

LA PIEDRA EN EL ZAPATO: ESTADO, INSTITUCIONES PUBLICAS Y MERCADO

Carlos M. Vilas^(*)

Publicado en: Leticia Campos Aragón (coord.) **La realidad económica actual y las corrientes teóricas de su interpretación**. México: Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México/Miguel Angel Porrúa (2002) 13-39.

Las dificultades experimentadas desde la década de 1970 por el capitalismo administrado en Europa occidental y sus variantes tercermundistas, y el acceso de fuerzas políticas conservadoras a los gobiernos de Gran Bretaña y de Estados Unidos, demonizaron las intervenciones del estado en la economía. Por reacción, abrieron espacio institucional y convirtieron en estrategias de gobierno los enfoques que destacan el papel del mercado como óptimo asignador de recursos, en un discurso público de exaltación de las libertades individuales y de recuperación de la democracia. Después de algo más de diez años la evidencia acumulada sobre las experiencias exitosas de desarrollo en el sudeste asiático y los resultados poco satisfactorios de las recetas ortodoxas tanto en el mundo anglosajón como en la reestructuración de las economías latinoamericanas han aconsejado un enfoque más equilibrado de la cuestión.

La evolución reciente de este debate es el tema central del presente texto. En la primera sección se resume de manera muy esquemática el itinerario seguido por el pensamiento económico en este asunto y se destaca el papel del neoinstitucionalismo económico como puente teórico entre los enfoques predominantes en la economía del desarrollo y las proposiciones inspiradas en la teoría neoclásica. En la segunda sección se señalan algunas limitaciones de esta perspectiva teórica y de su recepción en algunos documentos del Banco Mundial: los supuestos implícitos de su concepto de instituciones; la reducción del estado a sector público; el persistente énfasis en el tamaño de éste con independencia de los objetivos que se persiguen y de las estrategias que con tal fin se implementan. Las conclusiones principales del trabajo se resumen en la última sección. Se afirma en ella que, sin perjuicio de su diferenciación parcial respecto de la ortodoxia neoclásica, el neoinstitucionalismo practica un enfoque conservador —si se prefiere, *neoconservador*— en cuanto se desentiende de la relación de necesaria congruencia entre objetivos, estrategias e instrumentos; al limitar sus propuestas a estos últimos, soslaya una discusión respecto de aquéllos y su decisiva gravitación en el diseño de estilos alternativos de desarrollo. Al mismo tiempo, se propone una aproximación teórica alternativa a las relaciones entre estado y mercados que coloca el acento en los objetivos hacia los cuales se orientan las instituciones públicas, en las estrategias de desarrollo y en los intereses de los actores, así como en la tensión entre metas particulares y objetivos generales.

^(*) Profesor de Estudios de Postgrado, Universidad Nacional de Lanús; Presidente del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), y Director de Capacitación del Instituto Nacional de la Administración Pública de la República Argentina. Agradezco a Elsa Pereyra, Andrea López, y Luis A. Beláustegui sus comentarios a una versión anterior de este documento. Por supuesto, la responsabilidad por las opiniones contenidas en él es estrictamente personal del autor.

Estado y organización económica: itinerario de un debate

Sin perjuicio de la amplia variedad de instituciones que existe en toda sociedad, la discusión contemporánea sobre la relación entre instituciones y mercado se refiere fundamentalmente al papel del estado en la economía y en su ajuste a las nuevas condiciones internacionales.

Se recordará que Adam Smith fue el primero en plantear, en reacción al mercantilismo, la necesidad de restringir la actividad del estado en el terreno de la economía. El estado debería concentrarse en garantizar la seguridad, los derechos de propiedad y la defensa exterior.¹ Su teoría se difundió por el mundo en las naves de la Armada Real y de las grandes compañías comerciales. En el siglo siguiente el individualismo utilitarista complementó esa idea con fundamentos filosóficos y antropológicos más complejos; la teoría neoclásica perfeccionó la formulación y la convirtió en dogma de buena economía. En estos enfoques el estado es un aparato de coerción que debería restringirse a la defensa y seguridad de los individuos. Estos saben lo que mejor conviene a sus intereses, están naturalmente capacitados para maximizar sus beneficios y no necesitan que alguien venga desde afuera a meter baza en sus asuntos.

La amplia difusión de este enfoque y la convicción con que sus apóstoles trataron de convertirlo en políticas públicas no impidió que los hechos de la economía se desarrollaran por senderos diferentes. A partir de los estudios de Thorstein Veblen sobre el desarrollo industrial de la Alemania imperial en el siglo XIX y la gravitación de las instituciones del capitalismo avanzado —en particular la gran empresa de negocios— en la formación de los aspectos individualistas y competitivos de la vida moderna, un amplio cuerpo de literatura coincidió en señalar el papel estratégico del estado y sus instituciones en el desarrollo del capitalismo y en general de las economías de mercado.² En el plano teórico así como en el de la política económica, la escuela keynesiana y sus múltiples variantes y derivaciones (incluyendo el estructuralismo latinoamericano y las corrientes regulacionistas) destacaron el papel estratégico del sector público en la generación de las condiciones más propicias para la iniciativa privada y el desarrollo económico y en la regulación de los mercados. Por su lado, la experiencia de la planificación centralizada en la URSS puso en evidencia la eficacia de las decisiones de política gubernamental para eliminar el atraso, desarrollar la infraestructura económica e impulsar la industrialización.

En el terreno académico Karl Polanyi puso de relieve el papel estratégico del estado y de algunas instituciones sociales en el desarrollo de la economía capitalista, cuestionando el carácter espontáneo o natural de una economía de mercado en el sentido moderno del concepto. Sus investigaciones históricas y antropológicas le permitieron concluir que el individualismo utilitarista, lejos de ser un rasgo natural o inmanente de la personalidad humana, es un producto históricamente determinado, alcanzado a través de un prolongado proceso de intervenciones institucionales que incluyeron el ejercicio de la violencia física y

¹ Adam Smith, **An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations** (1776). Chicago: University of Chicago Press, 1976, esp. libro IV, cap. 2, y libro V, cap. 1.

² Thorstein Veblen, **Imperial Germany and the Industrial Revolution**. New York: MacMillan, 1915; **The Place of Science in Modern Civilization, and Other Essays**. New York: Russell and Russell, ed. 1961; **Teoría de la empresa de negocios**. Buenos Aires: EUDEBA, 1965 (ed. original 1904). Vid un reciente panorama de síntesis sobre este autor en Adel H. Mohammed, "Visiones y revisiones de la economía neoclásica: Veblen y sus perspectivas. Veblen y Keynes". **Problemas del Desarrollo** 120 (enero-marzo 2000) 119-138.

la compulsión simbólica.³ En la década de 1960 Gerschenkron demostró que tanto en la Rusia de fines del siglo XIX y principios del siguiente como en otros escenarios de atraso económico, las políticas de inversión impulsadas desde el estado fueron más decisivas que la autonomía de los agentes económicos en la creación de las condiciones y estímulos para el desarrollo industrial. Habría tenido lugar de esta manera una “sustitución del mercado interno por la política gubernamental” que hizo posible ritmos acelerados de crecimiento, diversificación productiva y complejidad social.⁴ En conjunto, y sin perjuicio de sus variantes, destaca en estos autores la multicausalidad de los procesos de desarrollo y modernización capitalista, en los cuales interactúan estructuras institucionales, patrones axiológicos, herencias históricas y estilos y niveles de desarrollo técnico y científico. En este sentido, son tributarios de una perspectiva de análisis económico y político que se remonta a Alexander Hamilton y F. List y a la que tanto Karl Marx como Max Weber efectuaron aportes sustanciales.

Este modo de encarar el análisis económico en estrecha interrelación con el ambiente político-institucional y cultural, recibió el nombre genérico de institucionalismo, y más recientemente el de *institucionalismo clásico* o *histórico* (para diferenciarlo de las corrientes más recientes articuladas a la teoría neoclásica) y habría de desempeñar un papel particularmente fructífero en la teoría del desarrollo y en el análisis político comparado.⁵ La experiencia exitosa de algunas economías del sudeste de Asia motivó un nuevo interés en la articulación entre estrategias y políticas gubernamentales e iniciativas de mercado. El estudio de Johnson sobre el papel de algunas agencias gubernamentales en el relanzamiento industrial de Japón abrió las puertas a una amplia producción bibliográfica que tendió a explicar el éxito económico de las economías del sudeste de Asia por su habilidad para definir dinámicas interacciones entre actores gubernamentales y corporaciones de negocios, sacando ventajas de algunos aspectos importantes de la red institucional existente –fuerte jerarquización de las relaciones sociales, solidez de las redes de parentesco, cuerpos burocráticos profesionalizados, entre otras. Sobre todo se demostró que la eficacia de las directivas gubernamentales se basó en la capacidad del estado para recolectar, sistematizar y aplicar una gran cantidad de información sensible sobre el desempeño de las firmas y del conjunto de la economía, así como de disciplinar a los principales actores del mercado en función de objetivos políticos de gran alcance. Esto hizo posible generar condiciones institucionales para la creación de ventajas comparativas, asegurar dentro de márgenes razonables el cumplimiento de las directivas gubernamentales por las firmas y conglomerados a quienes correspondió la implementación de la estrategia de desarrollo (metas de producción, cupos de exportación, requisitos de calidad, etcétera), controlar el sistema bancario (incluyendo su nacionalización tanto en Taiwán como en Corea) y el direccionamiento del crédito, entre

³ Karl Polanyi, **La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo**. México; Fondo de Cultura Económica, 1992 (ed. original 1944). También Karl Polanyi et al. (eds.) **Trade and Market in the Early Empires**. Glencoe, Ill.: The Free Press, 1957; Karl Polanyi, “El sistema económico como proceso institucionalizado”, en Maurice Godelier (comp.) **Antropología y economía**. Barcelona: Anagrama, 1976:155-178; George Dalton (ed.) **Primitive, Archaic, and Modern Economies. Essays by Karl Polanyi**. Garden City, NY: Anchor Books, 1968.

⁴ Alexander Gerschenkron, **El atraso económico en perspectiva histórica**. Barcelona: Ariel, 1962. La cita corresponde a la pág. 135.

⁵ Cfr un panorama general del institucionalismo político en Kathleen Telen y Sven Steinmo, “Historical institutionalism in comparative politics”, en S. Steinmo (ed.) **Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992:1-32.

otras.⁶ La retórica gubernamental que acompañó a este proceso enfatizando los valores superiores del mercado y de la libre empresa contribuyó a la tolerancia que las agencias financieras multilaterales desplegaron hacia estos procesos. Más que a una deficiente capacidad de comprensión del fenómeno —que no se descarta— favoreció esta actitud el papel geopolítico estratégico asignado a estos países por Estados Unidos en el marco de la confrontación Este-Oeste.

También existe consenso en admitir que el desmantelamiento de algunas de las instituciones públicas más estratégicas en la promoción del desarrollo (por ejemplo, el Economic Planning Board en Corea desde principios de la década de 1990) por influencia de una nueva generación de economistas formados en universidades de Estados Unidos tiene responsabilidad importante en la vulnerabilidad de las economías asiáticas frente a la volatilidad de los mercados financieros que las condujo a la crisis de 1997-98, situación ésta que contrasta con los controles gubernamentales sobre la cuenta de capital en China, India y Taiwán, que las protegió de esa misma crisis.⁷ Ésta no es sin embargo una peculiaridad del “milagro asiático”. La investigación de Katzenstein sobre el desarrollo industrial de varias pequeñas naciones europeas explicitó el papel fundamental desempeñado por la red institucional pública y las intervenciones gubernamentales en la generación de condiciones propicias para ese desarrollo.⁸

En conjunto, esta literatura alimentó una muy interesante discusión sobre los logros y limitaciones de los modelos “renano”, “asiático” y “anglo-norteamericano” de capitalismo, basados en diferentes articulaciones de la relación estado/mercado así como sobre el papel de las redes formales e informales de interacción social en la toma de decisiones económicas y en la ejecución de las políticas públicas. Es conocido también el diálogo implícito a veces, explícito otras, que estas corrientes de análisis mantuvieron con el pensamiento económico keynesiano y con algunas variantes de la teoría económica marxista. El elemento principal de coincidencia en esta amplia literatura, por encima de múltiples diferencias, consiste en afirmar la existencia de un papel estratégico del estado en los procesos económicos a través de una multiplicidad de articulaciones, estímulos y

⁶ Vid Chalmers Johnson, **MITI and the Japanese Miracle**. Stanford, Ca.: Stanford University Press, 1982. En esta misma línea de análisis vid Alice Amsden, **Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization**. New York: Oxford University Press, 1989; Robert Wade, **Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization**. Princeton N.J.: Princeton University Press, 1990; Richard Grabowski, “The Successful Developmental State: Where Does It Come From?”. **World Development** 22 (3) March 1994:413-422; Peter Evans, **Embedded Autonomy. State and Industrial Transformation**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995, y “El Estado como problema y como solución”. **Desarrollo Económico** 140 (enero-marzo 1996) 529-562 (ed. original 1992); Ha-Joon Chang, **El papel del estado en el cambio económico**. México: Ariel, 1996; Joseph Stiglitz, “Algunas enseñanzas del milagro del este asiático”. **Desarrollo Económico** 147 (octubre-diciembre 1997) 323-349; Tessa Morris-Suzuki, **Cultura, etnicidad y globalización. La experiencia japonesa**. México: Siglo XXI/CEIICH-UNAM, 1998; Linda Weiss, **The Myth of the Powerless State**. Ithaca NY: Cornell University Press, 1998; etc.

⁷ Por ejemplo Alice H. Amsden, “The Specter of Anglo-Saxonization is Haunting South Korea”, en L.J. Cho & Y.H. Kim (eds.) **Korea's Political Economy: An Institutional Perspective**. Boulder, Co.: Westview Press, 1994:23-48; Jagdish Bhagwati, entrevista en **Times of India**, 31 diciembre 1997; Walden Bello, **Testimony Before the Banking Oversight Subcommittee, Banking and Financial Services Committee**, US House of Representatives, Washington D.C.. April 21, 1998; Carlos M. Vilas, “¿Gobernar la globalización? La regulación de los movimientos internacionales de capital”. **Realidad Económica** 165 (julio-agosto 1999) 60-79.

⁸ Vid Peter Katzenstein, **Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe**. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1985.

restricciones a las decisiones de los agentes privados. En este sentido es clara la proximidad de estos enfoques a los de una amplia literatura sobre el desarrollo económico.⁹

Paralelamente a estos desarrollos, y con un desprecio olímpico hacia ellos, la teoría neoclásica insistía en el carácter nocivo, generador de rentas del involucramiento estatal en la economía, y en la necesidad de circunscribir las funciones del sector público a un mínimo de actividades de acuerdo a una concepción restrictiva del concepto de bienes públicos —la llamada hipótesis, o utopía, del *estado mínimo*. Con un enfoque monocausal, insistía en la promoción del mercado libre como la llave que abre las puertas de una economía sana, es decir de óptima asignación de los recursos. Algunos autores avanzaron más sobre este planteamiento minimalista afirmando el carácter convencional y voluntario de las mediaciones estatales; en consecuencia, los individuos pueden perfectamente constituir asociaciones voluntarias y sistemas privados de transacciones que compitan e incluso sustituyan a las organizaciones gubernamentales que desempeñan esas funciones. No hay actividad estatal que el mercado no esté en condiciones de desempeñar con similar o superior eficiencia, incluyendo las de seguridad y defensa, o la emisión de moneda. La mejor garantía de que el estado no será manipulado o apropiado por actores particulares o por la propia burocracia orientada hacia la obtención de rentas, es diluir el estado en el mercado.¹⁰

Desde fines de la década de 1970 y por múltiples razones —entre ellas la crisis del estado benefactor y de su versión latinoamericana desarrollista o populista, la adopción de estos enfoques por los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher en Inglaterra y Ronald Reagan en Estados Unidos, la necesidad de manejar los déficit fiscales incrementados por un imprudente endeudamiento público externo— este modo de ver las cosas alcanzó auge en los diseños de política económica de un número amplio de gobiernos y de organismos multilaterales de financiamiento y comercio. La expresión “Consenso de Washington” resumió, en lo que toca a las economías en desarrollo afectadas por la crisis de los ochentas, el núcleo de las recomendaciones de política que los

⁹ Por ejemplo Walt W. Rostow, **Las etapas del desarrollo económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1962 (ed. original 1952); John Kenneth Galbraith, **American Capitalism. The Concept of Countervailing Power**. Boston: Houghton & Mifflin, 1956; **Economic Development**. Cambridge: Harvard University Press, 1964. **El nuevo estado industrial**, Barcelona: Ariel, 1968; Albert O. Hirschman, **The Strategy of Economic Development**. New Haven, Ct.: Yale University Press, 1958; **National Power and the Structure of Foreign Trade**. Berkeley: University of California Press, 1980; Hans W. Singer, **International Development, Growth, and Change**. New York: McGraw Hill, 1964; Salvatore Schiavo-Campo y Hans W. Singer, **Perspectivas de desarrollo económico**. México, Fondo de Cultura Económica, 1977 (ed. original 1970); Albert Fishlow, **American Railroads and the Transformation of the Antebellum Economy**. Cambridge: Harvard University Press, 1965; Gunnar Myrdal, **Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations**. New York: Twentieth Century Fund, 1968; etcétera.

¹⁰ Vid por ejemplo R. Nozick, **Anarchy, State, and Utopia**. Oxford: Basil Blackwell, 1974; Friedrich Hayek, **Choice and Currency**. London Institute of Economic Affairs, Occasional Paper 48, 1976, y **La desnacionalización del dinero**. Madrid: Instituto de Economía de Mercado, 1983 (ed. original 1978); R.D. Auster y M. Silver, **The State as Firm. Economic Forces in Political Development**. The Hague: Martinus Nijoff, 1979; James Buchanan et al., **Toward a Theory of the Rent-Seeking Society**. College Station, Tx: Texas A&M University Press, 1980; Dieter Bos, **Public Enterprise Economics**. Amsterdam: North-Holland, 1986. Vid una crítica incisiva a estas posiciones en Lance Taylor, “El crecimiento, el estado y la teoría del desarrollo”, en Andrés Solimano (comp.) **Los caminos de la prosperidad. Ensayos del crecimiento y desarrollo**. México: Fondo de Cultura Económica 1998:23-74. Vid también Dieter Helm, “The Economic Borders of the State”, en D. Helm (ed.) **The Economic Borders of the State**. Oxford: Oxford University Press, 1989:9-45.

gobiernos debían poner en práctica a fin de encarar con perspectivas de éxito la reestructuración económica –ante todo la reestructuración de sus pasivos externos– y la reinserción en los flujos internacionales de capital. El “achicamiento del estado” devino la palabra de orden en los programas de ajuste estructural de esa década; el estado debía concentrarse en garantizar el juego irrestricto de los actores del mercado a través de la aplicación de un pequeño número de herramientas de política macroeconómica.

Varios aspectos se hicieron presentes para que a poco andar este tipo de relación estado/mercado fuera encarada de manera crítica incluso por muchos de sus proponentes originales. Los resultados recogidos por estos experimentos resultaron insatisfactorios incluso para sus promotores; además se registró un conjunto amplio de efectos sociales negativos. Unos y otros sembraron dudas respecto de la eficacia de aquellas recomendaciones de política así como sobre la gobernabilidad de los procesos de reforma. Se reconoció que hay características de la sociedad (cultura, instituciones informales, dotación de recursos, prácticas inveteradas) que conspiran contra el éxito de las políticas económicas formuladas en abstracto y que sesgan el funcionamiento del mercado hacia la generación y apropiación de rentas o cuasi rentas no derivadas de ventajas tecnológicas o de mayor eficiencia. También fue evidente que el discurso respecto de la conveniencia de un estado mínimo fue paralelo a la instrumentalización del estado y sus políticas en beneficio de sectores particulares de la inversión y la especulación financiera, como también que las estrategias “amistosas al mercado” requirieron de una activa intervención estatal, e incluso de un refuerzo de las atribuciones políticas del estado, para poder aspirar a un mínimo de eficacia.¹¹ Este reenfoque de los procesos de reestructuración tuvo como telón de fondo el debate en torno a las vías heterodoxas –desde la perspectiva de la teoría neoclásica– que hicieron posible los procesos exitosos de desarrollo en varias economías del sudeste de Asia, y en particular al papel desempeñado en ellas por el estado y las políticas gubernamentales.

La evidencia aportada por estas experiencias y el balance insatisfactorio de las reformas del “Consenso de Washington” y su hipótesis del estado mínimo contribuyeron a dar vigor a la *nueva economía institucional*, también denominada *institucionalismo de la elección racional* o, más brevemente, *neoinstitucionalismo*.¹² Es ésta una corriente originada en el ámbito del análisis organizacional, que venía abriéndose camino como una variante de la teoría neoclásica desde la década de 1960 y que habría de adquirir importante refuerzo con la adjudicación del premio Nobel de economía a R.H. Coase y posteriormente a Douglass North. Aceptando el planteo de Olson sobre el papel de las coaliciones de intereses particulares y de los *free-riders* en la determinación oportunista de los costos de transacción,¹³ así como los desarrollos ulteriores de Williamson sobre este particular,¹⁴ esta variante de la economía neoclásica pone el acento en el análisis del modo

¹¹ Vid por ejemplo Joan Nelson (ed.) **Fragile Coalitions. The politics of Economic Adjustment**. New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1989; Stephen Haggard & Robert Kaufman, “The State in the Initiation and Consolidation of Market-Oriented Reform”, en Louis Putterman & Dietrich Rueschemeyer (eds.) **State and Market in Development. Synergy or Rivalry?** Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers, 1992:221-240.

¹² La expresión corresponde, creo, a Douglass C. North, “The New Institutional Economics”. **Journal of Institutional and Theoretical Economics** 142 (1986) 230-237.

¹³ Mancur Olson, **The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups**. Cambridge, Ma.: Harvard university Press, 1965.

¹⁴ Oliver E. Williamson, **Markets and Hierarchies. Analysis and Anti-trust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization**. New York: The Free Press, 1975; **Economic**

en que las instituciones y su pertenencia a ellas gravitan en los costos de transacción entre actores que maximizan ganancias.¹⁵

Las instituciones han recibido variadas pero coincidentes definiciones por parte de los autores neoinstitucionalistas. Para Schmid, por ejemplo, son “el conjunto de relaciones que definen los derechos y responsabilidades de las personas y su exposición a los derechos, privilegios de los demás”.¹⁶ Schotter las caracteriza como “las regularidades de comportamiento aceptadas por todos los miembros de la sociedad”,¹⁷ mientras que North se refiere a ellas como las “reglas del juego” que dan forma a la interacción humana y “estructuran incentivos en el intercambio humano”,¹⁸ y Furobotn y Richter como “el sistema de normas que gobiernan la adquisición y transferencia de derechos de propiedad”.¹⁹ Tres instituciones reciben atención especial y, en algunos autores, única: la firma de negocios, el derecho (en particular, el derecho de propiedad y el contrato) y el mercado. Al igual que la teoría neoclásica que lo inspira, el neoinstitucionalismo asume a la firma de negocios como el paradigma de organización racional, pero a diferencia de aquélla, enfoca a la firma como una *estructura de gestión* (*governance structure*, en términos de Williamson) más que como una función de producción. De esta manera la empresa capitalista deviene referente teórico de la racionalidad y eficiencia del desempeño efectivo de cualquier otra organización y, por lo tanto, también del estado.

Las instituciones son importantes desde el punto de vista de la elección racional porque condicionan las estrategias que los actores adoptan para la consecución de sus intereses. La libre elección y la realización de las preferencias individuales, tanto de los particulares como de los gobernantes, pueden verse potenciadas u obstaculizadas por las instituciones sociales, políticas, religiosas o de otra índole, por los costos de transacción

Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting. New York: The Free Press, 1985.

¹⁵ Vid por ejemplo Douglass C. North, **Estructura y cambio en la historia económica.** Madrid: Alianza, 1984 (ed. original 1981); **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.** México: Fondo de Cultura Económica 1993 (ed. original 1990); Alan P. Hamlin, **Ethics, Economy, and the State.** New York: St.Martin's Press, 1986; Joseph Stiglitz, **Economics of the Public Sector.** New York: Norton, 1986, y J. Stiglitz et al. **El papel económico del estado.** Madrid: Instituto de Estudios Fiscales 1999 (ed. original 1989); Daniel W. Bromley, **Economic Interests and Institutions.** New York: Basil Blackwell 1989; J. Knight, **Institutions and Social Conflict.** New York: Cambridge University Press 1992. Un antecedente poco recordado de esta corriente es John R. Commons, **Legal Foundations of Capitalism.** New York: MacMillan, 1932, y **Institutional Economics. Its Place in Political Economy.** New York: MacMillan 1934. Así como el neoinstitucionalismo económico es una respuesta/adaptación al extremismo de los postulados neoclásicos, su incorporación al análisis político es una reacción al conductismo que dominó durante décadas en la ciencia política de las universidades estadounidenses: vid. por ejemplo James G. March y Johan P. Olsen, **El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política.** México: Fondo de Cultura Económica, 1997 (ed. original 1989); Gabriel Almond, **Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas.** México: Fondo de Cultura Económica, 1999 (ed. original 1990).

¹⁶ Vid Allan Schmid, “Analytical Institutional Economics”, **American Journal of Agricultural Economics** 54 (1972) 893-901.

¹⁷ Andrew Schotter, **The Economic Theory of Social Institutions.** Cambridge: Cambridge University Press, 1981:9.

¹⁸ North, **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**, cit., págs. 13, 16, 41.

¹⁹ Eirik Furobotn & Rudolph Richter, “The New Institutional Economics: An Assessment”, en E. Furobotn & R. Richter (eds.) **The New Institutional Economics.** College Station, Tx: Texas A&M University Press, 1991:1-32.

que imponen, y por los objetivos que persiguen. Por ejemplo, en el clásico juego del dilema del prisionero, cuando las reglas son modificadas las opciones del prisionero (cooperar, competir, abandonar) también cambian porque estas reglas estructuran las opciones que maximizarán su propia utilidad individual. Se reconoce en consecuencia que el margen de libertad para la toma de decisiones individuales y para la elaboración y ejecución de políticas se encuentra acotado por la red institucional existente en la sociedad. Constantes otros factores, el diseño de cursos de acción debe tomar en cuenta esta gravitación para que los objetivos planteados puedan ser razonablemente alcanzados. Destaca asimismo en algunas corrientes del institucionalismo el interés explícito por los procesos de cambio económico, en contraste con la preocupación de la economía neoclásica por el equilibrio.

Se admite en este enfoque un hiato entre los supuestos conductuales de la teoría neoclásica y el desempeño efectivo de los individuos en las economías reales. Pero en oposición a los enfoques neoclásicos que llaman la atención sobre las fallas del mercado (por ejemplo formación de monopolios y oligopolios, sindicatos, o apropiación de rentas) en el neoinstitucionalismo el mal funcionamiento de la economía es imputado ante todo a fallas institucionales y, en particular, a fallas en las instituciones estatales. En consecuencia se aceptó, en las recomendaciones de política, que la reforma de la economía en un sentido de promoción de las relaciones de mercado debía acompañarse y estar apoyada por una equivalente *reforma institucional*. Esta reforma dotaría de eficacia al sector público en el desempeño de sus tareas promocionales y lo impermeabilizaría de las presiones de grupos e intereses particulares: un *estado efectivo*, según la denominación que le dio el Banco Mundial. La necesidad de orientarse hacia metas más amplias que la simple recuperación de la estabilidad macroeconómica y el reconocimiento del papel estratégico del sector público en la prevención y corrección de las fallas del mercado se convirtieron en el eje de lo que comenzó a denominarse "Consenso post-Washington". Se llegó asimismo a un reconocimiento, relativamente compatible con los fundamentos de la teoría neoclásica, de la importancia del papel desempeñado por el estado en las experiencias exitosas de desarrollo en el sudeste de Asia y en general de la necesidad de intervención gubernamental para hacerse cargo de los temas que el mercado podría no encarar de la manera más eficiente.²⁰

En el documento más representativo de este giro, el Banco Mundial amplió el número de las funciones económicas que el estado debe asumir legítimamente en la ejecución de una estrategia de promoción del mercado (*market-friendly approach*): crear y mantener un ambiente político propicio para la iniciativa empresarial (estabilidad macroeconómica, evitar distorsión de precios, desregular la economía), remover los obstáculos a la competencia, estimular el desarrollo científico y tecnológico, crear infraestructura, dar protección a los vulnerables (combate a la pobreza), proteger el medio ambiente.²¹ Es decir, un estado *más que mínimo*, en el que dejar hacer al mercado no es

²⁰ Debe destacarse que no todo el neoinstitucionalismo participa de este enfoque ingenieril de las instituciones. Cfr por ejemplo R.H. Coase, **The Firm, the Market and the Law**. Chicago: The University of Chicago Press, 1988; Oliver E. Williamson, **The Mechanics of Governance**. New York: Oxford University Press, 1996. Cfr también Ellen M. Immergut, "The Theoretical Core of the New Institutionalism". **Politics & Society** 26 (1) 1998:5-34, para una discusión de la variante microanalítica del neoinstitucionalismo y su aplicación al análisis político.

²¹ Vid World Bank, **World Development Report: The State in a Changing World**. New York: Oxford University Press 1997. El antecedente directo de este informe es World Bank, **The East Asian Miracle: Public Policy and Economic Growth**. New York: Oxford University Press 1993. Vid también Joseph E. Stiglitz, "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington". **Desarrollo Económico** 151 (octubre-diciembre 1998) 691-722 y

sinónimo necesario de renunciamiento a la ejecución de políticas activas que creen las condiciones más favorables para la iniciativa empresarial. La reformulación de la posición del Banco Mundial marcó una diferencia profunda respecto de los argumentos hipermercadistas de la escuela neoclásica más ortodoxa y su recepción en las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional –cuya eficacia para garantizar crecimiento o hacer frente a crisis externas era fuertemente cuestionada. De una perspectiva de competencia o conflicto (estado *versus* mercado) se pasa a una de complementación (estado y mercado) que reconoce el papel estratégico del primer término de la relación para alcanzar el objetivo del fortalecimiento del segundo. Aunque con mucha hesitación, esta perspectiva parece haber comenzado a ser considerada también en el FMI.²²

Las repercusiones de este cambio de perspectiva fueron amplias. En particular, el documento del Banco legitimó la incorporación de la *reforma del estado* a la agenda de las reformas económicas orientadas hacia el mercado y llamó la atención sobre la inconveniencia de reducir esa reforma al achicamiento del sector público. Reformar el estado implica además de un estado más pequeño, un estado más eficaz, con una gestión de mayor calidad. Y, a su vez, estado más eficaz y de intervenciones de mayor alcance no significa un retorno al estado proveedor de bienes y servicios de la etapa anterior a las reformas.

Lo anterior no es obstáculo para reconocer que el cambio de orientación es más marcado respecto de la ortodoxia neoclásica y de las posiciones previas del Banco Mundial que desde la perspectiva de otras corrientes del pensamiento económico y, sobre todo, del conocimiento acumulado sobre el desempeño efectivo de los sistemas económicos. El sector público sigue siendo mirado con profunda desconfianza por el organismo, del mismo modo en que lo enfoca con desconfianza el neoinstitucionalismo. En los términos de lo que se conoce como *paradoja de North*, “La existencia del estado es esencial para el crecimiento económico; sin embargo, el estado es la fuente humana del ocaso económico”.²³

Admitiendo la mayor sensatez de las posiciones actuales, se formulan a continuación algunos comentarios críticos sobre las limitaciones que aún se advierten en este reenfoque. La finalidad de la discusión siguiente es contribuir a una mejor

Shahid Javed Burki y Guillermo Perry (eds.) **Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional**. Washington D.C.: Banco Mundial, 1998. Varios autores enrolados en el neoinstitucionalismo participaron en diversos momentos de la elaboración y discusión interna del informe de 1997. Entre ellos Peter Evans, Douglass North, Dani Rodrik, Atul Kohli, y, por supuesto Joseph Stiglitz, quien fue vicepresidente y economista jefe del Banco Mundial hasta 1999. La diplomacia de Japón parece haber desempeñado un papel importante en la evaluación del “modelo asiático” de capitalismo por el Banco Mundial: vid Robert Wade, “Japón, el Banco Mundial y el arte del mantenimiento del paradigma: el milagro del Este asiático en perspectiva política”. **Desarrollo Económico** 147 (octubre-diciembre 1997) 351-387.

²² Vid por ejemplo Fernando J. Cardim de Carvalho, “The Changing Role and Strategies of the IMF and the Perspectives for the Emerging Countries”. **Brazilian Journal of Political Economy**, 20 (1) January-March 2000:3-17. Ilustrativa de este relativo cambio de enfoques es la evolución que se advierte en algunos textos de Vito Tanzi. Compárense por ejemplo sus *papers* **The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective** (IMF Working Paper 97/114), September 1997, y **The Demise of the Nation State?** (IMF Working Paper 98/120) August 1998, con el más reciente “El papel del Estado y la calidad del sector público” **Revista de la CEPAL** 71 (agosto 2000) 7-22.

²³ North, **Estructura y cambio...** cit., pág. 35.

contextualización del mismo y de su matriz teórica, así como a una explicitación de los alcances y limitaciones de ambos desde la perspectiva de estrategias de desarrollo mejor orientadas hacia objetivos de bienestar, democracia y equidad.

Estado e instituciones: política y gestión.²⁴

a) Instituciones, reglas y poder

En su acepción más amplia, una institución es conducta social pautaada, sancionada por una ley o por usos y costumbres. En el primer caso se trata de una institución formal para cuyo reconocimiento la intervención directa o delegada del estado es inexcusable; en el segundo, de una institución informal. Toda institución supone una cierta organización de la conducta humana (por lo tanto, una diferenciación y jerarquización de roles y funciones) y de sus interacciones con otros seres humanos y con el mundo de la naturaleza. Requiere también la disposición de determinados recursos materiales y simbólicos que contribuyen a su desenvolvimiento cotidiano y a su preservación en el tiempo. Y, por supuesto, posee un fin u objetivo compartido por sus integrantes, a cuya consecución orienta su desempeño. Como efecto de numerosos factores esos recursos se encuentran desigualmente distribuidos en la sociedad; por consiguiente, la capacidad de los diferentes individuos para organizarse también se encuentra desigualmente distribuida.

En cualquier sociedad moderna existe una gran variedad de instituciones tanto públicas como privadas: gobiernos, mercados, familias, bancos, escuelas, hospitales, clubes, bibliotecas, empresas, iglesias... Con ellas interactúa un número generalmente amplio de instituciones informales: redes de amistad, de parentesco y de favores, grupos de amigos o de simpatizantes, séquitos políticos, etcétera. En conjunto, ellas definen y expresan las reglas y objetivos de la convivencia tanto macro como micro social, y de los intercambios respectivos. No todo comportamiento o relación social ni toda organización recibe la sanción legal que le asigna el rango de institución; algunas son prohibidas (por ejemplo, organizaciones dedicadas al tráfico de drogas, de armas o de personas, o grupos que predicán el odio racial o religioso) y otras son simplemente toleradas pero sin alcanzar un reconocimiento formal (por ejemplo, jerarquías basadas en la edad o en las afinidades locales). El plexo axiológico predominante en la sociedad, la herencia histórica y los condicionamientos estructurales inciden de manera diversa en la determinación de cuáles prácticas y organizaciones sociales recibirán reconocimiento formal, cuáles no, y cuáles serán desalentadas o castigadas. El reconocimiento formal de una institución está estrechamente relacionado también, por lo tanto, con las relaciones de poder existentes en la sociedad, en cuanto tal reconocimiento no puede sino emanar de una autoridad en condiciones de obtener del conjunto societal la aceptación de esa decisión. En las sociedades modernas, esa autoridad no es otra que la del estado. La existencia formal y el desempeño de las demás instituciones depende de variada manera de decisiones que se toman desde él.

Estos son aspectos ajenos a las preocupaciones del neoinstitucionalismo, pero que cuestionan la pertinencia de muchas de sus proposiciones. El neoinstitucionalismo supone

²⁴ Esta sección continúa trabajos previos del autor: vid Carlos M. Vilas, "El síndrome de Pantaleón: política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno". **Foro Internacional** XLI (3), No. 165 (julio-septiembre 2001) pp. 421-450; "¿Más allá del «Consenso de Washington»? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial". **Reforma y Democracia. Revista del CLAD** 18 (octubre 2000) 25-76; "La reforma del estado como cuestión política". **Política y Cultura** (UAM-X) Primavera 1997, N° 8:147-185; "Estado, actores y desarrollo: Los intercambios entre política y economía". **Investigación Económica** 212 (abril-junio 1995) 177-195.

la igual capacidad de los individuos para formar instituciones con independencia de su acceso desigual a recursos de poder (económicos, coactivos, simbólicos, o de otra índole). El código teórico que el neoinstitucionalismo comparte con la ortodoxia neoclásica le impide ver que las “recompensas” que los individuos obtienen de sus transacciones no derivan de la titularidad de *derechos abstractos*, sino de la apropiación de *factores de producción y de cambio*. Esta falencia bloquea la posibilidad de someter a análisis la distribución de esos factores, así como los mecanismos reales de formación de precios. En todo caso, la indiferenciación del derecho de propiedad sobre los factores de producción dentro del conjunto genérico de *derechos* oculta el peso estratégico que aquél reviste en la organización de la economía y en su desempeño efectivo.

Tampoco contempla el neoinstitucionalismo el papel diferencial desempeñado por el estado en su reconocimiento de las demás instituciones que los individuos crean. La amplia red de asociaciones voluntarias para el logro de fines muy variados, supone su coherencia con el orden normativo impuesto por el estado. El mercado y la sociedad civil pueden ser conceptualizados como otros tantos espacios de libertad individual, pero sólo en la medida en que uno y otra aceptan el acotamiento institucional del estado: observancia de ciertos principios normativos básicos (por ejemplo, igualdad ante la ley, reconocimiento de un conjunto de derechos y obligaciones, preservación de ciertos bienes colectivos, etcétera). La persistencia en este tipo de preconceptos y percepciones sesgadas de la realidad da testimonio de las fuertes deudas teóricas e ideológicas de gran parte de los economistas neoinstitucionales con la economía neoclásica, así como su desconsideración hacia otras corrientes del pensamiento económico.²⁵ Demuestran asimismo una extravagante despreocupación por el desempeño efectivo de las estructuras y procesos económicos. En regiones del mundo en las que los niveles de desigualdad social y económica son más que evidentes por su magnitud y persistencia, y en las que la persistencia de esas desigualdades suele estar asociada al desempeño de las instituciones públicas tanto como a la dinámica propia de una economía de mercado, el supuesto resulta, para decir lo menos, extravagante.

b) Estado y sector público

Se desprende de lo anterior que, al contrario de lo que afirman las variantes del neoinstitucionalismo más próximas a la teoría neoclásica,²⁶ el estado no es una institución más ni se encuentra en un pie de igualdad a otras. Al contrario, el estado es una institución de pertenencia necesaria y cuenta con un recurso del que carecen las otras instituciones: el monopolio de la coacción legítima. Este monopolio puede ser delegado en sus fases operativas –como lo demuestra, por ejemplo, la proliferación de empresas privadas de servicios militares--,²⁷ pero de todos modos la existencia del estado tiene lugar a partir de la expropiación del potencial de coacción de los actores privados en sus relaciones recíprocas, y de la capacidad para garantizar con esa coacción el cumplimiento de las decisiones adoptadas desde las agencias estatales. Finalmente, el estado, a diferencia de

²⁵ North es un ejemplo ilustrativo de esta incapacidad de diálogo con otras corrientes de pensamiento. Su análisis del desarrollo de la economía europea ignora, o desprecia, las dos muy importantes discusiones suscitadas en las décadas de 1960 y 1970 sobre este tema: la polémica Sweezy-Dobb, y el “debate Brenner”.

²⁶ Vid por ejemplo Bos, **Public Enterprise Economics**, cit., y North, **Instituciones, cambio institucional...** cit.

²⁷ Simon Sheppard, “Foot Soldiers of the New World Order: The Rise of the Corporate Military”. **New Left Review** 228 (March-April 1995) 128-138; Carlos Escudé, **Mercenarios del fin del milenio: Estados Unidos, Europa y la proliferación de servicios militares privados**. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1999.

las otras instituciones económicas o sociales, es una institución de pertenencia necesaria. La hipótesis de transacciones entre individuos o empresas al margen del estado es un sin sentido. A pesar de los avances de la globalización, y de la reciente literatura sobre la sociedad civil, seguimos viviendo en un mundo de estados.²⁸

Para una mejor comprensión de este punto conviene señalar que se sintetizan en el estado dos dimensiones básicas. La primera se refiere a él como expresión institucional de relaciones de poder y de principios de legitimación; es decir la dimensión típicamente **política** del estado. La segunda dimensión es eminentemente **operativa**: lo que usualmente se denomina sector público, administración pública o gestión pública.

Desde el punto de vista de la política, el estado es ante todo institucionalización de las relaciones de poder entre actores y de su articulación con el sistema internacional de relaciones políticas, comerciales y financieras. Las instituciones políticas y sus formulaciones constitucionales y legales son la expresión de un bloque de poder en el que se conjugan jerarquías de clase, étnico-culturales, de género, territoriales, entre otras. En consecuencia, las transformaciones o la reforma del estado expresan siempre la existencia de cambios en la relación entre el estado y la sociedad. A su turno, esas modificaciones refuerzan las mutaciones experimentadas en el terreno de la sociedad y de la economía. Las estructuras de poder internacional gravitan fuertemente en las capacidades de acción y en las modalidades de organización de los estados, y en la compleja red de relaciones entre éstos y los actores que actúan en su territorialidad. La literatura de la última década sobre el papel y la eficacia del estado frente a la creciente integración de la economía mundial, enfoca el modo en que se plantea en nuestros días la tensión, permanente a lo largo de toda la historia del capitalismo, entre el principio territorial del poder estatal, y la dinámica transterritorial del capital.

La segunda dimensión del estado es operativa, y refiere a las capacidades de gestión. Es ésta una dimensión derivada de la anterior, en la que el estado define y ejecuta cursos de acción, y extrae y asigna recursos en función de objetivos referibles al núcleo de su politicidad. A través de ella la dimensión política o sustantiva del estado se explicita y desenvuelve en el funcionamiento cotidiano de las agencias públicas (gobierno central, fuerzas de seguridad, tribunales, escuelas, hospitales, etc.) y en sus múltiples relaciones con la sociedad y el mercado. El estado en cuanto estructura de poder *funciona* (es decir define objetivos y metas y moviliza recursos) a través de ese conjunto de agencias y procedimientos usualmente conocidos como administración pública o sector público. Ello no significa que en el nivel operativo el estado se presente siempre como una unidad homogénea; instituciones o agencias particulares pueden expresar y movilizar diferentes arreglos sectoriales de poder. El modo en que un estado lleva a cabo la administración de sus recursos y la gestión de sus políticas es analíticamente diferenciable de esos arreglos de poder pero guarda a su respecto una relación de adecuación básica. Antes o después, cambios en las relaciones sociales de poder se traducen en nuevos diseños institucionales y en modificaciones en la gestión pública. Las capacidades de gestión estatal tienen como referencia y horizonte los objetivos de la acción política, y éstos siempre expresan, de

²⁸ Vid en el mismo sentido Stiglitz, **El papel económico del estado**, cit., y Peter Evans, "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization". **World Politics** 50 (1) 1997:62-87. La investigación de Paul Doremus et al., **The Myth of the Global Corporation**. Princeton: Princeton University Press, 1998 refuta con una sólida base de datos las alegaciones sobre la "liberación" de las firmas transnacionales respecto de toda autoridad estatal.

alguna manera, los intereses, metas, aspiraciones, afinidades o antagonismos del conjunto social y de la jerarquización recíproca de sus principales actores.

La relación básica de correspondencia entre el estado en tanto sistema institucional de decisión y gestión, y la matriz de poder dominante en la sociedad, plantea dos corolarios importantes. El primero se refiere a los modos de interacción entre agencias gubernamentales y unidades de decisión económica (empresas y asociaciones de empresas); el segundo apunta al funcionamiento del estado en tanto recurso de poder. No existe un conjunto de actividades económicas o de ámbitos determinados de la interacción social, que, por definición o en abstracto, pertenezcan a la esfera de la gestión pública o de las decisiones empresariales privadas. Los ámbitos de acción legítima del estado, así como los alcances de las transacciones y la asignación de recursos por el mercado, se definen de acuerdo con diseños macropolíticos y macroeconómicos motorizados por particulares arreglos de poder entre actores, de acuerdo a una variedad de objetivos e intereses. Más aún: la diferenciación entre un ámbito público y un espacio privado es ella misma una variable. En la historia del capitalismo las fronteras entre empresa y estado nunca han sido rígidas. Empresas de negocios desempeñaron funciones convencionalmente estatales (por ejemplo imposición de tributos, emisión de moneda, coacción física sobre determinadas poblaciones, sanción de normas legales) del mismo modo que los estados desempeñaron algunas funciones empresariales (por ejemplo, búsqueda de rentabilidad a través de la producción y distribución comercial de bienes y servicios).

En segundo lugar, el estado es un recurso de poder que los actores de la economía intentan movilizar como parte de sus estrategias de búsqueda de rentabilidad. La red de instituciones estatales constituye un espacio para el procesamiento y transacción legítima de la competencia entre actores por bienes escasos. El estado actúa como delimitación paramétrica de actores, intereses y conflictos, definiendo qué actores, intereses, objetivos o procedimientos son legítimos y cuáles no, facilitando o entorpeciendo el planteamiento de determinados temas, el desenvolvimiento institucional de los actores, sus márgenes de maniobra, su acceso diferenciado a recursos. Es claro que esta dimensión de escenario es en sí misma un recurso de poder, en la medida en que legitima las cuestiones que se procesan en él y pone al alcance de los actores la capacidad de movilizar en función de sus demandas su potencial de coacción, así como para mantener fuera del escenario y del juego institucional a actores y temas determinados –por lo tanto, *no legítimos*. A su turno, las decisiones respecto de la legitimidad o ilegitimidad de actores, temas, procedimientos, remite al universo valorativo predominante en la sociedad y a la configuración de las relaciones de poder en ella.²⁹

Este modo de plantear las cosas contrasta con el enfoque general y abstracto del Banco Mundial y de su matriz teórica neoinstitucional. Las recomendaciones de reforma del estado del Banco Mundial forman parte del objetivo de imponer a los gobiernos de las *economías emergentes*, o sugerir con la contundencia de los argumentos de quien administra el crédito que ellos demandan, una arquitectura institucional relativamente homogénea funcional a la dinámica de los mercados globales: se trata de determinar “lo que el Estado debería hacer, cómo debería hacerlo, y de qué modo puede hacerlo de la mejor manera”.³⁰ El cometido acopla con el objetivo del mismo Banco, el Fondo Monetario

²⁹ Un ejemplo clásico es el de la huelga de trabajadores: siendo una medida de fuerza contra determinadas empresas, su legalidad depende del reconocimiento estatal, aunque las empresas sean de propiedad privada.

³⁰ World Bank, **World Development Report: The State in a Changing World**, cit., 1-3.

Internacional y la Secretaría del Tesoro de Estados Unidos, de diseñar una única arquitectura financiera para la economía internacional. Si esto último ha suscitado cuestionamientos o al menos dudas respecto de su conveniencia o factibilidad, muchas más dudas caben respecto de lo primero.³¹ La construcción institucional es usualmente un proceso de desenvolvimiento prolongado en el que está en juego un arco muy amplio de cuestiones materiales e inmateriales, en el que los factores particulares de cada país, y de sus diversas clases y grupos sociales, tienen una gravitación determinante. La exportación e importación de instituciones formales es solamente uno de los muchos ingredientes que intervienen en ese proceso; el funcionamiento efectivo de ellas es el resultado de su interacción, adaptación y simbiosis con el plexo de tradiciones, representaciones culturales y características propias de cada sociedad. En el fondo, la pretensión de imponer determinados diseños institucionales da testimonio de la pervivencia de las más convencionales manifestaciones del colonialismo y el imperialismo en el entramado de las relaciones internacionales.³²

c) El tamaño del sector público

La importancia asignada al tamaño del estado obedece teóricamente a la reducción del estado a sector público, o sea a un sistema complejo de procesos, herramientas y procedimientos. Esto implica el vaciamiento del estado de su dimensión típicamente política de estructura institucional de poder. Una reducción que sólo es posible dejando de lado la hipótesis de la existencia de objetivos diferentes a los que se consideran como dados. En términos de la coyuntura económica internacional, es una consecuencia de la primacía de la racionalidad financiera y de la prioridad asignada, en materia de gasto público, a las erogaciones presupuestarias destinadas al financiamiento del endeudamiento externo, convertido éste en uno de los pivotes centrales de la reestructuración reciente y de su funcionamiento cotidiano.

El tamaño del sector público y la extensión de sus intervenciones en la economía no son irrelevantes para el desarrollo o para aperturas exitosas hacia los mercados globales. En las últimas dos décadas Chile en América Latina, Nueva Zelanda y Australia en el Pacífico, o Irlanda en Europa, son otros tantos casos en los que tasas altas de crecimiento durante periodos relativamente prolongados coinciden con fuertes reducciones de la dimensión del sector público y con una notable apertura al exterior.³³ La argumentación que vincula positivamente al “estado pequeño” a una amplia y dinámica apertura externa y altas tasas de crecimiento encuentra aquí su principal argumento empírico. La apertura a la

³¹ Cfr por ejemplo Dani Rodrik “Gobernar la economía global: ¿un único estilo arquitectónico adecuado para todos?”, **Desarrollo Económico** 157 (abril-junio 2000) 3-22; Joseph Stiglitz, “The Insider. What I learned at the world economic crisis”. **The New Republic Online**, April 17, 2000.

³² Robert Wade & Frank Veneroso, “The Asian Crisis: The High Debt Model Versus the Wall Street-Trasury-IMF Complex”. **New Left Review** 228 (March-April 1998) 3-23; Leo Panitch, “The New Imperial State”. **New Left Review** 2 (Second Series) March/April 2000:5-20 enfocan el papel desempeñado conjuntamente por agencias del gobierno de Estados Unidos y el FMI en el diseño de las condiciones que condujeron a la crisis desatada en varios países de Asia en 1997, así como en el tratamiento acordado a la crisis por los gobiernos de esos países. Dani Rodrik, **Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How To Acquire Them**. Washington D.C.: NBER Working Paper Series, WP 7540, February 2000 pone énfasis en el papel desempeñado por la experimentación, los “saberes locales” (local knowledge) y la participación democrática, en la creación de instituciones eficaces para promover el desarrollo, por oposición a la importación o la copia de esquemas prefabricados.

³³ Esto último es menos llamativo en el caso de Chile, una economía con una tradicionalmente muy amplia apertura externa.

globalización y la eliminación de regulaciones se hallarían en la base de estas experiencias exitosas. El argumento se refuerza, en sentido contrario, con experiencias de enormes aparatos gubernamentales caracterizados por la ineficiencia, el clientelismo y la corrupción que bloquean las posibilidades de desarrollo y bienestar y cierran las respectivas economías al progreso técnico, la innovación y la competitividad.

Ello no obstante varios estudios de amplia cobertura geográfica y series temporales prolongadas demuestran la existencia de una correlación positiva entre tamaño del sector público, apertura externa de las economías respectivas, y eficacia en la promoción del crecimiento. Las explicaciones de esta asociación plantean que la ampliación del consumo gubernamental reduce los riesgos de inestabilidad derivados de la apertura externa, sobre todo en economías pequeñas y de gran vulnerabilidad potencial; la negociación con los actores de la globalización (grandes corporaciones, fondos de inversión, organismos multilaterales) arroja mejores resultados cuando forma parte de una agenda nacional de desarrollo. Se argumenta asimismo que la mayor estabilidad genera un ambiente institucional favorable a la toma de decisiones de inversión que maduran en el mediano o largo plazo, como ocurre típicamente con las inversiones productivas y de infraestructura por oposición al enfoque de corto plazo de las inversiones financieras. A esto suele agregarse que un sector público dotado de instrumentos eficaces de regulación favorece una planeación de las decisiones de inversión de las empresas y reduce los efectos potencialmente negativos de una competencia a partir de intereses estrictamente individuales de cada firma.³⁴ Por su lado, enfoques más equilibrados de algunos casos convencionalmente exitosos de “estados mínimos” pusieron de relieve algunas notables falencias de los mismos, convenientemente ocultadas en el momento de su promoción, o bien la inconveniencia de adoptarlas como modelos para la exportación.³⁵

La idea de un tamaño óptimo del sector público tiene siempre como referencia explícita o implícita los objetivos hacia los cuales la acción pública se orienta y los intereses que promueve, así como aquéllos a los que inhibe o discrimina. Por lo tanto es insatisfactorio plantear la cuestión de las relaciones estado/mercado solamente en función del tamaño del sector público –y correlativamente, de la mayor o menor amplitud del espacio reconocido al mercado. En cualquier tipo de sociedad la organización de su economía y las modalidades de articulación estado/mercado son el resultado de una amplia variedad de factores histórico-estructurales y culturales: dimensiones del espacio económico, nivel de desarrollo tecnológico y de sus recursos humanos, vinculaciones con el exterior, sistema jurídico, red de instituciones informales, prescripciones ideológicas y axiológicas, desigual acceso a recursos entre actores, etcétera. Lo que el estado puede hacer, en general la división del trabajo entre estado y mercado, depende de los objetivos y estrategias que se fijan para la organización económica de la sociedad y su proceso de desarrollo, y esta definición moviliza un arco muy amplio de consideraciones,

³⁴ Vid David R. Cameron, “The Expansion of the Public Economy”. **American Political Science Review** 72 (1976) 1243-1261; Rati Ram, “Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time Series Data”. **American Economic Review** (March 1986) 191-203; Dani Rodrik, **Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?** Washington D.C.: NBER Working Paper Series, WP 5537, April 1996.

³⁵ Sobre el caso de Chile cfr por ejemplo Jorge Lavandero, **El dilema de Chile: ¿Crecimiento sin equidad?**. Santiago de Chile: Alegría y Asociados Editores, 1996; Hugo Fazio, **Mapa actual de la extrema riqueza en Chile**. Santiago: Universidad ARVIS, 1997. Sobre Nueva Zelanda, Allen Schick, “Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand’s Reforms”. **The World Bank Research Observer** 13 (1)1998:123-131.

entre las cuales las de tipo económico son sólo una. El tamaño del estado, los recursos de los que se apropia y moviliza, el modo en que los asigna, dependen de la estrategia de desarrollo y por lo tanto de la capacidad diferencial de los actores sociales y económicos para negociar y competir entre sí respecto de esos recursos. En definitiva, de la correlación de fuerzas predominante en la sociedad, incluyendo por supuesto los actores transnacionales o globales.

En toda sociedad capitalista la función primordial del estado consiste en garantizar adecuadas condiciones de acumulación privada compatibles con un mínimo de gobernabilidad. Pero existe una variedad amplia de estilos o estrategias de acumulación. Son los objetivos que se definen para la gestión estatal y los ámbitos en los que esa gestión es admitida como legítima, los que dimensionan la magnitud de los recursos asignados a ella, sus modalidades de intervención y asuntos similares. Se comprende fácilmente que un estado que promueve, por ejemplo, una estrategia de capitalismo industrial exportador requiere para sus relaciones con los actores del mercado de un sector público de complejidad, magnitud de recursos y estilos de desempeño (incluyendo, por ejemplo, un sistema de educación superior y de desarrollo científico técnico, una infraestructura amplia y eficiente, recursos humanos numerosos y de alta calificación) diferentes a los del sector público de un estado que da prioridad a objetivos de tipo financiero, o que impulsa un estilo de inserción externa basado en la producción de bienes primarios. En muchos países de América Latina el tamaño efectivo del sector público es el resultado de decisiones gubernamentales pragmáticas frente a las tensiones entre el gasto público primario, de impacto directo en las condiciones de gobernabilidad, y los servicios del endeudamiento público externo, a cuya continuidad se vinculan las hipótesis de crecimiento o, incluso, de reproducción simple. La reducción del estado a la gestión de un conjunto de procedimientos y aparatos, sobre todo a gestión coyuntural, es funcional al presente diseño macroeconómico y, en general, a quienes afirman que no es posible hacer nada más que volar con el viento o navegar con la corriente. Como se afirma con frecuencia: *no hay alternativas...*

Conclusiones

La exposición de las secciones precedentes no pretende ser un análisis exhaustivo del neoinstitucionalismo y sus aplicaciones prácticas a las estrategias de reestructuración económica y reforma institucional del estado de la última década y media. Varias cuestiones fueron dejadas de lado (en particular, una discusión más detenida de las variantes que presenta este enfoque) y otras fueron tratadas de manera sumaria. Sin perjuicio de esto, es posible resumir en lo que sigue las principales conclusiones de la discusión.

Tanto en economía como en ciencia política el neoinstitucionalismo, o nueva economía institucional, puede ser interpretado como reacción a dos corrientes teóricas que nunca fueron particularmente fuertes en América Latina: la escuela neoclásica y el conductismo. El interés reciente por este enfoque en los ámbitos académicos de nuestra región obedece ante todo a su adopción/adaptación por el Banco Mundial y a la gravitación de éste en el diseño e implementación del ajuste estructural y la reforma del estado, así como en la definición de las agendas de investigación y docencia y su acceso a recursos. En este sentido el neoinstitucionalismo está actuando como un puente intelectual de doble vía: facilita una cierta adaptación heterodoxa de los postulados de la economía neoclásica a las evidencias del comportamiento de la economía real, al mismo tiempo que el reconocimiento de fallas en el mercado, la aceptación de cierto tipo de intervención gubernamental para corregirlas, la ampliación de la agenda de cuestiones que el estado debe encarar o contemplar, presentan una versión menos agresiva o más razonable del

que sigue siendo núcleo duro del neoinstitucionalismo, y favorecen la reconciliación de algunas perspectivas críticas con las recomendaciones y la visión del Banco respecto de la reforma.

La concepción formal de las instituciones que predomina en los enfoques neoinstitucionales reduce el estado a mera administración pública y lo vacía de su dimensión política. Deja de lado la consideración de los objetivos y las preocupaciones y recomendaciones se centran en cuestiones instrumentales. Este modo de enfocar las cosas favorece dar prioridad a la coyuntura y en general a cuestiones de corto plazo en detrimento de enfoques más estratégicos o de largo plazo. En términos prácticos significa aceptar como principio básico la inexistencia de alternativas a los esquemas institucionales y político-económicos existentes. El cometido de la política económica consistiría en consecuencia en administrar de la mejor manera posible el único tipo de organización socioeconómica y la única modalidad posible de articulación externa: la realmente existente. Por lo tanto, la aceptación como inevitable de los arreglos institucionales de poder que le son propios.

La incorporación de la problemática institucional por el Banco Mundial y su aceptación a regañadientes por la economía neoclásica es consecuencia de las limitaciones del enfoque minimalista. Se trata de dar viabilidad y gobernabilidad al ajuste y a la rearticulación externa y de reducir hasta donde sea posible sus costos sociales; no se trata, por lo tanto, de cambiar de diseño o de estrategias, mucho menos de objetivos.

No hay determinismo en el sentido de la intervención estatal en la economía. El siglo XX ha conocido una gran variedad de modelos económicos vehiculizados por amplias intervenciones estatales: desde el socialismo de estado y el fascismo hasta el New Deal del presidente Roosevelt y los estados de bienestar, incluyendo al estructuralismo desarrollista latinoamericano. Dinámicas gestiones gubernamentales hicieron posible los “milagros” del sudeste de Asia en esquemas de *capitalismo gobernado* y también el relanzamiento *amistoso al mercado* de la economía chilena. La distribución de éxitos y fracasos parece obedecer a cuestiones mucho más complejas que el tamaño del sector público o las libertades efectivas del mercado. Y esto vale también para la relación entre organización económica y sistema político: el dinámico capitalismo chileno debe tanto a la dictadura militar de Augusto Pinochet como a la Concertación Democrática. La conclusión más importante que puede extraerse de las experiencias exitosas es que todas ellas se apoyaron en algún tipo de sinergia entre estado y mercado, mucho más que en enfoques de competencia recíproca.

En términos llanos, esto significa capacidad del estado para definir oportunidades de buenos negocios para las empresas, así como de eficacia para fiscalizar la calidad del desempeño de éstas y la compatibilización de sus fines particulares con estrategias nacionales de desarrollo. En último análisis las múltiples variantes de capitalismo derivan del modo en que se procesa esta tensión entre objetivos generales y metas particulares, así como del tipo y calidad de los negocios cuya realización el estado facilita o entorpece.

Los escenarios contemporáneos de la economía internacional no alteran esta conclusión. La idea de que la centralidad del estado en los procesos de decisión económica es incompatible con la globalización no responde a los hechos sino a la ideología de una variante particular del capitalismo: la anglo-norteamericana. A lo largo de las últimas dos décadas las prescripciones ideológicas del capitalismo anglo-norteamericano han sido erigidas en reglas formales del juego, es decir, en instituciones en el sentido que le asigna la

nueva economía institucional. Forman parte de las normas de la Organización Mundial del Comercio como antes lo fueron del GATT y se pretende que lo sean, en un futuro próximo, del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Es conocido el rol estratégico desempeñado por las grandes agencias financieras multilaterales y por el gobierno de Estados Unidos en la traducción de esa ideología en decisiones de política pública. Esta situación ajusta perfectamente a las proclividades ideológicas de la única superpotencia mundial, así como a las empresas privadas que dominan la economía global y a una porción importante de las élites dirigentes en América Latina. La aceptación de esta ideología reduce la habilidad de los gobiernos de proteger a sus ciudadanos ordinarios, especialmente a los que cargan con los costos de los cambios en la configuración de las redes internacionales de producción y comercialización, y a la gravitación creciente de las finanzas respecto de la economía real. Esta visión ideológica obedece tanto a los prejuicios de los actores dominantes globales como a la lógica de sus intereses. Pero incluso en el modelo anglo-norteamericano de capitalismo, las amplias libertades de decisión de los actores privados (individuos y empresas) están enmarcadas institucionalmente en una amplia y compleja reglamentación antimonopólica, en un sistema judicial muy eficiente y con poderes efectivos, y en un amplio involucramiento del poder legislativo en la formulación y ejecución de la política exterior –incluyendo las relaciones económicas internacionales.

En síntesis, lo que el estado hace, debe hacer o no debe hacer depende tanto de su propia arquitectura institucional como sobre todo de los objetivos que se fijan para su propio desempeño y para el proceso de desarrollo –incluso, de la caracterización de la propia dinámica de la economía como proceso de desarrollo. Es importante entonces, tanto desde la perspectiva de la economía política como desde la de la política económica, tener en claro cuáles son los mecanismos para la definición de esos objetivos, quiénes son los actores que participan de las decisiones, y con qué eficacia lo hacen. Es decir, cómo es el juego institucional, cuáles son sus reglas, y quiénes las definen. Todo el edificio teórico de la ortodoxia neoclásica se construyó dejando de lado estas cuestiones; más precisamente, aceptando como de validez absoluta las respuestas brindadas por el capitalismo monopólico. Sin perjuicio de sus mejores intenciones y de su atención más escrupulosa a las realidades de la economía, los esfuerzos del neoinstitucionalismo no logran superar las limitaciones genéticas del enfoque original. El estado sigue siendo una incómoda piedra en el zapato.