

¿CUÁL ES EL ROL DEL ESTADO?

JUAN LEÓN MENDOZA*

RESUMEN

Se estudia la relación entre la acción estatal y la maximización del bienestar social.

¿Cuál es el rol de estado? Esta pregunta es muy fácil formularla pero muy difícil responderla. En estos tiempos de globalización económica, política y social, se están generando modificaciones en las estructuras y relaciones socioeconómicas; en este contexto se está reformulando y redefiniendo el rol del estado. Probablemente hay más interrogantes que respuestas y propuestas coherentes al respecto. En términos generales, el estado debe ser un ente ¿planificador? ¿estratega? ¿promotor? ¿intervencionista? ¿liberal? ¿regulador? etc. En términos funcionales y operacionales ¿el estado debe encargarse de brindar sólo los llamados servicios públicos básicos? ¿También debe encargarse de la producción de bienes

y servicios que puede efectuar el sector privado? Es relativamente mucho más complicado definir y cumplir el rol del estado en un país de altos niveles de pobreza y bajos niveles de ingreso como es el nuestro, porque la mayor parte de la población tiende a exigir que el estado “haga de todo”; muchas veces se olvida que los recursos financieros y tecnológicos son muy limitados.

En este marco, pueden plantearse tres preguntas básicas, cuyas respuestas pueden permitir vislumbrar la especificación del rol del estado:

- ¿Qué debe hacer el estado?
- ¿Cómo debe hacerlo?
- ¿Cuáles son sus limitaciones?

** Economista. Magister en Economía. Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM., Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas. E-mail: D210064@unmsm.edu.pe*

Con la primera pregunta se trata de identificar las funciones que le incumben efectuar al estado de manera tal que contribuya a elevar al máximo el nivel de bienestar del país. Una vez identificado el rol del estado, se debe también tratar de especificar los métodos y mecanismos que se puede emplear en la acción estatal y ello está relacionado con la segunda interrogante. Finalmente, el estado, como cualquier ente, está sujeto a un conjunto de restricciones; en la medida en que supere tales restricciones puede tender a cumplir su rol de una manera satisfactoria.

En la discusión sobre el rol del estado se incurre usualmente en el error de efectuar solamente el análisis normativo (economía normativa) porque se tiende a pensar en el **Cómo debe ser** el estado, ello no es serio si primero no se efectúa un análisis positivo en el sentido de **Cómo es** el estado. El procedimiento científico del análisis económico consiste primero en entender y comprender la realidad tal como es, luego sobre ella se puede plantear el cómo debe ser.

Dada la extensión de este artículo haremos un análisis positivo del rol del estado y trataremos de responder sólo a la primera de las tres preguntas planteadas. El análisis será fundamentalmente teórico y de reflexión, y se apoyará, de alguna manera, en el instrumental de la teoría económica de que se dispone. La discusión sobre el rol del estado en estos tiempos está en pleno

proceso y evolución, nada está dicho de una manera definitiva, por ello comenzamos el análisis efectuando una breve deducción teórica acerca de la necesaria presencia del estado.

I. FUNDAMENTO DE LA EXISTENCIA DEL SISTEMA DE ESTADO

En primer lugar, habría que empezar el análisis definiendo al estado, para luego fundamentar positivamente su origen y, finalmente, especificar sus funciones.

El Estado es “un sistema de subordinación que organiza a todos los individuos de un área geográfica dada, dentro de la cual se posee un monopolio efectivo de la fuerza física”¹. Dentro del área geográfica dada existen interacciones de carácter económico y político. La interacción económica se da, básicamente, a través del mercado, en tanto que la interacción en el plano político se da a través del gobierno. La interacción en el mercado es generalmente voluntaria, en tanto que en lo político es de subordinación. Entonces, en el terreno político se tiene a gobernantes y gobernados y existe un sistema de gobierno.

¿Porqué los individuos aceptan un sistema de subordinación o tipo de gobierno? ¿Cuál es el rol del gobierno?

La presencia del gobierno implica costos y beneficios y si los individuos lo aceptan es porque el beneficio es mayor que el costo.

La interacción humana tanto en el terreno político y económico tiene un carácter social. El ser humano por su naturaleza y el desarrollo alcanzado por nuestra sociedad es esencialmente un ser social, es decir, está dentro de un proceso de convivencia social. Sin embargo, como sostuvo Carlos Marx, la relación económica es el núcleo de la sociedad, el aspecto social y político es condicionado por el mundo económico.

Detrás de la relación política y social subyace el interés económico de los individuos, es decir, el “humus economicus” es el que orienta su accionar, su racionalidad económica está por encima de su racionalidad política y social. Los individuos cuando interactúan con los otros - dada su racionalidad económica - tratan de alcanzar el máximo nivel de bienestar individual, a través de mayores niveles de bienestar económico. En la medida en que el accionar del individuo está determinado por su objetivo económico existe la posibilidad de que el mismo entre en conflicto con los de otros individuos; tal hecho requiere un sistema de ordenación no sólo económico sino también político, tiene que haber necesariamente un ente (gobierno) con la suficiente autoridad para fijar las reglas

institucionales bajo las cuales deben interactuar los individuos.

Los desacuerdos y conflictos tienden a surgir no sólo en el proceso de la interacción misma, sino también en la distribución de los recursos que genera o dispone la sociedad. Probablemente, dentro de una familia, institución o un pequeño grupo de individuos, los desacuerdos pueden ser resueltos de una manera relativamente fácil y mediante la negociación directa, pero en el caso en que esté involucrada una gran cantidad de individuos, ello es imposible.

No es suficiente que el gobierno sea fuerte y que fije las reglas institucionales, sino que tiene que velar también por el cumplimiento de las mismas, tiene que fiscalizar a los individuos y sancionar a éstos si las incumplen. En un ambiente de seguridad, estabilidad, reglas claras y justicia, los individuos tenderán a actuar de una manera mucho más eficiente y limpia (habrá “juego limpio”), el mismo gobierno gozará de la credibilidad y respeto correspondiente por parte de los gobernados.

Sin embargo, el gobierno utiliza – en el cumplimiento de sus funciones – un conjunto de recursos humanos y materiales, los mismos que implican gastos y que tienen que ser financiados de alguna manera. El financiamiento tiene que estar necesariamente a cargo de los individuos donde está operando el esta-

do y éste básicamente estará en la forma de impuesto. El impuesto que amortiza el individuo representa el precio que tiene que pagar por consumir los servicios estatales o por beneficiarse de los servicios públicos. Dentro de un sistema de estado, los individuos no sólo se subordinan al sistema de gobierno existente sino que también tienen que financiar sus gastos de operación. Si existe justicia y tranquilidad política y social, se asume que el beneficio o bienestar, que reciben los gobernados por ello, es mayor que el costo impositivo en que incurrir (el beneficio es mayor que el costo).

Si los individuos tratan de maximizar su bienestar y tratan de lograrlo con la existencia necesaria de un sistema de gobierno cuyo funcionamiento es financiado por ellos, entonces, tales individuos tienen todo el derecho de exigir a ese gobierno que contribuya con su proceso de maximización de bienestar. ¿Cómo la sociedad logra maximizar bienestar?

Para tratar de alcanzar el máximo nivel de bienestar social, necesariamente, se tienen que aplicar acciones de política. Según la Teoría Económica del Bienestar, el bienestar social se logra básicamente mediante dos objetivos de política: eficiencia y equidad distributiva. Si las acciones del gobierno contribuyen con el logro de estos objetivos de política entonces estaría cumpliendo óptimamente su rol en la

sociedad. ¿Cuáles son las funciones del estado? ¿Cómo debe intervenir éste en el sistema económico tal que pueda contribuir al logro del máximo nivel de bienestar social?

En este tramo de análisis la respuesta podría ser dada solamente de una manera expositiva en función de los principales enfoques teóricos existentes y los tipos de instrumentos de política que se conocen.

II. LAS FUNCIONES DEL ESTADO

El rol del estado, o del gobierno que lo representa, está implícito o explícito en los diferentes enfoques del pensamiento económico; al respecto podríamos señalar la concepción de los dos principales enfoques existentes (keynesiano y neoclásico), además de un tercero, que últimamente está presentando una dinámica muy interesante en su desarrollo (enfoque neoinstitucional). Dada la concepción de la sociedad contenida en un enfoque económico, el rol del estado queda endógenamente determinado.

Según el enfoque keynesiano - en la versión original de Keynes - el sistema capitalista es conceptualizado como inestable ya que tiende a operar por debajo del pleno empleo, por lo que en la medida en que no se utilizan todos los recursos, se incurre en cierta ineficiencia económica. Para Keynes, en el sistema

Fernando BOTERO: Autorretrato con Luis XIV



económico capitalista no se cumple la Ley de Say, por lo que la demanda agregada no necesariamente es igual a la producción de pleno empleo. Debido a su carácter inestable, en la economía capitalista se generan situaciones de riesgo e incertidumbre, las mismas que no permiten el aumento necesario de la

inversión y por ende de la demanda, lo que se traduce en un proceso tendencial de insuficiencia de demanda agregada y, como consecuencia de esto, un proceso de producción por debajo del pleno empleo; entonces, se tiene que inducir al aumento de la inversión mediante —entre otros— la reducción de la tasa de

interés. En el mismo sentido, según éste punto de vista, el mercado por sí solo no tiende a asignar eficientemente los recursos, se necesita la intervención del gobierno. Esta característica central del sistema capitalista fundamenta la intervención del gobierno de una manera activa y discrecional, se determina así el rol inductor y regulador del gobierno.

Para el enfoque neoclásico, en su versión originaria, el sistema capitalista, inherentemente, tiende a una situación de estabilidad, éste posee mecanismos automáticos mediante los cuales se ajusta hacia la situación de equilibrio. En esta lógica, los precios juegan un rol muy importante; los recursos se asignan eficientemente mediante la determinación de los precios relativos, en una situación de mercado de competencia perfecta. Dada esta concepción del sistema capitalista, este enfoque no es partidario de una activa intervención del gobierno en la economía, más bien se sostiene que la acción gubernamental puede generar distorsiones en el buen funcionamiento del mercado. En esta lógica queda definido con mucha claridad el rol del estado: éste debe tener una mínima participación en la economía.

Una variante del enfoque neoclásico reconoce la ausencia -en muchos casos- de mercados de competencia perfecta, y acepta la existencia de mercados monopólicos o de competencia monopolística (fallas de mercado); en

este caso se plantea la necesidad de implementar regulaciones, de manera tal que el mercado funcione como si fuera de competencia perfecta. Aunque las fallas del mercado no están referidas sólo a la existencia de monopolios - como se verá más adelante - el rol del estado, como regulador, se complementa con el planteamiento de que éste debe encargarse fundamentalmente de la prestación de los servicios públicos básicos, como la defensa y administración de justicia.

En el análisis económico de las últimas décadas, a la lógica neoclásica, se han incorporado elementos institucionales. Según el enfoque llamado neoinstitucional, no basta la existencia de mercados que vía precios tiendan a asignar los recursos, sino que tiene que haber una serie de condiciones e instituciones necesarias; éstos critican el supuesto implícito de los neoclásicos en el sentido de que el proceso de transacción, en situación de competencia perfecta, contiene derechos de propiedad claramente definidos y que los costos de dichas transacciones son nulos. Dada esta limitante, señalada para el enfoque neoclásico, se plantea la necesidad de crear instituciones que no sólo jueguen un rol de regulador sino también de normador y ejecutor de reglas tales que la economía alcance mayores o mejores niveles de eficiencia y equidad. En este escenario se visualiza un rol del gobierno que va más allá de la regulación, se plantea como un ente

encargado de fijar y hacer cumplir las reglas establecidas.

Sobre la base de estas tres líneas de pensamiento económico se puede tratar de especificar el rol del gobierno, en función del manejo del conjunto de los instrumentos de política. Tales instrumentos podemos clasificarlos en tres grupos: microeconómico, macroeconómico e institucional.

II.1. Función microeconómica

En el campo microeconómico, los precios juegan un rol muy importante en el proceso de asignación de los recursos. Según la teoría microeconómica, en el marco de una economía de competencia perfecta, el libre mercado permite alcanzar el nivel de eficiencia paretiana; sin embargo, la existencia de fallas o distorsiones en el mercado puede impedir que el sistema económico opere en tal situación de eficiencia. Entre las fallas de mercado usualmente mencionadas se tiene la existencia de: bienes públicos, externalidades, monopolio y oligopolio, indivisibilidades. En estos casos se tiene espacio y fundamento teórico para la intervención del estado.

Los bienes públicos puros son aquellos bienes que pueden ser consumidos por los agentes económicos sin que, simultáneamente, disminuya la cantidad disponible para otros agentes. Estos bienes tienen la característica de ser

bienes no rivales y no excluibles, en tanto que los bienes privados son rivales y excluibles. Usualmente se considera como ejemplo de bienes públicos a las actividades de defensa, sistema judicial, investigación básica, carreteras sin peaje no congestionadas, programa de prevención de salud, educación, programa de lucha contra la pobreza, etc.

Por su carácter de ser un bien no rival y no excluible se hace difícil el cobro a todos los agentes que consumen dicho bien, ¿Cómo y cuánto se puede cobrar a la población por el servicio de defensa o seguridad externa que se le brinda?; lo más probable es que existan los llamados parásitos, es decir aquellos que evitarán efectuar el pago correspondiente pese haber recibido o salir beneficiado con el servicio. Este hecho hace que el nivel de producción o la prestación de los bienes públicos por parte del sector privado esté por debajo de lo que corresponde a la situación de eficiencia.

Dada esta característica de los bienes públicos, en aras de la eficiencia en la asignación de los recursos en la economía, el estado puede encargarse de la prestación directa o el financiamiento de estos servicios: seguridad y protección externa e interna (defensa), servicio judicial, la investigación básica, programas de prevención de salud, educación y encabezar la lucha contra la pobreza.

Las externalidades son los efectos que generan las acciones humanas sobre otros agentes económicos. El efecto puede ser positivo o negativo, en el primer caso se dice que hay una externalidad positiva, en tanto que en el segundo una externalidad negativa.

Un ejemplo usualmente citado para el caso de la externalidad negativa es el de las minas que contaminan el agua, que es utilizada por los agricultores ubicados río abajo. En este caso, las empresas mineras que ocasionan daños o costos a los agricultores deberían de internalizar tales costos, de modo que su nivel de producción corresponda a aquel punto en que su costo marginal social sea igual al precio del producto, pero, si la empresa minera no asume tales costos, entonces su nivel de producción no va corresponder a la situación socialmente óptima, lo que aleja a la economía de la situación de eficiencia de Pareto (produce por encima de lo socialmente óptimo). Esta falla del mercado se puede corregir de tres maneras: mediante la aplicación de impuestos a la empresa minera, la fusión entre la empresa minera y las empresas agrícolas y, mediante la reasignación de los derechos de propiedad.

Si bien en el caso de la externalidad negativa se pueden aplicar impuestos gubernamentales, en el caso de la externalidad positiva se aplicarán políticas de subsidios. Por ejemplo, las actividades de investigación básica, edu-

cación, los programas de prevención de salud generan economías externas significativas, en estos casos, tienen que aplicarse necesariamente políticas de subsidios, caso contrario su nivel de producción se ubicará por debajo de lo que corresponde al óptimo paretiano.

La necesidad de aplicar políticas impositivas y de subsidios, hace ver que el estado, para contribuir a la eficiente asignación de los recursos, puede intervenir activamente en el mercado.

La especificación de los derechos de propiedad, también está estrechamente relacionado a la acción gubernamental, la misma que veremos con más detalle cuando desarrollemos el punto de la institucionalidad.

El monopolio es aquella situación en que una sola empresa es la encargada de producir el bien o servicio en el mercado. El monopolista obtiene el máximo beneficio (optimiza) cuando el ingreso marginal es igual al costo marginal, pero el costo marginal es diferente al precio del producto en el mercado; dada esta diferencia, el nivel de producción es menor que lo que corresponde a la situación de mercado competitivo.

La ineficiencia económica de los mercados monopolísticos puros, monopolios naturales (por el factor de la indivisibilidad) y también oligopólicos puede ser corregida por el gobierno mediante una política de regulación, este hecho

otorga margen para que el gobierno desempeñe también un rol de regulador.

En resumen, según fundamentos de la teoría microeconómica, el estado puede jugar un rol muy importante para el correcto funcionamiento del mercado en la asignación de los recursos mediante la prestación o financiamiento de los llamados bienes públicos (defensa, justicia, investigación básica, salud preventiva, educación, etc.) y mediante políticas de subsidios, impuestos y regulaciones². Sin embargo, no existe fundamento para que el gobierno brinde servicios o produzca bienes en los mercados donde puede muy bien hacerlo el sector privado de una manera competitiva, es decir no existe fundamento para el rol empresarial del estado.

II.2. Función macroeconómica

A nivel macroeconómico no se tiene una receta de lo que le corresponde hacer al estado para contribuir al logro de la equidad y la eficiencia en la asignación de los recursos, aquí la controversia entre los keynesianos y neoclásicos es bastante marcada; probablemente el objetivo que se persigue sea menos controvertido que el manejo de los instrumentos económicos de que se dispone. En todo caso, se pueden formular como objetivos básicos el logro de un proceso de crecimiento económico con mejoras en la distribución de ingresos en el marco de una estabilidad macroeconómica. Con un proceso de

crecimiento económico y mejora en la distribución de ingresos no sólo aumentará el nivel de ingreso de los habitantes, sino que también tenderá a aumentar el nivel de empleo y el descenso de la pobreza. En un contexto de estabilidad macroeconómica los agentes asignarán mucho más eficientemente sus recursos, la estabilidad en este campo significa tener una economía con bajas tasas de inflación (al menos similares a la tasa de inflación internacional) y sector externo relativamente equilibrado.

El crecimiento económico tiene que ver con el incremento sostenido en el nivel producción, por ende, el estado debe coadyuvar al logro de este objetivo.

La evolución de la teoría del crecimiento tuvo un paréntesis en las décadas del setenta y ochenta. Recién, aproximadamente en la segunda mitad del ochenta, hubo un resurgimiento bajo la denominación de los modelos de crecimiento endógeno. A diferencia de los modelos desarrollados hasta la década del setenta, los modelos recientes asumen que el crecimiento económico depende fundamentalmente de la investigación (Romer, 1986), el capital humano (Lucas, 1988) y las instituciones (North, 1993). En tal sentido, un país para posibilitar su crecimiento económico debe de promover y apoyar el proceso de la investigación, acumulación del capital humano y desarrollar sus instituciones. Una acumulación equitativa



Fernando BOTERO: Retrato oficial de la Junta Militar

del capital humano, inclusive, contribuiría eficazmente a la mejora de la distribución de ingresos.

Dado que la acumulación del capital humano está sujeta a los factores de la educación y salud y como éstos presentan economías externas positivas – al igual que la investigación – se sugiere una activa intervención del gobierno en estas áreas. Sin embargo, ello no significa necesariamente que el estado debe estar a cargo, directamente, de la

prestación de los servicios de educación, salud e investigación, sino que debe encargarse, básicamente, de su financiamiento por ejemplo mediante la política de subsidios. En este caso, con la finalidad de acelerar la acumulación del capital humano, el rol del gobierno consiste en promover la prestación de servicios de salud, educación, investigación de calidad con una visión estratégica de largo plazo.

La estabilidad macroeconómica está relacionada al manejo de los ins-

trumentos de política (fiscal, monetaria, cambiaria y comercial). ¿Cómo y con qué intensidad deben ser utilizados tales instrumentos? La teoría económica no tiene una respuesta definida al respecto; sin embargo, la experiencia de las políticas económicas que se implementaron en el Perú y el resto del mundo indican:

- En el campo fiscal, el gobierno debe tratar de mantener una política fiscal prudente, no puede incurrir en situaciones de desmanejo fiscal con grandes y persistentes situaciones de déficit. El gobierno no puede caer en la irresponsabilidad de aplicar políticas fiscales muy expansivas. Aún en el caso en que se aplicaran políticas fiscales discrecionales, éstas no pueden ser marcadas e inestables, tiene que haber al menos una relativa disciplina fiscal. Este punto es relativamente delicado en un país en desarrollo, como es el caso peruano, donde existen, por lo general, fuertes demandas políticas y sociales para que el gobierno incremente su nivel de gasto³.

- En el campo monetario, en forma similar que en lo fiscal, la política tiene que ser responsable, debe implementarse de manera tal que no tengamos altas tasas de inflación y, por ende, inestabilidad macroeconómica como la experimentada en el pasado por medidas monetarias caóticas y populistas. En este caso, el rol del estado consiste en proveer a la economía de la liquidez u oferta de dinero necesaria velando por

la relativa estabilidad macroeconómica, en general, y de precios, en particular.

- En el campo de la política comercial se tiene que redefinir el rol del estado. En décadas anteriores, los gobiernos podían aplicar políticas de subsidios a las exportaciones y aranceles a las importaciones discrecionales y agresivas; pero ahora, en el marco de un proceso de integración comercial internacional, se está tendiendo a reducir tales prácticas comerciales con el auspicio y presión de la OMC. Si la tendencia se consolida en las próximas décadas, entonces la política comercial del gobierno (rol del gobierno) debe apuntar a incrementar nuestra competitividad internacional, de manera tal que, cuando ya no existan las posibilidades de aplicar aranceles a las importaciones y subsidios a nuestras exportaciones, podamos competir de igual a igual con las empresas extranjeras, tanto en el mercado nacional como internacional.

- En el campo de la política cambiaria, el rol del gobierno no está del todo definido, más aún cuando últimamente está en plena discusión las ventajas y desventajas de dolarizar o no nuestra economía. En todo caso, en este campo, el gobierno debe tratar al menos de evitar un proceso de atraso cambiario porque resta competitividad a los productos peruanos en el mercado internacional.

En cuanto al desarrollo institucional, tal como se verá en la próxima sección, el estado debe crear y fijar las instituciones necesarias de manera que contribuya al proceso de crecimiento económico sustentado en una mayor eficiencia.

En resumen, con el objetivo de coadyuvar al logro de la eficiencia económica, el gobierno debe abocarse a la búsqueda del crecimiento económico con mejora en la distribución de ingresos y al logro de la estabilidad macroeconómica necesaria mediante el manejo disciplinado y responsable de las políticas fiscales y monetarias; el gobierno debe intervenir activamente y de una manera visionaria y estratégica en el campo de la educación, salud e investigación. Finalmente, el aspecto del desarrollo institucional también debe ser promovido por el gobierno.

II.3. Función Institucional

La importancia de los aspectos institucionales para el proceso de la eficiencia en la asignación de los recursos fue desarrollada por los llamados Neoinstitucionalistas, con North (1,993) a la cabeza. Este enfoque pone énfasis en los derechos de propiedad y los costos de transacción que existen en el intercambio de bienes y servicios en el mercado.

En la economía se producen e intercambian derechos de propiedad. Si

los derechos de propiedad no están bien definidos, entonces éstos no podrán transarse o si lo son serán en magnitudes menores lo que empujaría a la economía a operar por debajo de la curva de posibilidades de producción potenciales. ¿Quién puede verse incentivado a crear y gestionar una empresa si los trabajadores contratados pueden apropiarse de ella sin que el propietario pueda defender lo que lícitamente le pertenece? ¿Qué agente racional puede construir viviendas para alquiler si está abierta la posibilidad de que los inquilinos se apropien de ella?

La respuesta es muy obvia. Los derechos de propiedad tienen que estar claramente definidos y registrados. Los derechos de propiedad tienen que ser totalmente respetados; una estructura de derechos de propiedad muy bien definidos, adecuadamente registrados y respetados, permitirá incrementar necesariamente la eficiencia económica.

Sin embargo, todo ello supone un marco institucional efectivo; es decir, tiene que haber necesariamente una estructura institucional que permita la plena vigencia de los derechos de propiedad. ¿Quién define los derechos de propiedad? ¿Quién lo registra? ¿Quién los protege? ¿Quién sanciona a aquellos que no lo respetan? ¿Quién vela por su vigencia? ¿Quién lo aplica? Dada la necesidad institucional implícita en todo esto, se tienen que crear instituciones encargadas de: formular leyes y normas

necesarias y ejecutarlas, brindar seguridad y protección, administrar justicia, registrar los derechos de propiedad.

Dado que las instituciones encargadas de tales funciones tienen que poseer la fuerza coercitiva y organización necesaria, además de que los servicios aludidos son bienes públicos, entonces, tiene que haber un sistema de gobierno que brinde directamente o esté encargado del financiamiento de tales servicios (legislativo, ejecutivo, defensa, justicia y de registro).

Sin embargo, no es suficiente la mera existencia de tales instituciones, es decir, el rol del estado no debe consistir en la simple prestación de los servicios públicos correspondientes, sino que éstos tienen que ser eficientes. En otros términos, el servicio legislativo tiene que encargarse de formular las leyes y normas adecuadas, el servicio ejecutivo debe implementarlas con eficiencia, el servicio de defensa debe brindar la protección y seguridad necesaria, el servicio judicial tiene que ser probo o un árbitro imparcial e incorruptible, el servicio de registro debe ser claro y transparente. Estos elementos contribuirán a la correcta definición y asignación de los derechos de propiedad y por ende a la eficiencia y crecimiento económico.

Bajo el enfoque institucional, la sociedad intercambia derechos de propiedad; pero ello está sujeto a ciertos

costos. Cuando se intercambian los derechos de propiedad se incurren en costos de transacción positivos. En la medida en que sea menor tal costo de transacción se generarán mayores niveles de intercambio de derechos, coadyuvando así al incremento en la eficiencia económica y por ende a una mayor producción de derechos (bienes y servicios).

Los costos de transacción están relacionados básicamente a la existencia de la información necesaria y al respeto o cumplimiento de los contratos, bajo los cuales se efectúa el intercambio. Cuando más simétrica y perfecta sea la información y cuando tiendan a cumplirse los contratos estipulados, menor será el costo de transacción.

Un sistema de información asimétrico e imperfecto eleva los costos de transacción. Si la información es imperfecta será más costoso para el comprador potencial informarse sobre el mercado de derechos. En forma similar, el vendedor tenderá a no poder vender sus bienes y servicios cuando, tal vez, paralelamente, alguien está queriendo adquirir lo que justamente se está ofertando. Si la información es asimétrica, el intercambio será desigual y socialmente ineficiente, porque el agente que maneja el mayor volumen de información sacará ventaja de ello perjudicando relativamente al que posee menos información. Sin embargo, la generación de la información nece-

saría y el acceso a la misma es muchas veces muy costosa, lo que se traduce en el uso parcial (menor demanda) y baja generación (menor oferta) de la información en el mercado. Adicionalmente, la información es relativamente un bien no rival, por ende, un bien público. Todos estos elementos hacen que la economía no opere en una situación de óptimo paretiano, dando pie a la presencia del estado en el mercado de la información. Entonces, dentro del rol institucional que le compete al estado está también el de coadyuvar a la existencia de un sistema de información perfecto, simétrico y accesible.

Dado que la transacción y posesión (uso) de los derechos de propiedad implica necesariamente un sistema de contratos, éste tiene que ser acatado por las partes involucradas en la transacción. Si los contratos tienden a no cumplirse, entonces, se genera desaliento en el intercambio y la producción ¿Una empresa que produce y vende automóviles se verá incentivada a incrementar su producción cuando existe la posibilidad de que los clientes no cumplan con el pago correspondiente? ¿El comprador potencial del automóvil hará efectiva su adquisición cuando existe una alta probabilidad de que no pueda utilizarlo en un marco en que no se respetan los derechos de propiedad? La respuesta es obvia. Ello requiere la existencia de un ente que tenga la autoridad y fuerza necesaria para que se respeten los contratos y los derechos de propiedad; en otros términos, ello implica la existencia

de un estado fuerte, que brinde eficientemente los servicios de fijación de normas, justicia, seguridad y protección.

En resumen, bajo la lógica neoinstitucionalista, para que la economía tienda a una situación de eficiencia paretiana, al estado le compete fijar las reglas y marcos institucionales necesarios tal que los agentes económicos asignen eficientemente los recursos mediante el respeto total al estado de derecho. Para ello, el sistema de gobierno debe contar con la fortaleza y autoridad necesaria además de coadyuvar a la existencia de: un sistema de información simétrico y perfecto, un servicio de defensa y justicia eficaz, etc.

III. A MODO DE CONCLUSIÓN

El rol del estado está en plena discusión y desarrollo teórico, en estos momentos no se cuenta con una teoría económica del estado acabada de modo que indique la manera en que la acción estatal pueda contribuir a la maximización del bienestar social. Sin embargo, la teoría económica de que se dispone otorga algunos elementos que pueden ser tomados en cuenta y, así, formular y especificar el rol del estado con fundamento científico y no como una simple suma incoherente de buenos deseos normativos.

En este sentido, el rol del estado puede darse a un nivel macroeconómico,

microeconómico e institucional.

En el plano macroeconómico, el estado debe coadyuvar al crecimiento económico con justicia social mediante políticas agresivas en el campo de la educación y la salud y también mediante políticas monetarias y fiscales relativamente equilibradas evitando procesos de atraso cambiario y políticas comerciales que frenen el desarrollo de la competitividad necesaria de nuestro país. En el plano microeconómico, el estado debe intervenir activamente en el mercado mediante sistemas óptimos

de: regulación, impuestos y subsidios, fijación de derechos, prestación de los bienes públicos (defensa, justicia, salud, educación, investigación básica). En el campo institucional, el estado debe encargarse de crear el marco institucional y las instituciones necesarias, promoviendo la vigencia de un sistema de derechos de propiedad claro, estable y respetable; ello será posible mediante la prestación de servicios institucionales (servicio legislativo, ejecutivo, judicial, defensa, seguridad, información) eficientes y eficaces.



Fernando BOTERO: Guerrilla

Si bien se han especificado las funciones básicas del estado, los siguientes dos pasos a dar - en el análisis - consisten en identificar la manera en que esa función institucional pueda ser desempeñada satisfactoriamente y de superar las restricciones a los que se enfrenta necesariamente. Estos dos puntos merecen ser analizados con la profundidad correspondiente, aquí simplemente lo dejamos indicado.

El primer punto está relacionado al sistema económico y político que se tiene que implementar ¿Cuál es la combinación óptima entre el sistema económico y político? ¿La democracia representativa y la “economía de mercado” es la mejor combinación? “Dictadura” en el plano político con un sistema económico “neoliberal”? ¿”Dictadura” política con “economía de mercado”? ¿Cuál es el tamaño “óptimo” del gobierno? ¿Cuál es el sistema educativo ideal? ¿Cómo se puede convertir al servicio judicial en “independiente”, “justo”, “incorruptible”, “perfecto”, etc.? ¿De qué manera puede posibilitarse un sistema de servicio de salud eficaz y eficiente? ¿Cuál debe ser el modelo de gestión que debe implementarse en los hospitales públicos?, etc. Lamentablemente la ciencia económica y la ciencia política están en pleno desarrollo y muchas veces están divorciadas en su evolución. Aquí la restricción que enfrenta la sociedad es “tecnológica”, es decir, no contamos actualmente con “el modelo” de gestión estatal perfecto e infalible. La tenden-

cia actual - a nivel internacional - pareciera inclinarse hacia un sistema de democracia representativa con una lógica neoclásica “condimentada” con elementos institucionales.

También se tienen que tomar en cuenta las restricciones financieras a las que se enfrenta el estado en el cumplimiento de sus funciones. ¿Cuál es la manera más óptima de financiar los gastos gubernamentales? ¿Se debe financiar solamente mediante impuestos? ¿Mediante endeudamiento y/o emisión del BCR? Probablemente, financiar totalmente el gasto gubernamental mediante deuda y la emisión monetaria sea muy costoso, en el largo plazo; pero, también el impuesto representa una “carga” para los contribuyentes. El punto es muy controvertido y es necesario destacarlo. Muchas veces, los individuos razonan como si los recursos estatales no fueran limitados y exigen al gobierno asumir roles que están fuera de sus posibilidades tecnológicas y financieras⁴.

NOTAS

¹ *Hirshleifer (1980)*

² *No se debe confundir el sistema de regulación para el óptimo funcionamiento de mercado con el llamado reglamentarismo normativo.*

³ *El caso del país vecino de Ecuador muestra lo conflictivo que es, en el corto plazo, aplicar una política de estabilización fiscal (equilibrio fiscal) en medio de un gran nivel de pobreza y debilidad del gobierno. En el men-*

cionado país la población desea que se resuelvan los problemas macroeconómicos pero sin aceptar que se tomen medidas en tal sentido; en el marco de una situación de gran déficit fiscal, la población le solicita al gobierno, entre otros, incrementar el gasto social sin reducir el gasto global, pero paralelamente se oponen a las medidas gubernamentales de incrementar la recaudación tributaria. Como la solicitud es incoherente o contradictoria, el gobierno ecuatoriano no puede, y no podrá, satisfacerla; ante ello se han generado rompimientos del orden institucional con golpes de estado como si ello pudiera resolver automáticamente tales desequilibrios fiscales y macroeconómicos. Cualquiera que sea el gobierno, éste tiene que necesariamente efectuar la estabilización (ajuste o “paquete”) macroeconómica correspondiente, caso contrario, la inversión doméstica y extranjera continuará retrayéndose y, por ende, agudizándose la situación de pobreza y alto desempleo existente.

⁴ Existen agentes económicos que solicitan al gobierno un conjunto de medidas que no sólo son imposibles de satisfacer, sino que incluso son contradictorias. Por ejemplo solicitan, entre otros: educación y salud masiva y gratuita, apoyo total a cada uno de los sectores productivos (agricultura, minería, turismo, industria, pesca, etc, en el que cada uno de ellos se cree prioritario.), construcción de toda la infraestructura física necesaria (carreteras, canales de irrigación, escuelas, hospitales, caminos rurales, puentes, etc.), apoyo prioritario a la microempresa y pequeña empresa, crédito preferencial a sectores productivos “prioritarios”, mayor presupuesto para los gobiernos regionales y municipales, incremento del gasto social, un sistema de defensa nacional moderno y eficaz, política integral de protección al medio ambiente,

“buenas” remuneraciones en el sector público, etc., etc., etc. ¿Cómo se podría financiar todo esto? ¿Cuál es la receta mágica para lograr todo ello? Lamentablemente no existen recetas mágicas en el mundo económico y fiscal. Muchas veces, cuando un país es más pobre, la población tiende a exigir al gobierno un mayor rol (gasto) de lo que realmente puede cumplir, ello en el marco de bajos ingresos tributarios (porque los agentes económicos tributan poco debido a que en promedio son pobres) generándose situaciones potenciales de crisis social y política.

BIBLIOGRAFÍA

- HIRSHLEIFER, Jack (1980), *Teoría de precios y sus aplicaciones*. Editorial Dossat S.A., Madrid.
- LUCAS, Robert (1988), “On the mechanics of economic development”, en *Journal of Monetary Economics*, No. 22.
- NORTH, Douglas (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México.
- ROMER, Paul (1986), “Increasing returns and long – run growth”, en *Journal of Political Economy*, vol. 94, No. 5.

Foto: Victor Chambi

