

“Las marcas conceptuales cambian: lo que una vez fue descalificado como absurdo, hoy puede aceptarse, las certidumbres duras y concretas se desplazan y abandonan. No obstante, no podemos darle sentido a nada sin algún tipo de marco conceptual, y con cualquier marco conceptual tiene que haber una distinción entre las proposiciones que, usando ese mismo marco, describen el mundo, y aquellas que describen el propio marco conceptual, aunque esa distinción no está fija en el mismo lugar para siempre: el lecho del río de los pensamientos puede desplazarse. Pero yo distingo entre los movimientos de las aguas sobre el lecho del río y el desplazamiento del propio lecho.”

*Ludwing Wittgstein*

## PREFACIO

Este libro surgió de mi interés por entender el papel estratégico del estado en la evolución de largo plazo del sistema socioeconómico, como una organización institucional, económica y política.

Pensar el estado desde esta nueva perspectiva me pareció una necesidad teórica, y también una tarea actual, con implicaciones políticas y prácticas pertinentes y oportunas en un momento marcado por cambios transcendentales. Ello se debe, primero, a que asistimos al fin de uno de los ciclos históricos del estado contemporáneo, el del influyente estado intervencionista. Y segundo, porque vivimos una profunda reforma del estado en casi todo el mundo. Ambos aspectos mantienen vigentes los aspectos básicos de la agenda sobre el tema <sup>1</sup>.

Desafortunadamente en los paradigmas dominantes en las ciencias sociales no se han asumido perspectivas que combinen los aspectos económicos con los institucionales del estado. Aún más, estos paradigmas no siempre han reconocido la importancia misma del estado, y tampoco se han preocupado suficientemente por desarrollar una teoría del Estado. Este hecho ha venido impulsado un movimiento teórico que ha llamado la atención a las ciencias sociales, y en

<sup>1</sup> Bastaría recordar, por ejemplo, los temas propuestos por Daniel Bell hace algunos años y que mantienen su actualidad. Bell se preguntaba: " 1. ¿Cuáles son las unidades relevantes del hogar público, y cuáles son los equilibrios de derechos entre ellas? 2. ¿Cuáles son las tensiones entre la libertad y la igualdad, cuando las personas tratan de reforzar uno u otro de estos valores un tanto incompatibles? 3. ¿Cuál es el equilibrio entre la equidad y la eficiencia en la competencia entre reclamaciones sociales y realizaciones económicas? y 4. ¿Cuáles son las dimensiones de la esfera "pública" y de la "privada", tanto en la búsqueda económica de bienes como en el ámbito de la moral? (Bell 89 p. 241)

particular al análisis económico, sobre la necesidad de “ regresar al estado”<sup>2</sup> ; y a que orienten sus agendas de investigación en cuatro direcciones estratégicas<sup>3</sup> .

- i) la necesidad de introducir en los modelos teóricos y en los enfoques analíticos las dimensiones institucional, administrativa, decisional y organizacional como componentes relevantes; y en especial, concebir al estado como una variable endógena y crucial en la operación del sistema, y no sólo como factor dado;
- ii) estudiar las relaciones e intercambios, mutuamente interinfluyentes y sistémicos, que se entablan entre las esferas económica, social y política. Es decir, la relaciones estrechas e insolubles entre: la organización de la sociedad en grupos de interés y como actores económicos y políticos, la organización del régimen de propiedad y la especificación de los derechos de propiedad, la organización de los procesos de toma de decisiones de los distintos agentes, incluido por supuesto el mismo estado, la organización económica e institucional del mercado y del estado.
- iii) incorporar el análisis de fenómenos y categorías económicas en las cuales convergen claramente las dimensiones económica, extraeconómica e institucional, y que no son considerados por el análisis ortodoxo. Por ejemplo, la producción de bienes públicos, las externalidades, los derechos de propiedad, los costos de transacción, las leyes económicas, las regulaciones, los contratos, etcétera, y
- iv) la importancia del estado para el desempeño del sistema, es decir, su carácter estratégico, no como la única institución, pero sí como una institución decisiva en la medida en que posee el monopolio exclusivo de poderes legales y extralegales.

## Las insuficiencias de la teoría

Los cambios y reformas recientes del estado, y el reconocimiento de nuevos problemas de investigación han puesto de relieve que las teorías al respecto son insuficientes. Primero, porque sus enfoques o perspectivas de análisis estudian por separado a la economía, la política y la sociedad; segundo, porque no analizan y explican las relaciones sistémicas e interinfluyentes entre el estado, la economía, la sociedad y la política; y tercero, porque se ha dado poca o ninguna importancia a la administración y las instituciones.

Autores muy destacados han reconocido estos problemas. Musgrave, por ejemplo, hace ya algunos años en su clásico e influyente libro sobre la teoría de las finanzas públicas escribió que : “... los economistas han prestado mucha atención a la formulación de teorías que examinan los problemas de los hogares de consumidores,

<sup>2</sup> Aunque existe una abundante literatura y valiosas aportaciones a la teoría del Estado desde los puntos de vista filosófico y jurídico, en general la integración con el enfoque económico no se ha tratado con suficiente profundidad. En lo referente al retorno al estado véase a este respecto la obra colectiva de P. Evans, Rueschmayer y T. Skocpol P. (eds), Bringing the state back in. Cambridge University Press, Cambridge, 1985; así como las respuestas de varios notables científicos sociales que reconocieron como un punto muy positivo el sugerido por estos autores de introducir la historia de las instituciones y de la administración. Véase Gabriel Almond, “The return to the state”, en American Political Science Review, septiembre, 1988 p. 872)

<sup>3</sup> En el campo del estudio de la teoría del Estado las repercusiones han sido significativas. Dos ejemplos destacados son las obras de Hodgson, Economics and Institutions: a Manifesto for a Modern Institutional Economics, Polity Press, Cambridge, 1988 y T. Eggertsson, Economic behavior and institutions, Cambridge University Press, 1991

empresas comerciales, cooperativas, sindicatos y otras unidades de adopción de decisiones en la economía. Si bien queda aún mucho por hacer, podemos jactarnos de poseer un marco bastante adecuado en el cual explorar estos asuntos. Pero no se ha logrado un éxito semejante en los intentos de elaborar una teoría correspondiente sobre el papel del Estado en la economía<sup>4</sup>.

Años más tarde en la misma dirección Douglass North volvió a destacar esa ausencia cuando afirmó que: “La existencia del estado es esencial para el crecimiento económico; sin embargo, el estado es la fuente humana del ocaso económico. Esta paradoja debería llevarnos a considerar crucial el estudio del estado en la historia económica: los modelos de estado deben ser una parte explícita de cualquier análisis de los cambios seculares. Pero, mientras el largo camino de la investigación histórica está cubierto de restos de teorías del estado desarrolladas por historiadores y teóricos de la ciencia política, los economistas han prestado poca atención al problema”<sup>5</sup>.

En los últimos años este problema persistió. En efecto, el Social Science Research Council apoyó la elaboración de una agenda de investigación sobre los temas del estado al Committee on States and Social Structures. En uno de los informes publicados se subrayó la idea de que los paradigmas dominantes no se han preocupado por desarrollar una teoría del estado, e incluso “rara vez se usa el mismo concepto de estado” y aún más se reconoció:

“... la necesidad de mejorar la conceptualización de las estructuras y capacidades de los estados, para explicar más adecuadamente como se forman y se reorganizan, y para explorar como afectan las sociedades a través de sus intervenciones -o abstenciones y a través de sus relaciones con los grupos sociales”<sup>6</sup>.

## Los temas y los problemas

Las teorías del estado tienen como desafío encontrar modelos, explicativos y propositivos, a problemas teóricos y prácticos. Estos problemas involucran distintas visiones ideológicas y doctrinarias, e incorporan los planos normativo y positivo. Estas cuestiones, de un modo o de otro, han sido las más debatidas entre analistas, políticos y ciudadanos. Los tres temas probablemente más sobresalientes: son el crecimiento, la eficiencia y las decisiones del estado.

### i) Crecimiento y estructura del estado

Un primer problema es explicar las causas y razones del crecimiento o el retraimiento del estado. En el largo plazo se ha observado una tendencia estructural al crecimiento del estado, aunque su estructura, composición, tamaño, calidad y

<sup>4</sup> Musgrave 59 p.4 Subrayado del autor.

<sup>5</sup> D. North, Estructura y cambio en la historia económica, Alianza Universidad, 1984 p. 35 subrayado del autor.

<sup>6</sup> P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds) Bringing the state back in, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

eficiencia varían mucho de sociedad a sociedad. Lo relevante entonces es explicar cuáles son los factores que determinan estas variaciones de la organización institucional del estado, y que ha dado como resultado histórico una amplia diversidad de modelos de estado. Y en seguida, establecer el grado de influencia e importancia del estado, cuantitativa y cualitativamente, para la expansión o declinación del sistema.

## **ii) Eficiencia del estado**

Un segundo problema es interpretar de las correlaciones positivas ( o negativas) entre la estructura, el tamaño y la eficiencia de los diferentes modelos de estado y el desempeño económico. La pregunta consiste en determinar qué elementos, económicos e institucionales, explican la mayor o menor eficiencia estatal en términos del desempeño del sistema. Es decir, ¿es el estado todo el tiempo y en todo lugar eficiente o ineficiente?. O dicho de otro modo ¿cuándo las intervenciones estatales actúan correctamente y en favor del interés público y nacional, y son ineficientes e impiden la maximización del interés público?

## **iii) Decisiones del estado**

La toma de decisiones estatales es un complejo proceso económico, político y social. Involucra simultáneamente modelos económicos racionales de distinta naturaleza y también diferentes arreglos institucionales y pactos sociales. La pregunta es ¿qué factores determinan la adopción de mecanismos y procesos concretos de elección individuales, sociales y públicos?. O dicho de otra manera ¿cómo influyen los modelos decisionales en la estabilidad y el cambio del estado?, ¿por qué algunos estados han sido más flexibles que otros para la introducir reformas económicas y políticas?.

Encontrar respuestas plausibles a estas preguntas no es ciertamente una tarea sencilla. El mero enunciado de las preguntas ilustra la envergadura y complejidad de los problemas teóricos en ellas contenidos, y pone de relieve, la necesidad de un marco conceptual para encararlas.

# Las funciones del Estado

Las funciones estatales incorporan las relaciones sistémicas y complejas entre el mercado, el estado y las instituciones, por ello son económicas y políticas simultáneamente. Esas relaciones se reflejan en las cuatro funciones del estado más ampliamente reconocidas: corregir las fallas del mercado; inducir el crecimiento; establecer leyes económicas; y redistribuir el ingreso<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Musgrave 59 y Stiglitz 90.

- i) Las fallas del mercado se dan en dos niveles. En el primero, la “falla macroeconómica” del sistema, en el sentido keynesiano tradicional, ocurre por el desajuste entre los distintos agregados macroeconómicos y destacadamente el retraso relativo de la demanda efectiva. Este desajuste tiene dos efectos: a) la tasa de crecimiento real de la economía es menor que la potencial y la amenaza de la recesión económica se hace presente; y b) el mercado por sí sólo conduce inevitablemente a la desestabilización de la economía. La función del estado consiste esencialmente en buscar la estabilidad y el pleno empleo por medio de las políticas fiscal y monetaria y la “administración” de la demanda agregada, y otras variables. Y en segundo lugar, las “fallas microeconómicas” surgen cuando aparecen en la economía los bienes públicos y las externalidades. La función del estado consiste, primero, en producir bienes públicos y en regular la provisión de bienes privados, por medio de organismos públicos y, especialmente, de las empresas estatales y, segundo, crear externalidades positivas, mediante la obra pública y la infraestructura, y corregir las externalidades negativas por medio de regulaciones. Todo ello para mejorar la asignación de los recursos.
- ii) El estado ha impulsado el crecimiento económico por medio de políticas sectoriales activas industrial, comercial, de la promoción de la inversión y el ahorro así como de modificaciones estructurales en las relaciones inter e intrasectoriales. El estado es una institución ubicada estratégicamente para lograr cambios deliberados y para la conducir las economías nacionales, en términos de la soberanía e independencia, de cara a la internacionalización y la globalización económica por medio de las políticas externas: proteccionistas, promotoras de exportaciones, moduladoras de la inversión extranjera, etc.
- iii) El estado genera y vigila el cumplimiento de las leyes en aspectos económicos tales como regulaciones, contratos y reglamentos, indispensables para garantizar el intercambio mercantil entre los distintos agentes de la economía y, finalmente, pero no menos importante,
- iv) El estado promueve la redistribución del ingreso por razones de eficiencia y de justicia social. Esta función va más lejos de los mecanismos fiscales tradicionales. El estado no sólo invoca razones éticas, aunque ciertamente relevantes en el desempeño de esta función crucial, sino necesarias para la propia legitimación del estado y la gobernabilidad del sistema.

Estas funciones del estado muestran dos aspectos, primero, las relaciones sistémicas entre ellas, o sea que sus causas y efectos son aspectos interdependientes y, segundo, que estas funciones no dependen sólo del intercambio en el mercado y de la asignación de recursos por medio del mecanismos de los precios, sino también de las instituciones, leyes económicas, regulaciones, etcétera.

## Ventajas y desventajas del Estado frente a otras instituciones

Las dimensiones económica e institucional, y los planos normativo y positivo, forman parte de la problemática para determinar las ventajas o desventajas del estado frente a otras instituciones en distintos ámbitos del sistema socioeconómico

El estado como institución puede modificar los comportamientos económicos, políticos y sociales de otros agentes, y establecer ordenamientos jurídicos que cambien la operación del sistema económico. Estas características dan al estado una ventaja comparativa sobre otras instituciones.

Desde esta perspectiva las ventajas o desventajas del estado tienen entonces un origen económico pero también institucional. Por ello el análisis sólo económico de la ventaja comparativa del estado es limitado e insuficiente.

Entre los estudiosos del tema se ha debatido mucho en torno a las ventajas comparativas del estado sobre otras instituciones, en especial lo referente a las posibilidades del estado para maximizar el crecimiento y el bienestar social, justamente por el carácter político y económico del problema.

Es conveniente poner de relieve tres aspectos. Primero, el carácter político y jurídico, y no sólo económico, del problema; segundo, que en la economía se pueden encontrar simultáneamente ventajas y desventajas del estado, y tercero, que en la práctica los analistas y políticos asumirán una posición, política y normativa de acuerdo a la cual acentuarán las ventajas o desventajas del estado.

La cuestión de las ventajas comparativas del estado es un tema que va más allá la asignación más eficiente de recursos. En efecto, las ventajas comparativas del estado tienen estrechas relaciones con tamaño, así como con eficiencia y desempeño de la economía.

## El Estado óptimo

Existen sólidas evidencias empíricas sobre la correlación positiva que se establece entre la actividad del estado y el desempeño económico. Casi nadie pone en duda, que el tamaño del Estado es clave para la eficiencia y el desempeño económico. Sin embargo lo que se discute ampliamente es el tamaño óptimo del estado para obtener las máximas ventajas posibles y lograr la mayor eficiencia. Asimismo es motivo de polémica la división óptima entre los sectores público y privado, es decir, el llamado "balance adecuado".

Los estados son diferentes no sólo por su tamaño sino por sus características institucionales: liderazgo burocrático, preparación técnica de los funcionarios públicos, organización de la administración pública, etcétera. Es decir, la magnitud y en calidad influyen en la eficiencia y resultados de la actividad estatal en la economía.

La definición de los niveles óptimos de la actividad económica del estado involucra problemas económicos y políticos. Si se acepta la presencia de decisiones políticas y normativas, es evidente que el supuesto nivel “óptimo” del Estado no necesariamente coincide con el óptimo global o social.

La teoría no parece proveer de fundamentos, normativos o positivos para apoyar, ya la elección del mercado, ya la del Estado <sup>8</sup>. Igualmente tampoco existen evidencias incontrastables para aceptar o rechazar si el mercado y/o el estado producen resultados más eficientes en términos del desempeño económico, y en todo caso por qué razones. Estos últimos, en consecuencia, no parecen ser solamente problemas económicos sino también políticos y normativos <sup>9</sup>.

## Límites del mercado. Límites del Estado

La experiencia histórica muestra que el estado y el mercado se han relacionado siempre. Los mecanismos institucionales para organizar las relaciones entre el estado y el mercado son al mismo tiempo complementarios y competitivos. Estas relaciones cambian de acuerdo a las necesidades estructurales y la organización institucional existente. Es decir, son históricas, en el sentido de que no son permanentes en el tiempo y el espacio. Las relaciones entre el estado y el mercado cambian porque están inmersas en un complejo sistema de contradicciones, que surge de los conflictos que se entablan entre decisiones y restricciones, entre demandas y capacidades, y entre medios y fines. Estas relaciones han dado históricamente lugar a construcciones institucionales, pactos sociales, y combinaciones económicas concretas entre mercado y estado que se ajustan y adaptan, en mayor o menor medida, a los cambios del sistema en su conjunto.

Las reglas que organizan institucionalmente las relaciones entre el estado y el mercado son indispensables para garantizar, promover y secularizar el intercambio económico, social y político en el sistema. Por esta razón el mercado y el estado se suponen mutuamente y están inevitablemente relacionados. En consecuencia el mercado o el estado no pueden, por sí solos, gobernar al sistema.

<sup>8</sup> Elinor Ostrom (90) ha escrito que difícilmente se puede probar que el estado o el mercado sean por sí solos las mejores soluciones a la asignación de recursos. Véase en especial el prefacio de su obra

<sup>9</sup> A conclusiones similares sobre las insuficiencias de las teorías o modelos sobre del papel del Estado se llegaron en dos importantes obras publicadas recientemente. Dieter Helm, *The Economic Borders of the State*, Oxford University Press, 1989 y Joseph Stiglitz et al, *The Economic Role of the State*, Basil Blackwell, Oxford, 1990