económico de Latinoamérica en el largo plazo” ([Inter-American Development Bank, 2018: 14](#)).

Las dos variables, inversión y PTF, son afectadas por la intervención del Estado en la economía, que podemos medir a través del gasto del gobierno. Por ejemplo, el gasto del gobierno para proveer infraestructura adecuada y un marco jurídico que proteja los derechos de propiedad tiene un efecto positivo sobre la productividad. Sin embargo, cuando el gasto crece excesivamente alcanza el punto más allá del cual tiene efectos negativos sobre la productividad¹⁹; además se produce expulsión de la inversión privada. De manera que existe un punto de gasto

¹⁹Por ejemplo, se gastan recursos en burocracia ineficiente que pone trabas a los productores o se crean empresas del Estado que no contemplan la eficiencia como objetivo y drenan recursos que podrían ser dirigidos al sector privado.

Figura 1: Formación Bruta de Capital Fijo (%PIB)



Fuente: Banco Mundial

óptimo que para Latinoamérica fue estimado por Lizardo y Mollick (2009) en 13,7 por ciento del PIB.

Tabla 4: Gasto anual del Gobierno General (%PIB)

	1999-03	2004-08	2009-13	2014-18
Colombia	27.6	27.0	29.0	28.9
Perú	20.4	19.4	21.1	21.7
Venezuela	29.9	35.1	36.3	40.4

Fuente: FMI

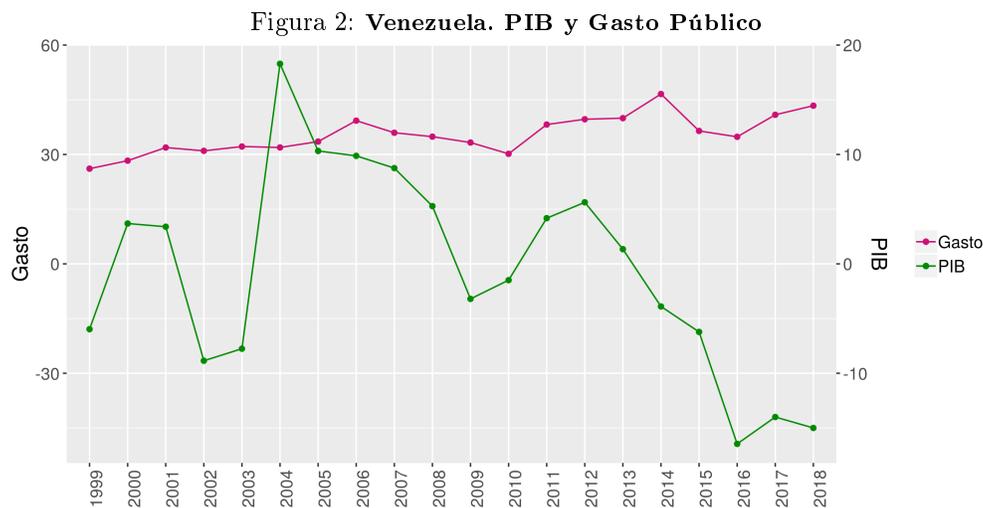
El gasto promedio anual del gobierno general sobrepasa el punto óptimo en los tres países. Sin embargo, Perú, país con el mejor crecimiento económico, registra el nivel más bajo y Venezuela, el país que creció menos, registra el más elevado. Las cifras confirman la relación negativa entre el excesivo gasto público y el crecimiento económico encontrada en otros estudios (Lizardo y Mollick, 2009). En el caso de Venezuela la relación es más evidente, sobre todo a partir del 2012 cuando el gasto alcanza el 40 por ciento del PIB (Figura 2) y el PIB empieza a caer hasta hacerse negativo a partir del 2014.

La excesiva intervención del Estado venezolano en la economía fue resultado de la actuación de los gobiernos izquierdistas de Hugo Chávez y Nicolás Maduro que, apoyados en el boom de los precios del petróleo, el endeudamiento externo y el financiamiento del Banco Central, crearon empresas públicas dedicadas a actividades tan diversas como la producción de manufacturas, servicios financieros y comercialización. Adicionalmente, se embarcaron en una carre-

ra de nacionalizaciones y expropiaciones que afectó a miles de empresas (Martínez Castillo, 2017). El desempeño económico de estas empresas se caracterizó por ser muy pobre, y en el caso de las empresas nacionalizadas y expropiadas la producción se contrajo significativamente. La poca eficiencia y productividad obedeció principalmente a la asignación de objetivos políticos y sociales ajenos a los económicos y financieros. Por ejemplo, los precios se fijaron a niveles bajos, incluso por debajo del costo de producción, para contener la inflación y permitir que las personas de menores ingresos pudieran acceder a los productos; las nóminas se abultaron y se exigió a los empleados ser miembros del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), poniendo en segundo plano su capacidad profesional; y se asignaron a las empresas actividades no relacionadas con el negocio.

Petróleos de Venezuela (PDVSA), motor de la economía venezolana y principal fuente de divisas, es un caso emblemático de mala gestión. Según Hernández (2018) a PDVSA y sus filiales las convirtieron en "...dependencias políticas subordinadas al Gobierno para la implementación del modelo socialista..." asignándoles "...tareas ajenas al sector, reduciendo la inversión pública en actividades primarias..." y endeudándola "...para financiar el modelo socialista. Adicionalmente, PDVSA vende la gasolina más barata del mundo²⁰, otorgando un subsidio a los consumidores que supera los \$15.000 millones al año. El resultado de estas políticas fue la caída en la producción de petróleo, que pasó de 3.1 millones

²⁰ Llenar un tanque de 60 litros cuesta menos de un centavo de dólar.



Fuente: FMI

de barriles diarios en 1998 a 1.2 millones de barriles diarios en agosto de 2018.

El grado de intervención del Estado en la economía también se puede medir con el índice de libertad económica, calculado en base a doce variables agrupadas en cuatro categorías: imperio de la ley, tamaño del gobierno, eficiencia regulatoria y apertura de los mercados. Durante el periodo 1999-2018 la libertad económica se restringió de manera importante en Venezuela, lo cual contrasta con la alta libertad económica registrada en Colombia y Perú (Figura 3).

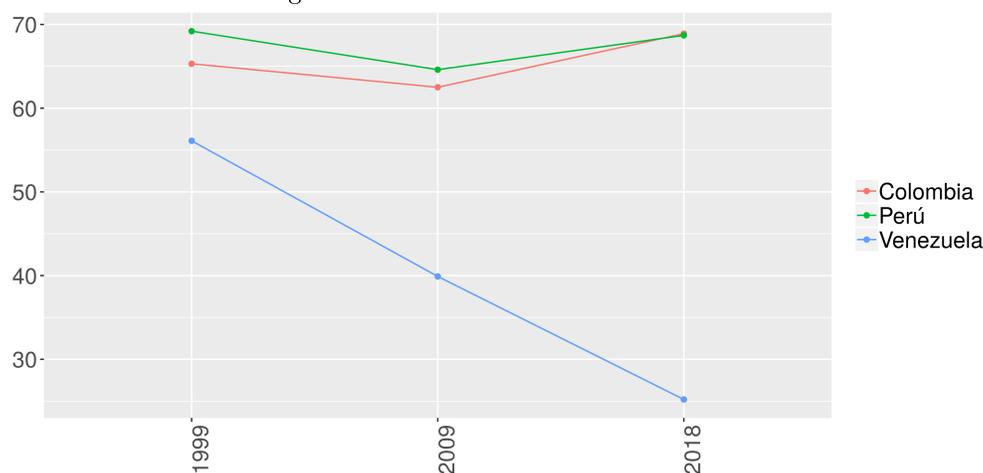
Otra variable que permite explicar las diferencias en el desempeño económico de los tres países es el clima de conflictividad política. Durante el período estudiado, en Colombia y Perú los principales partidos políticos han mantenido su lucha por el poder respetando las instituciones democráticas y participando en elecciones libres. Además, la relación Estado-empresarios ha sido armoniosa (Martínez Castillo, 2008, 2012), contando el sector privado con el apoyo del gobierno para impulsar el desarrollo económico. Llama la atención que, en el marco de la Alianza del Pacífico, donde Colombia y Perú son miembros, se creó el Consejo Empresarial para que las asociaciones empresariales puedan presentar recomendaciones. En Venezuela, por el contrario, los gobiernos de Chávez y Maduro hicieron de la polarización de la sociedad y el enfrentamiento dos elementos fundamentales de su lucha política. Dividieron la sociedad en dos clases: pobres y ricos. Los segundos, de acuerdo con la narrativa chavista, representados por la Federación de Cámaras de Comercio y Pro-

ducción (Fedecámaras), se apropiaron de la riqueza petrolera apoyados en los dos partidos tradicionales, Acción Democrática (AD) y COPEY, y empobrecieron a la mayoría de la población. Además, desataron una guerra económica con la intención de derrocar al gobierno chavista²¹. El enfrentamiento con los empresarios se tradujo en más de mil empresas expropiadas (Martínez Castillo, 2017), control de precios, control a las ganancias y control a la distribución de los bienes. Posteriormente, con la caída en el precio del petróleo se racionó la distribución de divisas y muchas empresas enfrentaron dificultades para importar insumos, mientras que los insumos nacionales producidos por las empresas del Estado comenzaron a escasear debido a ineficiencias y problemas en la producción. De acuerdo con la presidenta del Consejo Nacional de Comercio (Consecomercio), María Carolina Uzcátegui, de las 800.000 empresas comerciales que tenía el sector en 2008, quedaban 270.000 en 2017 (Crisis en Venezuela, 2017). Y según Juan Pablo Olalquiaga, presidente del Consejo Nacional de la Industria (Conindustria), de las 12.700 industrias que había en 1999 quedaban solo 4.000 en 2017. El elevado número de bajas contribuyó al crecimiento negativo del PIB de los últimos cuatro años, el desabastecimiento y la hiperinflación.

Por último, la corrupción es otra variable que permite explicar el crecimiento económico. De acuerdo con la teoría, la corrupción afecta negativamente el crecimiento porque incrementa los costos de transacción y la incertidumbre; además, propicia inver-

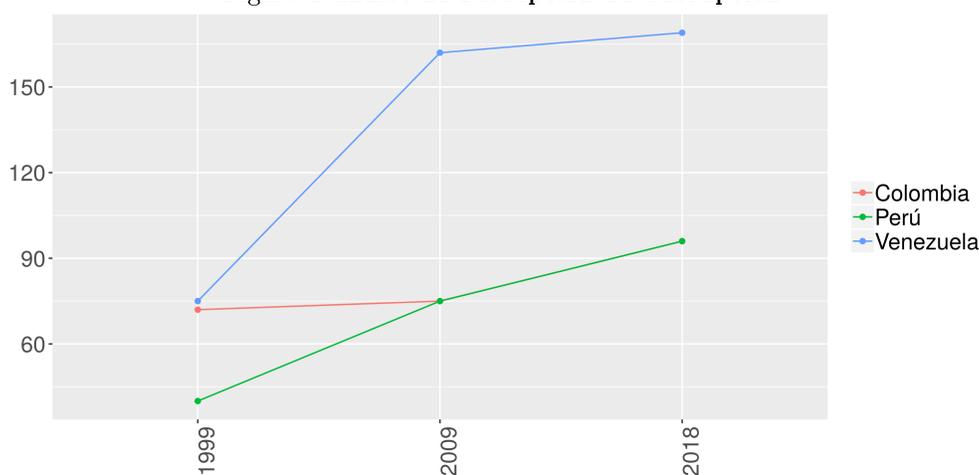
²¹El 11 de abril de 2002 el entonces presidente de Fedecámaras lideró un golpe de Estado que sacó por dos días a Hugo Chávez de la presidencia.

Figura 3: Índice de Libertad Económica



Fuente: Elaboración propia con datos de The Heritage Foundation (2018)

Figura 4: Índice de Percepción de Corrupción



Fuente: Elaboración propia con datos de Transparency International

siones ineficientes y el mal uso de los factores productivos (Murphy *et al.*, 1991, 1993). En los tres países estudiados creció la percepción de la corrupción, pero el mayor crecimiento lo registró Venezuela (Figura 4), lo cual no sorprende al considerar que desde 1999 el gobierno ha recibido más de \$900.000 millones por ingresos petroleros y la burocracia, poco preparada, se ha visto desbordada por un sector público abotargado dedicado a las más diversas actividades productivas (Martínez Castillo, 2017).

5. Conclusiones

El intervencionismo estatal ha seguido un movimiento pendular desde la aparición del Estado mo-

derno. Del mercantilismo de las monarquías absolutas se pasó al estado liberal, cuya función principal era la defensa de la propiedad privada, dejando al mercado la asignación de los recursos productivos. Pero el libre funcionamiento del mercado condujo a profundas crisis económicas y políticas, a principios del siglo XX, que hicieron necesaria la intervención del Estado para mejorar la distribución del ingreso y suavizar los ciclos económicos. En los 1980s el péndulo se devuelve y el intervencionismo estatal disminuye, para luego cobrar fuerza a partir de la crisis financiera de 2008.

Los estados latinoamericanos nacieron a la sombra del liberalismo económico y prácticamente no intervinieron la actividad económica durante el si-

glo XIX. El intervencionismo estatal cobra impulso en la primera mitad del siglo XX y, mediante la política ISI, logra impulsar la industrialización y favorecer el crecimiento económico. Pero también afectó la competitividad de las empresas debido al exceso de protección de la competencia externa. A partir de la crisis de la deuda externa de los 1980s el péndulo se devuelve y el intervencionismo disminuye para darle mayor protagonismo al mercado en aras de alcanzar mayores niveles de competitividad en los mercados internacionales. Sin embargo, el boom de las materias primas durante la primera década del siglo XXI permitió que los partidos de izquierda gobernantes aumentaran significativamente el intervencionismo estatal.

El Estado debe intervenir en la economía para estabilizarla, redistribuir el ingreso, crear un ambiente regulatorio favorable a los mercados e impulsar el desarrollo económico. Las experiencias de Perú y Colombia durante el período 1999-2018 constituyen ejemplos de intervenciones estatales que han logrado impulsar el crecimiento económico. Venezuela, por el contrario, es un ejemplo donde la excesiva intervención del Estado se tradujo en debilitando de las instituciones democráticas, corrupción, conflictos sociales y destrucción del aparato productivo. En ese mismo período el PIB per cápita de los venezolanos se derrumbó 36 por ciento. En 1999 el ingreso de los venezolanos duplicaba al de los peruanos y colombianos, ahora está por debajo. El país atraviesa una crisis económica donde la hiperinflación y la escasez de productos de primera necesidad golpea principalmente a los grupos de menores ingresos.

Referencias

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012). The origins of power, prosperity, and poverty: Why nations fail.
- Arcidiácono, M., Carella, L., Gasparini, L., Gluzmann, P., y Puig, J. (2014). El empleo público en América Latina. Evidencia de las encuestas de hogares.
- Atkinson, T., Luttrell, D., y Rosenblum, H. (2013). How bad was it? The costs and consequences of the 2007–09 financial crisis. *Dallas FED Staff Papers*, (20, Jul).
- Barnes, H. E. (1970). *Historia de la economía del mundo occidental*. Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, México D.F.
- Bulmer-Thomas, V. (2003). *The economic history of Latin America since independence*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Edwards, S. (1995). Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope.
- Fraser, N. (2014). Can society be commodities all the way down? post-polanyian reflections on capitalist crisis. *Economy and Society*, 43(4):541–558.
- Hernández, J. (2018). ¿De qué se tratan las medidas excepcionales que tomó el gobierno sobre PDVSA?
- Inter-American Development Bank (2018). A Mandate to Grow. Latin American and Caribbean Macroeconomic Report. Technical report, IDB, Washington D.C.
- Kindelberger, C. P. (1978). *Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crises*. Basic Book, Nueva York.
- Lizardo, R. y Mollick, A. V. (2009). Can Latin America prosper by reducing the size of government. *Cato Journal*, 29(2):247–266.
- Martínez Castillo, A. D. (2008). Colombia y Venezuela: desempeño económico, tipo de cambio y relaciones Estado-empresarios. *Revista de Economía Institucional*, 10(19):265–291.
- Martínez Castillo, A. D. (2012). Perú y Venezuela: desempeño económico e instituciones. *Revista de Ciencias Sociales*, 18(2):325–338.
- Martínez Castillo, A. D. (2017). La intervención del Estado venezolano en la economía 1936-2016: alcances y límites. *Economía*, 42(43):113–139.
- Murphy, K. M., Shleifer, A., y Vishny, R. W. (1991). The allocation of talent: Implications for growth. *The quarterly journal of economics*, 106(2):503–530.
- Murphy, K. M., Shleifer, A., y Vishny, R. W. (1993). Why is rent-seeking so costly to growth? *The American Economic Review*, 83(2):409–414.
- Paine, T. (1990). *El sentido común y otros ensayos*. Tecnos, Madrid.
- Polanyi, K. (1989). *La gran transformación: Crítica del liberalismo económico*. Ediciones de La Piqueta, Madrid.

Ravallion, M. (2016). *The economics of poverty: History, measurement and policy*. Oxford University Press, Nueva York.

Serebrisky, T., Margot, D., Suárez-Alemán, A., y Ramírez, M. (2015). La inversión y el ahorro en América Latina y el Caribe ¿Cómo se relacionan?