

Modelo institucional del Estado

Fernando Jeannot

Aportes, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año XII, Número 36, Septiembre- Diciembre de 2007

Este artículo se refiere al modelo institucional del Estado que propone el neoinstitucionalismo. En un primer apartado se entrega un análisis teórico-conceptual del modelo, estudiando los cimientos en la teoría de las instituciones retomada por North y bosquejando a partir de estos, los criterios de eficiencia estatal. Este artículo espera contribuir al análisis de los problemas actuales del Estado, con este propósito, se estudian la interrelación propuesta por North entre el Estado, los procesos de apropiación privada y las ganancias de productividad, concluyendo que antes de optar por algún modelo de cambio institucional, todo gobierno debe concentrar su capacidad operativa en la seguridad pública, la procuración de la formalidad en los derechos de propiedad privada y la estabilidad macroeconómica. Finalmente se discutirán los modelos institucionales en los mercados emergentes.

Institutional model of the State

This article refers to the institutional model of the State that proposes the New Institutionalism. In a first section one gives to a theoretical-conceptual analysis of the model, studying the foundations in the theory of the institutions retaken by North and sketching from these, the criteria of state efficiency. This article hopes to contribute to the analysis of the present problems of the State, with this intention, It is studied the interrelation of North between the State, the processes of private appropriation and the gains of productivity, concluding that before deciding on some model of institutional change, all government must concentrate his operational capacity in the public security, the intent of formality on the private property rights and the macroeconomic stability. Finally , it discusse the institutional models in the emergent markets.

Introducción

La economía institucional fundamenta cualquier forma de cálculo aplicado como la investigación de operaciones o la evaluación de proyectos, porque las instituciones constituyen la estructura evolutiva de todo intercambio. La estructura es el orden institucional de una nación, el capital institucional, mientras que la evolución está representada por la creación, el desarrollo y la desaparición de las instituciones. Recordamos que “las instituciones son un conjunto de reglas, procedimientos de aceptación y cumplimiento de las mismas, así como normas éticas y morales de la sociedad que se diseñan para restringir los actos individuales con el objetivo de maximizar la riqueza o la utilidad de los gobernantes y los principales agentes de una economía” (North, 1984: 227). Entonces, el objetivo de la maximización operativa que realizan los agentes económicos, en nuestro caso el Estado, es la riqueza, mientras que las limitaciones a la libertad individual y los derechos de propiedad privada se hacen con la finalidad de incrementar el bienestar general porque el liberalismo considera que la libertad de uno termina allí donde empieza la de otro. Si nos referimos al Estado como agente económico, el mismo tendrá como imagen objetivo maximizar lo que desde Adam Smith en adelante es atributo de abundancia nacional, en la cual hoy en día incluimos la calidad de la

vida, pero no dinero o consumo individual ni, mucho menos, beneficios de las empresas. Como actualmente la abundancia nacional depende básicamente de la apertura nacional al comercio y las inversiones, la función primordial de cada Estado es desarrollar la competitividad estructural de su país, pero no la asignación de recursos, o la estabilización de precios o corregir el reparto del ingreso porque todas estas funciones están subordinadas a la competitividad nacional indicada.

Esta colaboración se refiere al modelo institucional del Estado que propone el neoinstitucionalismo en tres etapas. En primer lugar, explicando de qué manera corresponde al sector público coordinar a los habitantes de la nación con el fin de mejorar la competitividad para lograr mejor y mayor bienestar colectivo. Desde siempre el Estado es un agente macro, diferente de los micro como las empresas o las familias. También desde siempre la competitividad tiene cuatro formas: precio, costo, tecnológica o estructural, con respecto a las cuales el Estado influye en todas ellas a través de la última porque esta comprende a las tres anteriores. Para desarrollar la ventaja competitiva estructural, el sector público coordina todos los agentes económicos empezando por el mismo, porque nunca existió ni existirá la autorregulación del mercado que postula el enfoque neoclásico.

En segundo lugar, los criterios de eficiencia no son universales ni mecánicos, sino circunstanciados y evolutivos. Ello no implica que el gobierno pueda gastar lo que se le da la gana ni tampoco que pueda emitir todo el dinero que se le antoje o que se endeude hasta hipotecar los monumentos públicos. Por el contrario, el Estado debe administrarse con criterios de eficiencia que son diferentes de los privados porque ese gobierno se dedica a proveer bienes públicos, como la organización colectiva, la seguridad pública o la información básica, pero siempre en función del desarrollo competitivo de la nación. Así debemos adaptar nuestros criterios de eficiencia para evaluar al Estado con, por ejemplo, las técnicas de la evaluación de proyectos o la investigación de operaciones.

En tercer lugar, corresponde hacer un resumen o modelo formal que permita verificar cuantitativamente la hipótesis central que asocia el Estado con el desarrollo de la ventaja competitiva nacional. Subrayamos esta secuencia metodológica: primero hay que contar con una conceptualización depurada para poder modelar pertinentemente y, solamente a partir de allí, cuantificar para evaluar. En este sentido, se presentan los tres incisos de la presente colaboración: iniciamos con la coordinación del mercado que hace el sector público, continuamos con la eficiencia que él tiene – o no – y terminamos con un modelo institucionalista que lo remite a la ventaja competitiva nacional.

1.- Coordinación.

Dentro de una corriente muy distinta al monetarismo de Friedman que se empecina

na en restarle validez a toda política estatal o al sociologismo de Becker que hace lo propio con el individualismo metodológico, existen aportes muy valiosos a la teoría del Estado como las contribuciones vinculantes de la ciencia política que hicieron Buchanan y la Escuela de la Elección Pública quienes, por lo menos, integraron al mercado económico con el político a través del cálculo del consenso y la Constitución óptima. Tendiendo un puente hacia el institucionalismo, North (1984: 37) recupera el enfoque de la Elección Pública y recuerda que la teoría neoclásica del contrato social utilizada por el enfoque de esa corriente liderada por Buchanan supone una distribución equitativa de la capacidad de violencia entre los dueños del gobierno aunada a una autonomía absoluta en la toma de decisiones del mismo; por lo tanto, North (1984: 38) se sitúa en un Estado monopolista de la violencia, el cual ejerce la política económica sin contrapesos de poder por parte de otros agentes económicos. Cabe señalar que en las muy numerosas publicaciones de North posteriores a la que acabamos de citar, no se modifica este planteamiento, sino que se lo recicla. Retomaremos el aspecto de la violencia estatal más adelante, sin perjuicio de que, de acuerdo a otras teorías del Estado y con el fin de ir pasando a un concepto actualizado del sector público, la autonomía gubernamental ya no es absoluta durante la captura de la renta de reglamentación que comentamos en seguida, donde los grupos de presión privados se asocian con funcionarios venales para obtener instituciones favorables a sus intereses sectoriales.

Stigler (1961: 213 y 2003: 51) es considerado el fundador de la economía de la

información también desarrollada por Aoki y Stiglitz, tal como veremos más adelante. Dentro del marco que ofrece el análisis de la oferta y la demanda, Stigler comenzó por cuestionar la *ley del precio único*, es decir, aquella que sostiene que el precio de un bien debe ser el mismo en cualquier lugar porque es resultante de un cálculo de optimización en el mercado. Sin embargo, la ley del precio único está fuera de la realidad. La explicación dada por Stigler con respecto a la impropiedad del precio único se refiere a la economía de la información; en efecto, el precio de un bien puede variar dentro de un mismo mercado por diversas razones, entre las cuales figura el hecho de que existen costos diferenciales para recopilar y difundir la información. Como el costo de la información para hacer negocios es asimétrico, este desnivel tiene influencias del mismo carácter en los precios correspondientes. Por lo tanto, el mercado y sus agentes operan muy lejos de la información perfecta y el precio único con lo que se abre la posibilidad de la participación del Estado gobierno como corrector de este fallo del mercado. De esta forma se renueva la vieja teoría de los fallos del mercado de Pigou y Keynes, aunque Stigler, a diferencia de Stiglitz y Aoki, derivó en recomendaciones de política anti-gubernamentales.

En la realidad, los agentes económicos administran la información aún si la misma puede ser objeto de un cálculo marginalista. Es en este último sentido que Stigler (1961: 225) definió las bases de la economía de la información, es decir, la consideración de esta última como cualquier otro bien o servicio escaso. Desde el punto de vista del cálculo económico, los agentes

recopilan información hasta el momento en que la utilidad anticipada que proporciona la unidad enésima de información es igual al costo suplementario correspondiente a la misma unidad, por lo que la información es objeto de un proceso de elaboración como cualquier otro en donde el tomador de decisiones se guía por los costos y beneficios que corresponden. Entonces se pasó a la política de reglamentación de las tarifas públicas. Con respecto a estas, Stigler y Friedland (1962) propusieron una formulación matemática como la siguiente:

$$p = f(d, r, o)$$

La empresa XX está sometida a una reglamentación tarifaria. Ella fija el precio p , de acuerdo a una serie de factores de demanda d , al peso de la reglamentación r y a los factores de oferta o . Hasta aquí la reglamentación de tarifas se presenta como una formulación de teoría pura, por lo que debe introducirse la economía política ya que los agentes reivindican sus intereses en forma sectorial. Los oferentes o vendedores de reglamentación son, o bien políticos profesionales de suficiente poder de cabildeo, o bien funcionarios de gobierno con suficiente poder de decisión, o bien administradores paraestatales con similar poder ejecutivo directo o indirecto. Todos estos oferentes venden poder de formación de precios. Naturalmente, la oferta anterior se dirige a una demanda constituida por empresarios organizados en grupos de presión quienes no pagarán imprescindiblemente con sobornos en dinero, sino que garantizarán votos, contribuirán al financiamiento de las campañas políticas, o proveerán

de empleos calificados a los oferentes de reglamentación. Estos grupos de presión empresariales siempre están mejor organizados que los consumidores y constituyen equipos homogéneos donde realmente se comparte la función de utilidad. Recordemos que la base de la teoría de los equipos es la homologación de la función de utilidad entre los jugadores. Es por ello que los grupos de presión empresariales pueden usufructuar rentas de reglamentación actuando como cazadores del mismo género, dentro de lo que se ha dado en llamar *teoría de la captura de reglamentación o economía positiva de la reglamentación o teoría de la captura de rentas reglamentarias*. A fin de limitar influencia de los funcionarios venales, Stigler propone que se le quite al gobierno el poder de reglamentar (esta es la derivación en recomendaciones de política que habíamos mencionado anteriormente), sin hacer diferencias entre la *desreglamentación* y la *desregulación*, ni tampoco poner en tela de juicio a los adquirentes de reglamentación, quienes sí fueron evaluados por el enfoque de Krueger (1996), Schmitz (2002), Khan (2003) y Kang (2002) sobre la economía de rentistas propiedad del capitalismo de compadres, porque en Stigler todo pasa como si la oferta de reglamentación pudiera existir sin una demanda de la misma. El *capitalismo de compadres* es uno caracterizado por el patrimonialismo público y privado donde se sobrevalora el sociograma.

La necesidad de motivar cambios en los comportamientos de los agentes económicos aparece cuando existe una asimetría de la información tal que hace posible la captura de rentas del mismo género en detrimento de los otros contratantes o, no se

olvide, de la sociedad. Por ejemplo: en el sector paraestatal los funcionarios que administran un monopolio natural conocen mejor que nadie sus funciones de costos y los mecanismos de la productividad. Pueden así manejar la selección adversa (oportunismo ex ante) haciéndose pasar por menos eficaces a fin de obtener tarifas elevadas por medio de la reglamentación o, en otro caso, pueden tergiversar la información para sesgar el desenvolvimiento del contrato (riesgo moral u oportunismo ex post) con perjuicio del que compra los productos del monopolio natural quien, como en cualquier monopolio, representa una demanda cautiva. De todas maneras, no parece que la teoría de la información iniciada por Stigler invalide a la regulación o a la reglamentación gubernamentales, tal como pretende el radicalismo liberal, sino que induce a valorizar el perfeccionamiento de la *regulación* (criterio de coordinación) y la *reglamentación* (instrumentación del criterio anterior) en función de la eficiencia estatal.

Después de 1990 se generalizaron las políticas estatales de Tercera Vía como alternativa tanto al socialismo de posguerra II como al liberalismo Reagan Thatcher; es decir, se hicieron *políticamente correctas* (en el sentido de legítimas, pero no de oportunistas) las concepciones del Estado que fundamentaban los programas de las políticas de centro que superaban a los radicalismos de izquierda y derecha. Mientras que en el plano estrictamente económico, convergieron hacia el institucionalismo, no solamente aquellos autores que se declaraban expresamente herederos de Veblen y otros fundadores, sino numerosos tratadistas de filiación neoclásica que

dieron vida a un largo y ancho proceso de levantamiento de los supuestos. Estos son los casos de Aoki (2000) y Stiglitz (2000), en tanto que el primero se ubica en el institucionalismo expresamente y aún en el *convencionalismo* de Orléan (Aoki, 2004) como corriente institucionalista con marca propia, mientras el segundo practica un institucionalismo en los hechos aunque habitualmente se le rotule como neo keynesiano.

A continuación, resumimos la propuesta de Aoki del Estado Coordinador y la economía de la información, remitiendo a otro trabajo (Jeannot, 2004a) donde estudiamos la alternativa Stiglitz de ajuste estructural que administra el sector público, la cual da prioridad a las políticas de demanda, pero no deja de lado el carácter institucional del mencionado ajuste. El Estado Coordinador de Aoki pretende diferenciarse del propuesto por el de centro derecha sustentado por Reagan, Thatcher y Bush Jr.; sin embargo, el principal portavoz de esta posición con respecto al caso asiático fue el Banco Mundial, con su informe de 1991, aunque no habría que olvidar antecedentes tan significativos como el de Bela Balassa (1988), quienes abogaban por abrir la economía, privatizar y desreglamentar sin matices. Pero con el transcurso de los años, el mismo Banco Mundial parece haber recuperado la crítica que le hicieron diversos autores porque en 1997 (primera parte de la obra citada al final) inició una revisión de la ortodoxia económica hasta inclinarse en últimas fechas (2002) hacia una concepción del Estado mucho más institucionalista y menos privatista que la sustentada en 1991.

Siempre dentro de estas geometrías

políticas tan simplificadoras, se encuentra la variante socialista de centro izquierda en el análisis del Estado asiático, quien recupera la teoría de los fallos del mercado formulada por Pigou, la Escuela del Bienestar y el keynesianismo. Este enfoque socialista consideró que el sector público debe intervenir en la economía porque el mercado falla en la movilización de los recursos, la asignación de la inversión o el progreso tecnológico. Así, los gobiernos autoritarios de Asia 1980-1990 habrían distorsionado los precios para promocionar determinadas industrias, las cuales, de no contar con la distorsión anterior, no hubieran prosperado. Los portavoces Amsden (1989), Fajnzylber (1983), Bustelo (1989), Johnson (1982) y Wade (1990) o Borrus et al (1991) representan a este neo-socialismo.

Terciando entre centro derecha e izquierda, repetimos, Aoki y colaboradores (2000) adoptan una forma de ver al Estado asiático que ellos mismos llaman de *fortalecimiento del mercado*. En efecto, piensan que “en lugar de considerar al gobierno y al mercado como las únicas opciones y como sustitutos mutuamente excluyentes, examinamos el papel de la política gubernamental para facilitar o complementar la coordinación del sector privado. Partimos de la premisa de que las instituciones del sector privado tienen importantes ventajas comparativas frente al gobierno, en particular su capacidad para ofrecer incentivos apropiados y procesar localmente la información disponible. Reconocemos también que las instituciones del sector privado no resuelven todas las imperfecciones del mercado y que esto se aplica sobre todo en las economías con un bajo nivel de desarrollo. Las capacidades del sector pri-

vado son muy limitadas en las economías emergentes. En consecuencia, el enfoque del fortalecimiento del mercado destaca los mecanismos por medio de los cuales la política gubernamental se orienta a mejorar la capacidad del sector privado para resolver los problemas de la coordinación y superar otras imperfecciones del mercado” (Aoki et al., 2000: 16). Deducimos que este enfoque propone fomentar desde el Estado a una masa crítica de empresarios schumpeterianos como requisito de la emergencia económica, aunque el tratamiento de Aoki se limite a la economía de la información.

Con estas definiciones conceptuales, este último autor recupera su atención por los problemas de información que desarrolló en trabajos anteriores (Aoki, 1989 y 1994^a), pero dándole nuevo contenido a la teoría de los fallos informativos del mercado como justificativa de la participación estatal en la economía. Entonces ingresa a la *nueva teoría de la participación estatal en la economía* donde hay un conjunto de aportaciones justificantes del sector público porque los mercados están incompletos (Greenwald y Stiglitz, 1999), porque existe asimetría en la información (por ejemplo Stigler, 2003), los agentes actúan de acuerdo a una racionalidad limitada (por ejemplo Simon), el gobierno debe proveer externalidades positivas (por ejemplo Romer), la relación de agencia tiene lugar también en el sector público (por ejemplo Jensen, 2003) y la renta internacional justifica el neo proteccionismo (por ejemplo Krugman) y, obviamente North (1984), quien considera que la falta de prosperidad en las naciones se debe a fallos de organización institucional, particularmente en el Estado.

Dentro de toda la argumentación de la nueva teoría de la intervención estatal en la economía, el gobierno será competitivo en sí mismo, en la medida que administre pertinentemente las economías de escala de la política económica. Estas economías de los grandes números se gestionan desarrollando la ventaja competitiva estructural de la nación, pero vinculadas cada vez más con instancias internacionales a causa de la macro economía abierta que está generalizada. El concepto de competitividad deriva del de ventaja comparativa. Esta última implica la especialización de una nación no donde es el mejor de todos, sino donde es mejor que los otros. Es un concepto estático, en cambio, la competitividad es un concepto dinámico porque representa la ventaja comparativa que se adquiere, se mantiene o se pierde. En nuestro caso, es la capacidad de la organización gubernamental por lograr ventajas comparativas en forma dinámica. Estas ventajas no corresponden a un sector con exclusión de otros, sino que son estructurales. La competitividad estructural pasa de manera indispensable por el crecimiento dinámico del producto en función de las ganancias de productividad, el cual depende, a su vez, de la población económicamente activa, el capital humano y la capacidad de conocimiento, entre otras cosas. Así, es necesario regular y reglamentar para apuntalar la coordinación estatal del mercado (market friendling) tal como enfatiza Aoki, pero también para producir bienes públicos y para completar el reparto primario del ingreso en convergencia con la ventaja competitiva porque, por supuesto, una cosa no excluye a la otra.

Las muy necesarias desreglamentacio-

nes deben ser competitivas en el sentido de atraer IED en un contexto de fuerte competencia por los recursos financieros internacionales (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2005), pero la competitividad estructural es, como habíamos señalado anteriormente, costos, precios, tecnología y estructura nacional como conjunto de proporciones y relaciones que propenden la acumulación en función de las ganancias de productividad. Una vez que hay avances en estos cuatro frentes de la competitividad, es casi inmediato que la nación sea atractiva para las inversiones extranjeras. Las privatizaciones, igualmente, deben incentivar la acumulación de capitales productivos, pero no redundar en la captura de rentas por parte de los compadres. Y, finalmente, tampoco basta con adscribirse a un federalismo fiscal sin adjetivos, porque la mundialización induce tanto a determinadas centralizaciones del presupuesto como a otras descentralizaciones (ciudades mundiales, autonomías regionales, Estados Asociados). En este último sentido y tomando como ejemplo a los Estados europeos, la vigencia del Euro y la Normatividad de Maastricht nos están sugiriendo que varias funciones tradicionalmente reservadas a los gobiernos nacionales, (por ejemplo: la empresa pública Banco Europeo de Bruselas), pasarán a ser administradas por instancias multinacionales quienes, obviamente, deberán probar su capacidad de gestión con respecto a las economías de escala político económicas, en este caso particularmente con respecto al dinero de la post modernidad que es cada vez más fiduciario pero menos mercancía y a las finanzas que siguen criterios de coordinación cada vez más multinacionales.

Nos parece muy importante destacar que en la argumentación del Estado Coordinador de Aoki, el gobierno debe generar *rentas contingentes* a favor de las empresas privadas y a través de políticas institucionales como forma de promoción al mercado. Así, Aoki entiende prolongar las posiciones del Banco Mundial de 1993 e intermediar entre social desarrollistas (izquierda) y liberal conservadores (derecha), porque “la falla del mercado puede ser más ubicua que lo sugerido por el enfoque pro mercado, pero esto no justifica incondicionalmente la sustitución inmediata de la coordinación del mercado por la coordinación dirigida por el gobierno. Las fallas de la coordinación en la economía pueden ser más generales que las fallas del mercado; es decir, la incapacidad de las señales de los precios para lograr una asignación eficiente. En la resolución de los problemas de la coordinación se gestan diversas instituciones y organismos privados distintos de los mercados, inclusive la constitución de empresas, asociaciones industriales, intermediarios financieros, agrupamientos de trabajadores y agricultores, costumbres empresariales, etc. El papel primordial del gobierno en el Asia Oriental no se encuentra tanto en la intervención directa en la asignación de recursos como en la promoción del desarrollo de estos organismos e instituciones y en su interacción con ellos” (Aoki et al, 2000: 7). De esta forma, se registra una convergencia entre el enfoque del Banco Mundial (1993) y Aoki (2000) en el sentido de que si bien en su trabajo de 1991 el Banco Mundial adoptó un enfoque muy cercano al del liberalismo Reagan-Tatcher y los autores neoclásicos más ortodoxos, el mismo Banco Mundial cambió

de posición hacia el Estado asiático con el estudio de 1993 y, en general, con los Informes de 1997 y 2002.

Aoki adopta totalmente la imagen de un Estado timonel, pero no remero, cuando destaca, por una parte, los defectos de información que tienen los precios reales, aunque no los teóricos postulados por la *main current economic*, y, por otra parte, la política de instituciones y organismos que arbitran los gobiernos asiáticos para favorecer el desarrollo de los mercados privados, pero no para obstaculizarlos: el timonel coordina a los remeros que hacen avanzar la embarcación. De esta forma, el Estado Coordinador supera a la teoría tradicional de los fallos del mercado porque las políticas públicas no son un mero sustituto de situaciones privadas defectuosas, sino una condición de existencia de las empresas innovadoras; es decir, que el capital institucional produce mercados, pero no ningún *marco* como suele decirse erróneamente en tantas oportunidades.

Para Aoki y colaboradores (2000: 16) el sector público debe ser considerado como *un jugador endógeno* que interacciona con el sistema institucional, pero no como “un agente neutral, omnipotente, exógenamente ligado al sistema económico con objeto de resolver sus fallas de coordinación”. Esto constituye, según nuestra opinión, una forma actualizada de recuperar la dinámica interactiva entre el sector público y el mercado, o sea, un reconocimiento de que el Estado gobierno no detenta una autonomía absoluta con respecto a la sociedad civil, sino relativa. De allí que el enfoque institucional comparado de Aoki et al (2000: 8) pretenda “romper con la dicotomía mercado-gobierno; público-privado”. Más aún,

“el papel dual de mediar entre los intereses privados y la promoción del interés público es intrínseco a la burocracia japonesa” (Aoki, 1990: 253). De esta forma, los burócratas públicos materializan la autonomía relativa del gobierno al punto tal que los organismos de la burocracia gubernamental adquieren una configuración *semi isomórfica* (Ibídem) con respecto a la empresa privada. Paralelamente y en lo que hace a cada ministerio o secretaría de Estado, estos se estructuran en jerarquías de rangos como las que organizan la disciplina laboral en las empresas privadas (Aoki, 1990: 256) que alguna vez el propio Aoki cayó en el exceso de sobre valorar, muy probablemente exaltado por sentimientos nacionalistas. De todas maneras, la óptica de fortalecimiento del mercado (Aoki et al., 2000: 58) piensa que las fallas de coordinación se deben esencialmente a los mercados incompletos, a la asimetría de la información y a la racionalidad limitada. Esta es una manera actualizada, creemos nosotros, de recuperar la teoría de los fallos del mercado. En efecto, la teoría tradicional de los mercados falló al creerlos exhaustivos, la del equilibrio general también lo hizo al suponer la simetría de la información, y la idealización sustantiva de los comportamientos, finalmente, se equivocó al pensar que la racionalidad de los agentes era ilimitada.

Una vez reivindicado el papel coordinador del Estado fundamentalmente por la economía de la información y sus desarrollos, que es la considerada en esta colaboración como representante de la nueva teoría de la intervención estatal, cabe preguntarse sobre los nuevos criterios de eficiencia que corresponden al mismo.

2.- *Eficiencia.*

Existen tres cimientos en la teoría de las instituciones (North, 1984: 22). En primer lugar, la teoría de los derechos de propiedad que describe los incentivos individuales y sociales del sistema; es decir, los procesos de apropiación institucionalizados que configuran al mercado de una economía más o menos competitiva según que esta apropiación sea productiva o improductiva. En segundo lugar, la teoría del Estado que especifica y hace respetar los derechos de propiedad resultantes de los procesos de apropiación; es decir al gobierno procurador de estos derechos que debe abatir la informalidad y penalizar a todos los pasajeros clandestinos y, en tercer lugar, la teoría que explica cómo las diferentes percepciones de la realidad influyen en la reacción de los individuos ante el cambio institucional (adaptabilidad o rechazo del cambio, problema del trasplante de las instituciones), particularmente ante los incentivos colectivos que representan las instituciones. Con base en estos tres pilares podremos ir bosquejando los criterios de eficiencia estatal.

Si el Estado, por una parte, es una relación colectiva de dominación circunstanciada (intangible); el gobierno, por otra parte, está en manos de un elenco de personas determinado que administran un patrimonio del mismo carácter (tangible). Es decir, que la propiedad de los bienes gubernamentales es de la colectividad nacional, quien es la mandante de cualquier gobernante (mandatario). El gobierno, como puede deducirse fácilmente, es la versión empírica del Estado, por lo que la definición del mismo es: una organización con ventaja comparativa en la violencia que

actúa en un área geográfica cuyas fronteras delimitan el poder que ejerce sobre los contribuyentes (North, 1984: 36). Detallamos los principales contenidos de lo anterior. En primer lugar, es el gobierno, pero no el Estado, quien, como organización encargada de la administración pública, encuentra su naturaleza tanto más en la ejecución de la política económica como mandatario de la sociedad, particularmente las finanzas públicas, que en la propiedad pública de sus recursos. En segundo lugar, la ventaja comparativa en la violencia no puede lograrse si no deriva de la ventaja competitiva estructural como proveedora de riqueza nacional porque solo así es legítima y capaz de neutralizar las *restricciones* (competidores al monopolio de la violencia en el decir de North) que gravitan sobre el poder estatal. En tercer lugar, al aludir a las fronteras se alude a la nación y su sociedad civil como componentes esenciales del Estado intangible que establece una relación de dominación circunstanciada en el territorio y otros elementos. En cuarto lugar, los impuestos son la principal fuente de financiamiento de la política económica y por lo tanto el pilar de la capacidad del gobierno para cumplir con sus funciones. En quinto lugar y muy cerca de un Estado caracterizado por la administración de la violencia más que por instituciones que logran resolver pacíficamente los conflictos de intereses en una sociedad democrática, aparece nítidamente el conflicto entre sociedad civil y jacobinismo.

El Banco Mundial (1997: 22) define al Estado como un conjunto de instituciones destinadas a ejercer coerción legítima sobre un territorio y sociedad determinados, destacando el aspecto intangible del Esta-

do que lo diferencia del gobierno y sus organismos, pero también lo caracteriza en función del monopolio de la violencia. De todas maneras, vemos que en la esencia del Estado está una relación de dominación colectiva circunstanciada. La misma fuente define al gobierno como un organismo que monopoliza la elaboración de reglas a través del poder legislativo, ejecutivo y judicial, tal como se enseña desde hace muchos años, pero no incorpora la función económica del Estado que hemos identificado con el desarrollo de la ventaja competitiva estructural. El origen del Estado Moderno (Banco Mundial, 1997: 21) se situó en los grupos familiares, clanes, o tribus que agrandaron su espectro social, aunque la costumbre ha reservado el término *Estado* para la organización republicana propuesta por las revoluciones francesa y estadounidense de los 1700; es decir, cuando la relación colectiva de dominación circunstanciada adquirió un perfil gubernamental determinado por la división de poderes. Si bien está ampliamente difundida la práctica de usar indistintamente las expresiones Estado y gobierno, con finalidades analíticas es pertinente distinguirlos o, si fuera el caso, hablar de *Estado gobierno* haciendo referencia a la versión tangible y organizativa de las instituciones estatales, así como en cierta bibliografía solía hablarse de *Estado nación* refiriéndose al territorio y la población con una cultura e idioma comunes. Para no acudir a neologismos más allá de los casos estrictamente necesarios, usaremos la expresión gobierno por referirnos al Estado gobierno. Por último, la contabilidad nacional acostumbra dividir al sector público en dos subconjuntos, el gobierno y

las empresas estatales. Con todo esto, debe quedar claro que la distinción entre Estado y gobierno tiene fuertes repercusiones analíticas.

La vinculación del Estado y el gobierno con los derechos de propiedad privada es muy significativa porque en la realidad, aunque no en la teoría neoclásica, la ineficiencia de los derechos de propiedad es la regla (North, 1984: 44). Con esta constatación empírica de fondo, el modelo simple que propone North (1984: 38), busca resumir dos tendencias. En primer lugar, la institucionalización de derechos de propiedad y procesos de apropiación ineficientes por parte de los Estados gobiernos y, en segundo lugar, el fallo en conseguir un crecimiento continuo de la economía nacional y entonces generar la inestabilidad que conduce al estancamiento, pero no al desarrollo de la ventaja competitiva. Si la ineficiencia se debe a que la estrategia estatal no desarrolla las ganancias de productividad nacionales, por el contrario todo *crecimiento continuo* (expresión de North que significa producción creciendo a una tasa más rápida que la de la población) supone la *sustentabilidad de los factores de la producción* (tasa de crecimiento del producto suficientemente cuantiosa y duradera). Ambas tendencias interactúan en los Estados ineficientes o improductivos porque la captura de rentas en el capitalismo de compadres no desarrolla las ganancias de productividad, por lo que la población económicamente activa, aún aquella que crece aceleradamente, se traduce en magras tasas de crecimiento del producto.

Cuando no hay *crecimiento continuo* (North, 1984: 40) o sustentabilidad de los factores de la producción, existe un con-

flicto de objetivos entre la estructura de propiedad privada y sus procesos de apropiación con el gobierno eficiente que reduce costos de las transacciones y fomenta el crecimiento económico por medio de la ventaja competitiva. Este conflicto de objetivos deja de ser tal cuando se maximizan los ingresos de los gobernantes, pero no del gobierno, gracias a una economía improductiva liderada por una oligarquía compradora que se adueña del Estado al servicio de este capitalismo de compadres. Otra forma de solucionar el conflicto de objetivos es cuando un Estado gobierno eficiente logra el crecimiento continuo sobre la base de procesos de apropiación productivos que ponen en acto un *juego ganar ganar* (*to win to win*) de maximización de la riqueza nacional.

Cuando dice *eficiente*, North hace referencia al comportamiento maximizador de todos los agentes económicos reales (gobierno, empresas y familias) que determina el crecimiento del output nacional como indicador de la riqueza colectiva, pero no solamente de los beneficios empresariales. Por el contrario, habrá ineficiencia, cuando no haya crecimiento o el mismo sea muy lento por comparación con los resultados de las economías dinámicas o productivas. En las economías mundializadas del presente, ser eficiente representa desarrollar la ventaja competitiva estructural, la riqueza nacional en el sentido de Adam Smith y las ganancias de productividad en vez de la captura de rentas.

“La existencia del Estado es esencial para el crecimiento económico; sin embargo, el Estado es la fuente humana del ocaso económico” (North, 1984: 35). Esta admonición del autor representa un verdadero

prejuicio neoclásico en su visión del Estado. Si nos situamos en esta idealización mecanicista del mercado, el sector privado sería no humano en tanto que los empresarios respectivos serían máquinas de maximizar beneficios sin fallas, productivos y competitivos por definición, totalmente sensibles a los incentivos económicos de la modernización y, sobre todo no causarían ni crisis bancarias, ni el sobre endeudamiento externo, ni la fuga de capitales, ni la acumulación patrimonialista. Solo el Estado tendría fallas, particularmente aquella que lo hace cómplice de los intereses de las clases y grupos más poderosos. Por lo menos, el modelo de North se inclina hacia la economía política, pero todavía está muy ligado a los preconceptos neoclásicos.

Si vemos al Estado como una relación social de dominación circunstanciada, es admisible conceptualizar a la empresa privada como una relación jerárquica, tal como lo hacen Coase y Williamson, y generalizar un enfoque de economía política con respecto a todos los agentes económicos. El *orden privado* (instituciones destinadas a celebrar contratos), también es una instancia dinamizada por los conflictos de intereses, particularmente en cuanto a que los empresarios pueden ser innovadores o rentistas, pueden ser sensibles a los incentivos de modernización que brinda la economía mundial o no, pueden contribuir a desarrollar la ventaja competitiva estructural o no. De todas maneras, el modelo del Estado propuesto por North está basado en la teoría neoinstitucionalista (Coase y Williamson, pero no otros institucionalistas como Hodgson, Boyer, etc.) de la empresa que subraya los conflictos de agencia y el costo de las transacciones. Entonces se aleja del

mecanicismo neoclásico porque estos costos y conflictos devienen condicionantes del comportamiento político de los gobernantes, quienes sesgan la procuración de los derechos de propiedad y sus mecanismos de apropiación hacia las clases y grupos sociales más poderosos del mercado privado, aunque no necesariamente competitivos.

Podemos reseñar tres características básicas del modelo estatal de North (1984: 38). **1.-** Especifica el proceso de intercambio entre gobernantes y gobernados porque el gobierno vende protección y justicia cobrándose a través de los impuestos. Operan las economías de escala en la política pública porque el gobierno es un organismo especializado que protege los derechos de propiedad de manera más barata que si lo hiciera cada individuo. **2.-** Adjudica un tipo de agente económico al Estado gobierno, porque este último es un monopolista discriminador que maximiza su ingreso separando a cada grupo de gobernados e ideando derechos de propiedad para cada uno de ellos. **3.-** Especifica las restricciones que pesan sobre la política económica porque el gobierno está limitado por los costes de oportunidad que calculan sus gobernados, “ya que siempre existen rivales potenciales para ofrecer la misma clase de servicios”, siendo que estos rivales son otros gobiernos nacionales o competidores domésticos. “El grado de poder monopolístico del que gobierna es, por consiguiente, una función de la proximidad de los substitutos para los diversos grupos de gobernados”. Consecuencia inquietante, esta última, tanto más cuanto más se mundializa la economía.

Los servicios básicos que el Estado

gobierno ofrece (North, 1984: 39) son las reglas del juego económico que tienen dos objetivos de *first best*: **A.-** Especificar la estructura de la propiedad en los mercados de factores y productos para maximizar los ingresos correspondientes al gobernante y, **B.-** reducir los costos de las transacciones para favorecer la producción colectiva e incrementar el rendimiento de los impuestos. Por lo tanto, se supone que siempre se cobran dividendos del crecimiento cuando la definición y protección de los derechos de propiedad privada implica mecanismos de apropiación productivos. Igualmente, se hace referencia a los costos de las transacciones del gobierno en dirección de la micro economía del sector público.

Creemos que los costos de transacción del Estado como relación de dominación circunstanciada corresponden a los costos de hacer funcionar al mercado político, mientras que los costos de transacción del gobierno corresponden al gasto público menos los sueldos y salarios de la burocracia. Sin embargo, North piensa que los costos de las transacciones del gobierno representan el costo del control, medida y recaudación de impuestos, adoptando una visión *fiscal policy* del Estado muy anglosajona pero acorde con la concepción liberal del gobierno que predomina actualmente. Al mismo tiempo, North (1984: 40) plantea la relación de agencia como la delegación de poder del gobernante en la burocracia, optando por una versión especial del conflicto de agencia en tanto que el mandante es el gobernante y la mandataria la burocracia de gobierno, mientras que la sociedad civil no establecería ninguna relación de agencia con sus mandatarios. En cambio y desde nuestro punto de vista, nos

parece indispensable analizar la relación de agencia entre la sociedad civil o electoral como mandante y los funcionarios del gobierno como mandatarios, sobre todo en nuestras democracias tan imperfectas, pero democracias de cualquier forma.

El Estado y el gobierno serán eficientes en la medida que desarrollen la ventaja competitiva estructural, pero esta encomienda pone en juego muchos elementos como las economías de escala de la política económica, el monopolio de la violencia, los procesos de propiedad y apropiación, los costos de las transacciones, la relación de agencia, etc. ¿Cómo podemos resumir todo ello? Este es el tema del próximo apartado.

3.- *Modelo.*

Los neoclásicos intuyen una causalidad de eficiencia creacionista, más que evolutiva, la cual influye mucho sobre autores como North y otros neo institucionalistas: bajo incertidumbre micro se obtiene maximización macro porque “al ser la escasez un fenómeno permanente, la competencia lleva a que sobreviva la institución, la política o la acción individual más eficiente y a que perezcan las ineficientes” (North, 1984: 21). Una lectura muy impresionista de lo anterior parece indicar una adhesión al evolucionismo. En realidad no es así, porque tanto es evolucionista una perspectiva darvinista donde perezcan los ineficientes y sobreviven los eficientes, como otra lamarckiana donde los eficientes e ineficientes se reciclan con sus distintas configuraciones como especies y, por ello, planteando determinadas interacciones tanto con el ambiente como con su propia evolución como especie determinada.

En el monetarismo no cabe duda que se

adopta un mecanicismo creacionista en lugar de darvinista porque la empresa es una entidad surgida ex nihilo, los empresarios son competitivos por definición y la perecuación de beneficios es automática. Pero nos llama la atención que North, quien debe tener mucha mayor sensibilidad histórica, adhiera a este tipo de formulaciones propias del darvinismo de mercado de los monetaristas. No solamente una perspectiva lamarckiana nos permite analizar especies que no perezcan a pesar de ser los menos aptos en relación al ambiente, sino que todo evolucionismo prevé la reproducción de las especies menos aptas. Y claro está que estamos pensando en la economía que puede ser tanto productiva como su contrario y por ello reciclar sus especies de agentes económicos, particularmente el gobierno, tanto en el caso de que sea muy eficiente como en el otro en que sea muy ineficiente. En este último sentido y como dice North en otros trabajos, mucho tiempo, tanto como duró el imperio portugués u otros casos históricos. Además, subrayamos nosotros, para que este tipo de intuiciones neoclásicas que dan lugar al mecanicismo económico fuera pertinente, es necesario apoyarse en un conjunto de axiomas irreales como los costos de oportunidad exhaustivos, la racionalidad substantiva y una información cristalina que fluye gratuita y perfectamente, lo cual se adentra en el creacionismo.

Paralelamente pero siempre en el plano de las idealizaciones neoclásicas, la autorregulación del mercado es un modelo teórico sin gobierno y sin costos de las transacciones, pero donde coinciden los costos y beneficios sociales con los privados, al mismo tiempo que los derechos de propie-

dad están perfectamente definidos y respetados. Como en realidad los derechos de propiedad están mal definidos no existen las condiciones necesarias para que el sistema funcione basado en la racionalidad del equilibrio walrasiano que postula la solución marginalista o sea, el prorrateo de la tasa de beneficios. Si hay tantos trabajos sobre el equilibrio, algunos de ellos de gran sofisticación matemática, es por su carácter normativo, pero no por su significación real que no puede ir más allá de una situación francamente excepcional. Es por este tipo de creacionismo neoclásico que tiene la piel dura el intervencionismo liberal que postula un muy competente Estado Procurador de los derechos de propiedad privada porque es monopolista de la violencia, pero no mandatario de la sociedad civil.

Reconocemos la importancia del enfoque evolutivo cuando evaluamos el significado de una teoría neoclásica de la autorregulación del mercado donde se imaginan derechos de propiedad sin Estado. En la realidad, la estructura institucional de las sociedades anteriores al Estado Moderno no fue capaz de soportar las complejas relaciones de las formas de intercambio posteriores, particularmente la compleja del capitalismo postmoderno. En las economías postmodernas, se configuran intercambios entre individuos, grupos y clases sociales alcanzando altos niveles de especialización, mega mercados, y, sobre todo, tecnologías de la información y las comunicaciones muy avanzadas, las cuales hacen posible tanto la acumulación intensiva como la flexibilización del proceso de trabajo porque hay regulación estatal del mercado, amistosa si se quiere (*friendling market*) o de fortalecimiento del mercado,

eventualmente, pero siempre basada en el poder estatal iniciando por aquel que define y hace respetar los derechos de propiedad privada y las formas de apropiación que corresponden a cada ambiente de negocios. Por ello es analíticamente inválida toda teoría que plantee una etapa evolutiva de mercado sin Estado o de mercado con costos de las transacciones nulos, porque es creacionista suponer que puede existir mercado sin Estado o intercambios sin costos de las transacciones. En lugar de ello y desde una perspectiva institucional es importante tomar en cuenta el paso de los intercambios tradicionales caracterizados por el acopio personalizado de la información y el conocimiento, a los intercambios complejos propios de la economía y el Estado postmodernos donde la economía pública también resiente la complejidad de los intercambios que corresponden a la oferta de justicia y seguridad pública, a la procuración de los derechos de propiedad o a la transformación de los costos de las transacciones, pero siempre dentro de una cadena evolutiva real que vincula unos estadios históricos con otros donde siempre hay Estado y costos de las transacciones. Por esto nos permitimos decir que la imagería neoclásica de la autorregulación del mercado es más doctrinaria que analítica y suscribimos la siguiente afirmación “si no existiera el Estado ni sus instituciones ni tampoco un sistema de derechos de propiedad en el que éstas pueden apoyarse surgirían costes de transacción muy elevados que paralizarían los sistemas de producción complejos y no existirían las inversiones que establecen relaciones de intercambio a largo plazo.” (Eggertson, 1995: 307).

Compartiendo el interés por el análisis aplicado, más que por la teoría pura del Estado, nos dirigimos hacia la aplicación empírica y comparada del modelo estatal, pero no a solucionar los extensos y muy importantes debates sobre la estructura y el cambio en la historia económica tal como solamente evocamos en párrafos anteriores, por lo que esperamos contribuir decorosamente al análisis de los problemas actuales del Estado. Con este propósito, la interrelación de North entre el Estado, los procesos de apropiación privada y las ganancias de productividad puede describirse de la forma siguiente (Eggertsson, 1995: 309).

1. Coordinación.

1.1. *La economía del conocimiento*, mucho más que la dotación de factores de una nación en un momento determinado determinan la frontera tecnológica de la producción. Como es conocido, la economía del conocimiento deriva de la economía de la información y se refiere al modelo tecnológico basado en las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (Jeannot, 2004b), donde la innovación sistémica, la información dinámica, la capacidad colectiva de conocer y un régimen institucional motivador de las ganancias de productividad son básicos para desarrollar la riqueza de las naciones. En cambio, la dotación de factores tiende a perder importancia en la misma medida que lo gana la capacidad de transformación de cualquier insumo en función del conocimiento. Las economías avanzadas competitivamente desplazan constantemente esta frontera tecnológica de la producción, pero no las rezagadas. Recuérdese que una de las cua-

tro formas de la competitividad es la tecnológica.

1.2. Todo Estado gobierno eficiente administra óptimamente los *costos de las transacciones* de la economía nacional y del sector público. Si bien la teoría neoclásica omite considerarlos, un análisis realista no puede dejarlos de lado porque ellos representan cuánto cuesta hacer funcionar el mercado, contrariamente a lo que postula la mecánica de la autorregulación del mercado con agentes económicos privados, pero no gubernamentales. El modelo neoclásico de crecimiento niega todas las cuestiones importantes como la fricción del sistema físico que se adapta —es decir los costos de las transacciones—, las instituciones— es decir tanto al capital institucional como a los incentivos que condicionan al comportamiento económico —y el carácter productivo o improductivo del ambiente de negocios. Para identificar la eficiencia del gobierno, se llama *dividendos del crecimiento* a la recaudación fiscal que tasa proporcionalmente a una tasa de crecimiento del producto satisfactoria con respecto al crecimiento vegetativo.

La transformación de los costos de las transacciones públicos y privados no es unívoca ni puede remitirse al mero abaratamiento de los mismos como pretende la retórica neoclásica, porque “cuanto más avanzada es la tecnología, más complejas son las transacciones y, por tanto, más elevados son los costos de las transacciones correspondientes a la utilización de dicha tecnología. Obsérvese, sin embargo, que el cambio tecnológico también puede hacer disminuir los costos de las transacciones, por ejemplo; aplicando tecnologías de medición y comunicación” (Eggerts-

son, 1995: 319) que reduzcan estos costes. Por lo tanto, el análisis debe centrarse en la evolución de los componentes de los costes de las transacciones, pero no en sus meros cambios de nivel.

1.3. *Los bienes públicos* no resultan de ninguna razón mecánica (consumo excluyente o conjunto) tal como postula la *main current economic*, sino que dependen de las políticas institucionales del Estado. El Bosque de Chapultepec seguirá siendo un parque gratuito hasta que el Estado no cambie la política institucional y coloque molinetes donde se deposite el precio de la entrada. Como North y el neo institucionalismo en general, piensan que la función esencial del Estado es definir y garantizar la propiedad privada, esto los lleva a resumir que el Estado es un oferente de orden público quien, naturalmente, debe ejercitar el monopolio de la violencia.

1.4. *El capital institucional* adoptado por el Estado y el mercado tiene como variable independiente no solo a los derechos de propiedad, sino también a los procesos de apropiación prevalecientes, quienes configuran una economía patrimonialista de lento cambio tecnológico y poca innovación en la acumulación extensiva (México), o su contrario, una economía competitiva bien sea de emergencia económica donde todavía no son predominantes las formas intensivas del proceso de trabajo (China) o de consolidación del desarrollo por medio de la flexibilización del proceso de trabajo (Finlandia).

En el caso de los mercados emergentes, se requiere un cambio político económico liderado por el Estado gobierno en la medida que no exista una masa crítica de empresarios schumpeterianos, el cual transforme

el contrato social de la economía de rentas usufructuada por el *capitalismo de compadres* en otro de la economía de producción competitiva; por lo que cada reforma necesita de un cálculo de costos de oportunidad con respecto a las inercias del orden establecido. Este cálculo no puede ser estático (familia de ecuaciones), sino que debe ser dinámico (causalidad acumulativa).

En North, el hecho de que determinadas economías nacionales no alcancen la frontera tecnológica se debe a fallos del capital institucional que determinan falta de competitividad tanto en el sector público como en el privado. El modelo estatal del mismo autor ofrece una respuesta a la pregunta ¿por qué se producen los fallos del capital institucional? La respuesta es básicamente neoclásica, pensamos nosotros, porque sienta en el banquillo de los acusados solamente al Estado, absolviendo a nuestras oligarquías compradoras que usufructúan su capitalismo de compadres a través de una economía rentista.

2. Eficiencia.

2.1. La función económica del Estado y su gobierno es hacer avanzar la *ventaja competitiva estructural*, pero no solamente maximizar el ingreso, lo cual puede ser esporádico y fortuito. El progreso de la ventaja competitiva estructural se logra mediante la sustentabilidad de los factores de la producción que resultan en una tasa de crecimiento del producto suficiente cuantiosa y duradera. Por ello es que debe relacionarse a la ventaja competitiva estructural con la productividad global de los factores, pero no solamente el empleo público. Este último nos ilustra, en todo caso, sobre la eficiencia y la eficacia del gobier-

no en sí mismo, pero no con respecto a la ventaja competitiva estructural.

2.2. Para cada configuración de los *derechos de propiedad* (peso relativo de la pública, la privada, la cooperativa y la comunal) procurados por el Estado gobierno, existe una frontera estructural de producción (curva de transformación entre el bien A y el B que figura en todos los manuales de introducción a la teoría económica), determinada por la organización colectiva (capital institucional) que minimiza costes (de producción + costes de transacción privados + costes de transacción públicos) y maximiza la producción nacional. Esta organización colectiva es lo que se llama habitualmente *capital institucional*. El perfil de los incentivos que corresponden tanto a la política económica como a la gestión de las empresas privadas, es establecido por el capital institucional de la nación que se tratare, el cual acerca la producción a la frontera tecnológica o, alternativamente, la mantiene alejada. Cercanía que se logra porque existen procesos de apropiación productivos o, por el contrario, lejanía en la cual se permanece porque los procesos de apropiación son improductivos (economía de rentas). En ambos casos, ello puede acaecer con cualquier distribución relativa entre derechos de propiedad privada, comunal, estatal o cooperativa.

En lo anterior es determinante una clase política competitiva que administren la relación de dominación colectiva que constituye al Estado legislando cuantitativa y cualitativamente lo suficiente como para desarrollar rápido los incentivos propios para la diversificación y profundización de los mercados (orden privado), pero tam-

bién o al mismo tiempo, para establecer de manera sostenida una fiscalidad que recaude los dividendos del crecimiento.

2.3. *Conflictos de agencia*. Decíamos que el modelo de North vincula la teoría del Estado con la de la empresa privada por medio de los costos de las transacciones y la teoría de la agencia que se vinculan a la economía de la información porque si los primeros registran como partida genérica a los costos de la información, la segunda representa que mandantes y mandatarios manipulan la información en forma conflictiva porque tratan de hacer prevalecer sus intereses sectoriales. De esta forma, es neurálgico para el análisis del modelo aplicado explicar los cambios en los derechos de propiedad y en la manera de hacerlos respetar (North, 1984: 36). Si un componente esencial de los costos de las transacciones es el precio de la corrupción más el de la seguridad, se puede deducir que existe una economía de rentas caracterizada por el oportunismo contractual generado por la economía informal. Al mismo tiempo, si la tecnología militar aplicada a la seguridad pública no deriva del monopolio legítimo de la violencia estatal, se puede deducir que los costos de agencia son superlativos al punto de que la ventaja comparativa que posee el gobierno en la coerción, deja de ser tal.

2.4. El monopolio de la violencia es un atributo esencial del gobierno tanto porque posee ventajas comparativas para su ejercicio, como porque deriva del bien común. Tan importante como la administración del dinero es la legitimidad del monopolio estatal de la coerción que compele a los agentes violentos para que diriman en forma pacífica los conflictos de intereses, ya

que esto último es una condición básica de cualquier mercado. En las democracias, la disuasión debe prevalecer con respecto a la represión, pero siempre sobre la base del monopolio estatal de la violencia.

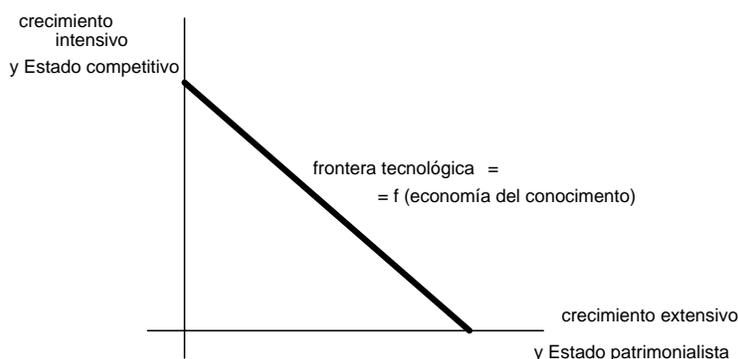
En el gráfico 1 solamente se ilustra la interrelación entre el Estado, los procesos de apropiación privada y las ganancias de productividad. Por supuesto que el Estado gobierno tiene que ser competitivo tanto como los mercados privados, porque la ventaja competitiva estructural corresponde a la nación como un todo. El gobierno debe asentar sus fuentes de financiamiento en una base fiscal dinámica, al mismo tiempo que debe ejercer un gasto público productivo. Si bien la organización liberal de la economía que impera en todo el mundo actualmente le otorga un rol de timonel, pero no remero, este Estado gobierno resulta indispensable para el progreso tecnológico (el Internet fue originario del sector público, pero no del privado) y para el establecimiento de un ambiente de negocios orientado a las innovaciones, pero no a la dependencia empresarial, por

lo que la clase empresarial innovadora (los remeros) desarrolla la acumulación intensiva propia de la modernización en la forma de generar ingreso nacional y empleo. Por el contrario, un gobierno no competitivo fomenta el laxismo fiscal y la economía informal haciendo raquítica su fuente de financiamiento mientras que, por el otro lado, gasta poco en capital humano, desarrollo tecnológico e infraestructura, porque aplica la racionalidad del patrimonialismo que usufructúan los compadres y el crecimiento extensivo de la economía de rentas.

Con todos los elementos anteriores, podemos graficar lo siguiente, siempre con base en Eggertsson (1995).

El Gráfico 2 muestra que el crecimiento de la productividad global de los factores (PT) redundará en una expansión del ingreso nacional por medio de la competitividad estructural (CE), pero con rendimientos decrecientes. La producción máxima se alcanza en PT* con un nivel de empleo público que no es ilimitado, pero donde, de acuerdo a los supuestos del modelo, se

GRÁFICO 1
FRONTERA TECNOLÓGICA DE UN MERCADO EMERGENTE



igualan los productos marginales de los trabajadores del sector público y privado. El punto de inflexión está dado por el productivismo, es decir, cuando a pesar de una alta productividad y similar competitividad, se producen daños superlativos en la calidad de la vida o el deterioro ambiental, lo cual se revierte sobre la misma productividad de los factores. Como es obvio que debe hacerse referencia también a los im-

puestos, podemos pasar a otra ilustración referida a los dos lados del presupuesto, es decir, las finanzas públicas.

El gobierno está en manos de un solo gobernante con autonomía absoluta como para detentar 100% de capacidad para implementar la política económica, al mismo tiempo que es un monopolista también de la totalidad de la violencia. Las dos características del modelo especialmente adop-

GRÁFICO 2.

COMPETITIVIDAD ESTRUCTURAL EN FUNCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD GLOBAL DE LOS FACTORES.

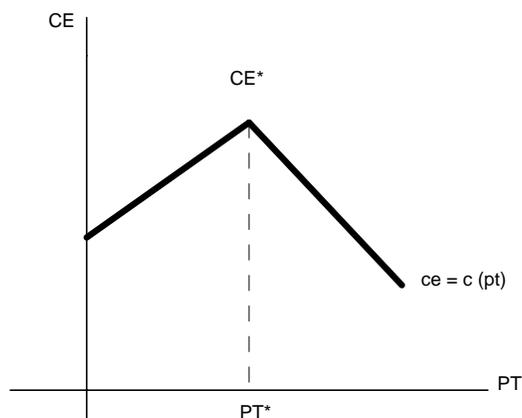
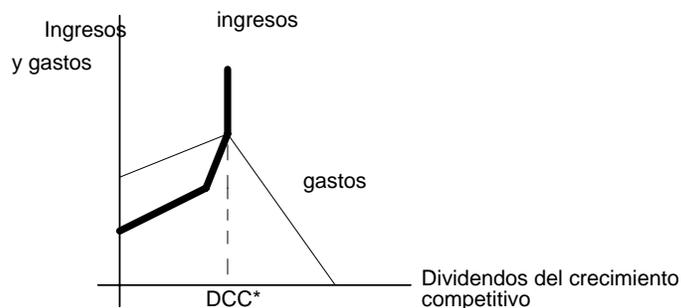


GRÁFICO 3

DIVIDENDOS DEL CRECIMIENTO COMPETITIVO Y FINANZAS PÚBLICAS



tadas por North (1984), pensamos nosotros, son muy restrictivas para el análisis. La primera, porque las democracias se caracterizan por un gobierno de autonomía relativa y capacidad de implementación variable en la política económica. Precisamente, la mayor o menor competitividad de un gobierno depende muchísimo de la capacidad para generar y administrar los consensos que legitiman a las políticas. Y la segunda, porque en los mercados emergentes existen verdaderos competidores en el manejo de la violencia gubernamental como, por ejemplo, los narcotraficantes, quienes, en todo caso, plantean la competencia monopolista, pero no a un solo monopolista discriminador (el Estado) como supone North. Este monopolista discriminador detenta la oferta de servicios públicos, lo cual puede ser cierto en el modelo europeo, pero no en el norteamericano y cada vez menos real en el caso de los mercados emergentes, donde de manera formal o informal se están privatizando numerosos servicios públicos, ni mucho menos en los Estados Unidos donde el consejero del Presidente Bush Gregory Mankiw piensa que el Estado debe limitarse a la política económica sin ninguna empresa paraestatal como las existentes, hasta el día de hoy, en educación y salud.

El gobernante establece un contrato social basado en el intercambio de servicios públicos por impuestos. El precio, como siempre, es una convención basada en el poder de mercado del vendedor, superlativo porque es un monopolista que impone sus condiciones a la demanda cautiva. De todas maneras, la renta de monopolio está sometida a tres restricciones que derivan de la teoría de los mercados con-

testables. En primer lugar, los competidores potenciales del gobernante, quienes pueden ser nacionales o extranjeros. El gobernante toma en cuenta a los competidores potenciales y por ello practica la discriminación de precios con respecto a los contribuyentes, por ejemplo expoliando a los cautivos con altas tasas impositivas, al mismo tiempo que practica un laxismo fiscal cómplice de los evasores y elusores. Este aspecto constituye una faceta muy importante de la falta de competitividad gubernamental.

La segunda restricción en el poder de mercado público que instrumenta el gobernante, está el oportunismo tanto de la burocracia como de los contribuyentes (sociedad de suspicacia). En los dos casos se plantean los conflictos de agencia, tanto del gobierno como mandatario de la sociedad, como la burocracia mandataria del gobernante. La burocracia practica tanto el oportunismo ex ante de la selección adversa, como el ex post del daño moral, ambos en dirección a la captura de las rentas de reglamentación. Y los contribuyentes hacen lo propio tanto cuando evaden y eluden impuestos (oportunismo ex post), como cuando se cobijan en la economía informal colectivizando la práctica del pasajero clandestino (North, 1984: 47, lo cual ilustra el oportunismo ex ante). Y la tercera restricción se relaciona con los costes de medición, en especial el de la base fiscal, los cuales dependen en mucho de la competencia administrativa que tenga la burocracia de Estado.

El modelo del Estado en North se centra en el desarrollo insuficiente de la ventaja competitiva estructural por parte del gobierno, porque la maximización recauda-

toria que lleva a cabo este último puede asentarse en una base fiscal raquítica a causa de un secretario de hacienda que es cómplice de un alto grado de evasión y elusión fiscal, montando así procesos de apropiación improductivos que dan lugar a similares derechos de propiedad privada y gubernamental. En casos extremos, se acelera el movimiento pendular que va de las crisis de crecimiento a las de legitimación, configurando ingobernabilidad o colapso.

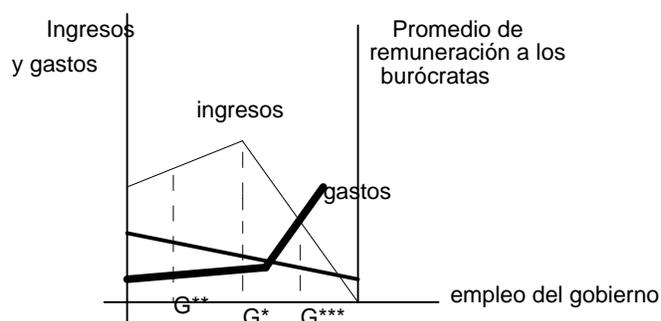
Ahora la tasa impositiva es una variable exógena que el gobernante no controla por su falta de consenso en el poder legislativo o el cabildeo de los contribuyentes, por lo que es el empleo público la única variable que puede manipular. En la gráfica anterior, el gobernante establece un nivel de empleo público G^{**} que maximice superávit fiscal, pero no la competitividad estructural que se logra con G^* . Por el contrario, un valor mayor de G aumenta la función de ingresos fiscales y reduce el gasto público, el cual se considera aquí como igual a la partida de salarios en el sector público. En G^{***} el gobernante brinda servicios públi-

cos en exceso sin maximizar la ventaja competitiva. En todo caso, vemos que a medida que aumenta el empleo público, se reduce la remuneración promedio de la burocracia, medida por la derecha. Por otra parte y comparando costes de las transacciones estatales de dos sistemas de apropiación privada de distinta eficiencia (North, 1984: 43), el sistema de apropiación más eficiente puede producir mayor ventaja competitiva, pero menos recaudaciones fiscales para el gobernante. Esta posibilidad teórica permite justificar las políticas fiscales de presupuestos equilibrados con crecimiento del producto interior bruto y su ventaja competitiva estructural. Igualmente, la deflación competitiva que tanto trabajo les cuesta admitir al neo keynesiano.

4.- Conclusiones

Antes de optar por algún modelo de cambio institucional, todo gobierno debe concentrar su capacidad operativa en aspectos básicos del capital institucional como la seguridad pública que hace posible el mo-

GRÁFICO 4
DESEQUILIBRO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS CON EL EMPLEO BUROCRÁTICO



nopolio de la violencia en el Estado, la procuración de la formalidad en los derechos de propiedad privada y la estabilidad macroeconómica (Banco Mundial, 1997: 180). En la experiencia estatal de muchos países latino americanos, esta precondition no ha sido satisfecha por parte de muy diversos elencos políticos, por lo que contamos con Estados débiles que deben ser fortalecidos sin perjuicio de la diversificación y profundización de los mercados.

La confrontación de modelos institucionales en los mercados emergentes se resume en aspectos de corto y largo plazo. En el corto, porque las políticas de estabilización que implantan el ajuste estructural pueden comenzar por una contracción presupuestaria radical del sector público o no. En el caso negativo, se estará optando por una recuperación vía demanda. En el largo, por darle prioridad a la reforma económica o a la política, y una vez elegida alguna de las dos, decidir las prioridades dentro de cada una de ellas. Pero, esto es esencial para el planteamiento estratégico, todas las decisiones anteriores deben filtrarse en la viabilidad política de cada paso táctico hacia la imagen objetivo. Esta última es el proyecto de Estado nación que persigue cada agente reformador, el cual se alcanzará mediante el desarrollo de las ganancias de productividad de acuerdo al criterio esencial de eficiencia institucional que puntualiza North (1984: 227): se parte siempre de un estadio del capital institucional (n) y se aplica entonces una ingeniería institucional basada en el desarrollo de las ganancias de productividad para cambiar las instituciones innovando, completando, conectando o suprimiendo (n+1). El modelo neoclásico con instituciones exógenas,

se reemplaza así por un modelo institucionalista donde la variable independiente es un conjunto de reglas, procedimientos de aceptación y cumplimiento de las mismas, particularmente el código moral y la Constitución Nacional, diseñado para motivar los actos individuales con el objetivo de maximizar la riqueza de la nación por medio de la ventaja competitiva estructural.

Si partimos de un escenario de ineficiencia estatal, no cabe duda que las reformas retan a la capacidad de modernización de la colectividad nacional. Por ello es importante identificar cuál modelo institucionalista del Estado es pertinente, porque las reformas muy bien pueden representar tanto una senda hacia el siglo XXI como un regreso al XIX; precisamente porque desde la industrialización decimonónica de algunos países hasta la emergencia reciente de otros en Asia, se descarta la doctrina de Estado Minimalista (Banco Mundial, 1997: III) sustentada por la teoría neoclásica de la autorregulación del mercado, al mismo tiempo que se revalida la necesidad de una gobernanza eficiente y eficaz. Eficiente en el sentido de una economía competitiva como la del gráfico 2 y eficaz porque el empleo público se sitúa en el tramo ascendente de la curva del mismo dibujo. Evoquemos que Adam Smith no fue partidario del Estado Minimalista de los neoliberales (particularmente Nozick, Friedman, Mankiw o Becker), sino que reconoció ciertos límites en la autorregulación del mercado, aconsejó que el gobierno se encargara de canales, puertos y, muy especialmente educación, justificó limitar la tasa de interés en determinadas circunstancias, así como establecer el proteccionismo, también coyunturalmente, y aún monopolios.

Contra los modelos radicales del Estado que postulan transformaciones del mismo carácter para el sector público, sean ellos de izquierda o derecha, cabe recordar con North (1984: 234) que solo las dos revoluciones del género humano realmente existentes (la agrícola ubicada antes de Cristo y la Industrial comenzada en los

1700) implicaron transformaciones radicales del capital institucional. Como la duración de la primera fue 10,000 años, mientras que ahora estaríamos solamente en la mitad de la segunda, deberíamos evitar desubicarnos con las revoluciones y centrarnos pertinentemente en las evoluciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Amsden, Alice H. (1989) *Asias's next giant: South Korea and late industrialization*, Oxford Univ. Press.
- Aoki, Masahiko et al (compiladores) (2000) *El papel del gobierno en el desarrollo económico de Asia Oriental. Análisis institucional comparado*, Fondo de Cultura Económica.
- Aoki, Masahiko (2004) "Sur certains aspects des conventions dans l'entreprise", en André Orléan (director) *Analyse économique des conventions*, Presses Universitaires de France.
- Banco Mundial (1997) *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo de transformación*, Banco Mundial.
- (2002) *Informe sobre el desarrollo mundial 2002. Instituciones para los mercados*, Banco Mundial.
- (1993) *The East Asian Miracle*, Oxford Univ. Press.
- Borras, Michael y Laura D'Andrea Tyson y John Zysman (1991) "La creación de ventajas: cómo configuran las políticas gubernamentales el comercio internacional en la industria de semiconductores", en Paul Krugman *Una política...* 1991.
- Bustelo, Pablo (1989) *Los nuevos países industriales asiáticos y la economía internacional: dimensiones prácticas e implicaciones teóricas*, Documento de Trabajo 8927, Univ. Complutense de Madrid.
- Eggertsson, Trainn (1995) *El comportamiento económico y las instituciones*. Alianza.
- Fajnzylber, Fernando (1983) *La industrialización trunca de América Latina*, Nueva Imagen.
- Greenwald, B. y Joseph Stiglitz (1986) "Externalities in economics with imperfect information and incomplete markets" en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 101 n° 2 mayo.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2005) *Hacia un pacto de competitividad*, Instituto Mexicano para la Competitividad.
- Jeannot, Fernando (2004b) "Nueva economía", en revista *Análisis Económico*, UAM Tercer cuatrimestre.
- Jeannot, Fernando (2004a) "Políticas económicas y reformas institucionales. La alternativa Stiglitz de ajuste estructural", en Pascual García Alba, Lucino Gutiérrez y Gabriela Torres (coordinadores) *El nuevo milenio mexicano*, tomo 3, UAM.
- Jensen, Michael (2003) *A theory of the firm*, Harvard Univ. Press.
- Johnson, C. (1982) *MITI and the japanese miracle*, Stanford Univ. Press.
- Kang, David et al. (2002) *Crony capitalism*, Cambridge Univ. Press.
- Khan, Mushtaq et al. (2003) *Rents, rent-seeking and development*, Cambridge Univ. Press.
- Krueger, Anne (1996) *La economía política de la reforma en los países en desarrollo*, Alianza.
- North, Douglas (1984) *Estructura y cambio en la historia económica*, Alianza Universidad.
- Schmitz, Andrew et al. (2002) *Agricultural policy and rent-seeking behavior* Univ. of Toronto Press.
- Stigler, George y C. Friedland (1962) "What can regulators regulate? The case of electricity", en revista *Journal of Law and Economics* n° 5 octubre 1962.
- Stigler, George (2003) *Memoirs of an unregulated economist* Univ. of Chicago Press.
- (1961) "The economics of information" en revista *Journal of political economy*, n° 69 abril.
- Wade, Robert (1990) *Governing the market*, Princeton Univ. Press.