

PROCESOS DE DIFERENCIACIÓN ESTRUCTURAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO EN LA GOBERNABILIDAD GLOBAL

José Gpe. Vargas Hernández, M.B.A.; Ph. D.
Investigador del Sistema Nacional de Investigadores
Centro Universitario del Sur
Universidad de Guadalajara
Prol. Colón SN
Cd. Guzmán, Jalisco, 49000
México
Telefaxes: +52 341 25189, +52 341 24044
E-mail: jvargas@cusur.udg.mx

RESUMEN (abstract)

La globalización es un factor importante que ha contribuido a la disfuncionalidad de las instituciones del mercado, la sociedad y el Estado, generando graves consecuencias en la economía, la política, la sociedad y la cultura de nuestros pueblos. Los intereses de los dueños del capital e inversionistas se sobreponen a los intereses colectivos de las sociedades. Los procesos de diferenciación estructural y funcional por los que atraviesan los Estados-nación bajo la globalización, reducen las funciones y los recursos del Estado en beneficio del mercado y de la denominada sociedad civil. Por lo tanto, la lógica financiera que quiere avanzar conjuntamente con la lógica de la democracia, también entran en conflicto.

Palabras clave: Disfuncionalidades del Estado, Estado mutante, globalización, gobernabilidad, procesos de diferenciación del Estado.

Las disfuncionalidades del Estado, el mercado y la sociedad.

La globalización es un factor importante que ha contribuido a la disfuncionalidad de las instituciones del mercado, la sociedad y el Estado, generando graves consecuencias en la economía, la política, la sociedad y la cultura de nuestros pueblos. Los intereses de las empresas transnacionales se contra puntean con los intereses de las grandes empresas nacionales y con más razón de las medianas, pequeñas y micros, al grado de que muchas de éstas sucumben a los embates del capital transnacional. Además, los intereses de los dueños de este capital e inversionistas se sobreponen a los intereses colectivos de las sociedades. Los procesos de diferenciación estructural y funcional por los que atraviesan los Estados-nación bajo la globalización, reducen las funciones y los recursos del Estado en beneficio del mercado y de la denominada sociedad civil. Por lo tanto, la lógica financiera que quiere avanzar conjuntamente con la lógica de la democracia, también entran en conflicto.

El Estado-nación ya no puede dar marcha atrás y volver a proteger su economía, ni tampoco orientarse a la demanda social, bajo las condiciones que le impone la globalización. En parte esto se explica porque la evolución del capitalismo ha requerido del Estado para que cumplan con ciertas tareas que no le proporcionan beneficios directos y por lo tanto influye en su comportamiento. El Estado es en cierta manera, un representante oficial del capitalismo. El Estado surgió como un instrumento para salvaguardar los intereses del capital y como una necesidad de gobernabilidad de una sociedad con una división de clases sociales. Una de las cuales, la clase dominante, necesita de instrumentos para proteger sus intereses garantizando y creando las condiciones necesarias para la reproducción y acumulación de procesos y medios de producción que son el origen de su poder y riqueza.

El Estado se formó en el siglo XVII y se consolidó en el XIX tanto el ámbito de la ideología, las organizaciones y las instituciones. Para lograr sus propósitos, imponen la racionalidad del sistema, las condiciones legales y las políticas que guían la acción de las instituciones económicas y sociales. El Estado tuvo como objeto muchas propiedades mensurables tales como el poder y la riqueza. Las condiciones de operabilidad del capitalismo cambian y ahora necesita de un Estado mínimo, cuya existencia haga viable un gobierno para el mercado. El nuevo rol que el capital tiene en la globalización requiere de una subordinación del Estado a sus intereses

Por su parte, la sociedad civil intenta buscar respuestas a la dominación capitalista neoliberal supranacional en el mismo plano a través de la experimentación de procesos autorganizativos. Las normas sociales que promueve tienen el potencial para infundir una nueva moralidad a la economía. Pero ni el Estado, ni el mercado, ni la sociedad civil tienen la suficiente capacidad por sí mismas para lograr la gobernabilidad de una sociedad. El mercado no tiene la suficiente capacidad para cohesionar una sociedad que presenta fisuras por problemas de diferencias políticas, étnicas, religiosas, etc. y por conflictos de intereses. El mercado es una fuente constante de conflictos y tensiones sociales que deben ser resueltos por un proyecto político.

Screpanti¹ ha acuñado el término “estructuras de gobernabilidad de acumulación” para definir los sistemas que gobiernan los usos de la plusvalía que sostienen la acumulación, tales como los “mercados de bienes”, los “mercados compañías” o mercados para el control corporativo, las jerarquías externas y las jerarquías internas. Los mercados de bienes o mercancías son aquellos en los que los consumidores individuales y organizacionales aparecen como sujetos y los objetos de transacción son insumos y productos reales, dinero y créditos. Los mercados compañías o mercados para el control corporativo son aquellos que tratan a las empresas como cosas que son el objeto de la transacción. Las jerarquías internas son estructuras de relaciones que unen a los

miembros de una organización. Las jerarquías fundamentan la autoridad en el poder legítimo o "fiat" para crear y coordinar la división horizontal y vertical del trabajo, con una variación considerable de niveles y de actividades agrupadas. Muchas organizaciones están diseñadas en estructuras jerárquicas, en las cuales cada administrador reporta solamente a otro de nivel superior. Las estructuras externas son estructuras de relaciones de poder y subordinación entre las organizaciones. El mercado reduce todo, incluidos los seres humanos (mano de obra) y la naturaleza (tierra) a mercancía. Podemos tener una economía de mercado, pero no podemos aceptar una sociedad de mercado. Además de los mercados, la sociedad necesita instituciones que sirvan a fines sociales como la libertad y la justicia social. Esas instituciones existen en países concretos, pero no en la sociedad global.

A su vez, una sociedad que aprecia la libertad tiene en el nihilismo un reto para evitar al Estado totalitario que bajo su poder involucra y sofoca a los seres humanos. De acuerdo con Henderson², las asimétricas consecuencias sociales, políticas, económicas y territoriales de la globalización son parcialmente un resultado de la lógica de los procesos de globalización por sí mismos. También, parcialmente de las relatividades de la economía nacional y el poder geo-político, y parcialmente de la constitución, prioridades y lógicas de las formas de capitalismo que organiza los espacios nacionales y locales. Vista la globalización desde estos espacios, es la continuidad de la experiencia capitalista. La globalización es una etapa superior del desarrollo del sistema capitalista. El Estado ya no desempeña las funciones que tenía anteriormente, dejando un vacío que no ha podido cubrirse por ninguna de las instituciones existentes.

La comprensión adecuada de nuestra condición presente, demanda atención a la conceptualización y teorización de los recursos, naturaleza y consecuencias de la globalización de las diferentes formas de capitalismo que ahora organizan sus respectivos territorios dentro de la economía mundial y a sus múltiples articulaciones. Bajo la tesis de que el capitalismo globalizador es un proceso de destrucción creativa como resultado de un manejo de las tensiones entre caos y orden, se explica que las empresas globales están reemplazando a las empresas que operan solamente en un territorio nacional. En este sentido, el poder de sobre vivencia del capitalismo global depende de su capacidad para corregir sus propias deficiencias.

La productividad del capitalismo globalizador es resultado de una incesante y brutal destrucción de cadenas industriales locales y regionales, estilos de vida nacional, etc. Por ejemplo, en los términos de producción, distribución y consumo, se confronta con un dilema: entre la producción

¹ Screpanti, Ernesto (1999). "Capitalism forms and the essence of capitalism", Review of International Political Economy 6:1, Spring.

² Henderson, Jeffrey (1996). "Globalization and forms of capitalism: conceptualisations and the search for synergies", Competition & Change, Vol. 1, Number 4, pp.403-410.

orientada hacia la satisfacción de las necesidades de un mercado nacional y la producción competitiva orientada para insertarnos en un mercado globalizado bajo el supuesto de que la información en ese es virtualmente perfecta.

Las organizaciones son dominios importantes para el análisis crítico de las esferas públicas y privadas. Las organizaciones están pasando por un período crítico de autodiagnóstico para determinar sus capacidades y competencias que les permitan no solamente su sobre vivencia, sino también asegurar cierta continuidad a sus operaciones y funciones en un mercado global. Una política crítica debe respaldar la idea de trabajo organizacional. La dinámica de la economía ha hecho obsoletos muchos mecanismos a nivel micro para la administración de los costos organizacionales. Las organizaciones pueden ser vistas como unas economías en miniatura en las cuales la propiedad de los activos conlleva el poder de los directivos para definir las reglas del juego.

Las organizaciones, sobretudo las empresas, son creadas para reducir los costos de transacción asociados con el uso de los sistemas de precios. Sin embargo, Riordan y Williamson³ en su discusión sobre la economía de los costos de transacción y la elección organizacional anticiparon que la elección organizacional puede estar influenciada por la búsqueda de la eficiencia y por la estrategia bajo una competencia de números pequeños. Los análisis sobre la economía de los costos de transacción y de otros acercamientos organizacionales a la administración estratégica no incorporan el conflicto estratégico. Nickerson y Bergh⁴ sugieren que la elección de gobernabilidad para una transacción intermedia puede estar condicionada por los atributos tanto por la misma transacción como por consideraciones estratégicas en la transacción empresa-cliente. Por lo tanto, para estos autores, economizar y estrategizar son actividades relevantes a la elección organizacional.

Los conceptos de los costos de transacción de la historia económica, de acuerdo con North⁵ ayudan en los análisis de las relaciones entre el gobierno y el mercado y en los diferentes arreglos institucionales que existen para subsanar las llamadas fallas tanto del mercado como del sector público, justificando hasta cierto punto las intervenciones del gobierno. Los diferentes trabajos de North (1981, 1990, 1993)⁶ analizan los incrementos de los costos de transacción y coordinación

³ Riordan, M., Williamson, O.E. (1985). "Asset specificity and economic organization." International Journal of Industrial Organization 3, 365-378.

⁴ Nickerson, A. Jack and Bergh Vanden Richard (1999). "Economizing in a context of strategizing: governance mode choice in Cournot competition", Journal of Economic Behavior & Organization, Vol.40, 1-15.

⁵ North, D. (1981) Structure and change in economic history, New York, New York: Norton.

⁶ North, D. (1981) Op. Cit. North, D. (1990) Institutions, institutional change and economic performance, Cambridge: Cambridge University Press. North, D. (1993) "Institutions, transaction costs and productivity in the long run", paper presented to Eighth World Productivity Congress, Stockholm, May.

como resultado de una creciente complejidad de la actividad económica y los avances tecnológicos y organizacionales que impactan en los arreglos institucionales. Allen⁷ define los costos de transacción como los recursos necesarios para transferir, establecer y mantener los derechos de propiedad, los cuales llegan a ser más completos y extensivos cuando se acercan a cero.

Una teoría parcial de la firma integra aspectos de organización interna con la teoría de los derechos de propiedad (Holmstrom⁸). Esta teoría hace énfasis en la contratación incompleta y en los derechos de decisión residual en lugar de los contratos imperfectos y los costos de la agencia que dan mayor claridad al significado de propiedad como una característica definitoria del mercado. El cuestionamiento de fronteras entre mercado y organización permite analizar las interacciones y las competencias así como las formas de complementación en la asignación de individuos- tareas y en los incentivos individuales.

Los costos de transacción están representados por los costos de las negociaciones, contratos relacionales, demandas legales, etc. Bajo derechos de propiedad perfectamente especificados, con cero costos de transacción, los mercados operan perfectamente. De acuerdo con el enunciado del Teorema de Coase, si los derechos de propiedad se especifican completamente y los costos de transacción son cero, la asignación de los recursos será eficiente. De acuerdo con Adler⁹, la confianza como un mecanismo de coordinación del modo organizacional comunidad, reduce considerablemente los costos de transacción los riesgos de la agencia.

El concepto de eficiencia de un sistema económico es definido por Coleman¹⁰ sólo dentro de una distribución particular de recursos, una asignación constitucional de derechos y recursos. Si las externalidades son internalizadas y los costos de transacción son reducidos a cero, ese sistema logra la eficiencia, pero si los derechos se asignan diferentemente, a personas con diferentes intereses, entonces la eficiencia resultante varía. Sin embargo, en la realidad esta situación ideal enunciada en el Teorema de Coase no existe debido a las fallas del mercado. Las fallas del mercado pueden ser definidas como las desviaciones de lo óptimo con respecto a la operación de un sistema de precios que no es costoso (Zerbe y McCurdy, 1999)¹¹. El concepto de falla de mercado es usado por la teoría marginalista para describir situaciones en las que por alguna razón

⁷ Allen, D.W. (1991). "What are transaction costs?" In R.O. Zerbe and V.P. Goldberg (Eds.), Research in law and economics (Volume 14, pp. 1-8). Greenwich, CN: JAI Press

⁸ Holmstrom, Bengt. (1999). "The firm as subeconomy", The journal of law, economics and organization", V15, N1.74-102.

⁹ Adler, Paul.S (1999). Market, hierarchy, and trust: the knowledge economy and the future of capitalism Version mimeo, University Of Southern California.

¹⁰ Coleman, J.S. (1993) "Properties of rational organizations." In S. Lindenberg & H. Schreuder (Eds.), Interdisciplinary perspectives on organization studies :79-90. Oxford, England: Pergamon Press.

¹¹ Zerbe O. Richard, McCurdy E. Heward (1999). "The failure of market failure", Policy Analysis Management, volume 18, numer 4, 558-578.

se violan los supuestos que garantizan las proposiciones centrales. El análisis marginalista de las fallas del mercado identifica dos estados: el primero enfocado a los efectos externos, la competencia imperfecta y el enfocado a los bienes públicos que dejan poco lugar para la intervención del Estado y muy poco para la provisión estatal de bienes y servicios (Moudud and Zacharias, 1999)¹². Sin embargo, en la realidad de muchos países con economías capitalistas avanzadas el rol del Estado excedió las fronteras demarcadas por la teoría marginalista.

Las fallas de mercado ocurren cuando éste no produce los bienes públicos, inadvertidamente produce externalidades, da origen a monopolios naturales, exenta a las partes por medio de asimetrías de información o crea distribuciones no deseables de ingresos. Las externalidades surgen cuando las partes efectúan transacciones. Las fallas del mercado desaparecen cuando los costos del sistema de precios son cero. Pero este modelo del mercado falla porque las externalidades son definidas por los costos de transacción y porque los costos de transacción son ubicuos. Las externalidades son definidas por los costos de transacción como el valor neto de la externalidad que constituye la frontera más baja de los costos de transacción asociados, es decir, los costos de transacción nunca serán más bajos que el impacto monetario neto de la externalidad. Estos costos de transacción nunca serán cero y serán iguales o mayores que el valor neto de la externalidad. Las externalidades se presentan en cualquier momento que haya ineficiencias en las leyes que afectan los mercados.

En la organización de las transacciones pueden elegirse entre colocarlas en el mercado o localizarlas dentro de una empresa, de acuerdo a Coase (1937)¹³. Las empresas, caracterizadas como jerarquías administrativas, son una forma particular de organización la cual se contrasta con otras formas diferentes, como el mercado, para administrar intercambios o transacciones entre las diferentes partes involucradas. En el mercado, las transacciones ocurren sin la supervisión de los administradores. Según Simon (1951)¹⁴, la característica distintiva de una empresa es el uso de la autoridad. Las empresas pueden considerarse como microeconomías donde la propiedad de los activos otorga el poder a los directivos y dueños para definir las reglas del juego en la toma de decisiones. Sin embargo, Alchian y Demsets (1972)¹⁵ sugieren que la característica distintiva de una empresa es el monitoreo de los insumos más que los productos.

¹² Moudud, Jamee K and Ajit Zacharias (1999). The social wage, welfare policy, and the phases of capital accumulation, The Jerome Levy Economics Institute.

¹³ Coase, R. (1937). "The nature of the firm". Económica, 4, 386-401.

¹⁴ Simon, Herbert (1951). "A formal theory of the employment relationship," 19 Econometrica, 293-305.

¹⁵ Alchian, Armen, and Harold Demsetz. (1972). "Production, information costs, and economic Organization", 62 American Economic Review 777-795.

Las empresas existen porque pueden reducir los costos de negociación y establecimiento de términos y condiciones de intercambio relativas a las transacciones del mercado. Las jerarquías permiten una mejor adaptación que la contratación entre partes autónomas. La adaptación es importante porque las consideraciones de eficiencia con frecuencia requieren que se hagan ajustes en la distribución de las ganancias en una relación de intercambio, cuando las relaciones de intercambio cambian. Las jerarquías son capaces de resolver las disputas surgidas del intercambio por fiat como un último recurso, en donde el fiat no es disponible para gobernar los contratos del mercado. En contraste, en las contrataciones del mercado, una parte puede usar la ley y el sistema legal oportunísticamente para "hacer esperar" una parte contractual (Williamson, 1975, 1985; Klein, 1993; Argyres y Liebeskind, 1999)¹⁶.

Más cuestionable es el concepto de la eficiencia económica que se le asocia con "la vigencia del ideal democrático con un aparato productivo que garantiza la competencia, el crecimiento y la elevación de los niveles de bienestar social", según Berruga (1997)¹⁷. Sin embargo, la globalización económica ha incrementado las amenazas y riesgos que no pueden resolver las instituciones de bienestar social. Cuando un sistema económico opera con altos niveles de ineficiencia, su estructura se vulnera y aumenta su inestabilidad, repercutiendo en el debilitamiento de su gobernabilidad.

Mercado contra Estado

El largo debate existente entre los diferentes sistemas económicos (socialismo contra capitalismo), se caracteriza por la polarización de las funciones del Estado contra las del mercado. En estos sistemas económicos, el ser humano se hace "objeto" del poder del Estado o del mercado. El debate se ha centrado en un espectro de las formas institucionales de las economías del mercado puro, los mercados regulados, el socialismo del mercado y las jerarquías puras en la forma de las economías de planificación central. Las soluciones propuestas van entre un extremo que reclama la intervención directa del Estado en las actividades económicas (economía socialista), al otro extremo, en el que el mercado con sus mecanismos de precios reclaman plena libertad para el ejercicio de sus funciones (economía capitalista).

Entre estas dos propuestas extremas, existen las intermedias como la del "socialismo

¹⁶ Williamson, O.E. (1975). Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications. New York:Free. Klein, B. (1993). "Contracts and incentives: the role of contractual terms in assuring performance", In L. Werin & H. Wijkander (Eds.), Contract economics: 149-172. Cambridge, MA: Blackwell. Press. Argyres, Nicholas S.; Liebeskind, Julia Porter (1999). "Contractual commitments, bargaining power, and governance inseparability: incorporating history into transaction cost theory" Academy of Management Review, Vol. 24, No.1, 49-63.

¹⁷ Berruga Filloy, Enrique (1997). "Globalismo y fragmentación", Nexos, No. 239, Noviembre.

democrático”, “socialismo del mercado” y la del “mercado social”, solo por mencionar algunas. Tanto el Estado comunista totalitario como el Estado nacionalista popular han resultado inviable. El socialismo del mercado se refiere, por ejemplo, a un modelo de economía en que los trabajos del mercado eran simulados, más que la existencia de un mercado real. Sin embargo, esta tipología es muy genérica y lo que se acepta es la simplificación de que existen muchos modelos de capitalismo. Lo que existen son opciones, no tanto alternativas, a la economía capitalista. Screpanti¹⁸ hace una clasificación de las formas institucionales del capitalismo en función de las estructuras de la gobernabilidad de la acumulación y de los regímenes de la propiedad privada. La propiedad privada es la regla fundamental sobre la que se fundamenta el mecanismo del mercado.

El modelo de Estado de Bienestar fue implementado en muchos países durante varias décadas de este siglo, mediante políticas públicas y decisiones de gobernabilidad que iban desde posturas keynesianas que favorecían un intervencionismo estatal, hasta posiciones extremas socialistas en donde el Estado asume control total del mercado. La nacionalización de las empresas, basado en ideales socialistas o comunistas, ha sido un fenómeno recurrente en los países en desarrollo. Habermas (1998)¹⁹ acierta en un punto que finalmente resulta ser muy discutible cuando afirma que en las actuales dimensiones, las funciones del Estado de bienestar social sólo pueden cumplirse cuando pasan del Estado nacional a unidades políticas que se adelantan en cierta medida a una economía transnacionalizada.

La influencia de la Nueva Derecha y los trabajos académicos de Hayek, Friedman y la Escuela Austriaca de economía en la década de los ochenta, inclinó las decisiones en favor de un sistema económico basado en las libres fuerzas del mercado. La Escuela Austriaca enfatiza la teoría subjetiva del valor a diferencia de la teoría clásica de la economía política que enfatiza la teoría objetiva del valor. Probablemente el economista y filósofo político Hayek es el más influyente en el neoliberalismo. Es famoso el debate que sostuvo Hayek con Keynes acerca del intervencionismo. Keynes argumentó la existencia de fallas para entender el papel que las tasas de interés y el capital juegan en la economía de mercado. Milton Friedman sigue las propuestas de Hayek y junto con otros prominentes economistas norteamericanos forma la escuela Americana Neoliberal con varias corrientes: la Escuela de Chicago, la teoría de la elección pública, la teoría del capital humano. Hayek previno de los peligros políticos del socialismo, como el totalitarismo que surge que surge de la naturaleza planeada de las instituciones económicas y se preocupa por restaurar el liberalismo clásico en una sociedad libre, la cual incluye al mercado libre como su principal institución.

¹⁸ Screpanti, Ernesto (1999). Op. Cit.

¹⁹ Habermas, Jürgen (1998). “Nuestro breve siglo”, Nexos 248, Agosto.

La orientación del Estado hacia el bienestar obstaculiza el desarrollo del mercado, consume la riqueza e infringe los derechos ciudadanos. Así mismo, en detrimento de la acción centrada en el papel del Estado como promotor del desarrollo y crecimiento económico y el bienestar de la sociedad. En este nuevo modelo económico definido por una relación hacia adentro de separación entre el mercado y el Estado y hacia fuera por la integración a los procesos de globalización económica, e implementado con algunas diferencias en las políticas económicas. En términos generales, la primera fase de reformas del Estado estuvieron marcadas por un desmantelamiento del mismo Estado y por el reforzamiento de una economía antiestatista.

Sin embargo, en un entorno de globalización, el Estado tiene problemas para garantizar el bienestar de los ciudadanos que se encuentran desempleados, marginados o excluidos socialmente. En otras palabras, las instituciones que garantizan el bienestar social se han vuelto disfuncionales. Los apoyos del Estado para el bienestar social quedaron desvirtuados cuando se destinaban preferentemente a una clase media y no a los pobres y marginados quienes verdaderamente lo necesitaban. Pero tampoco el nuevo orden propuesto por la globalización no ha creado las instituciones que resuelvan los grandes desajustes que genera y que enfrenten los costos sociales. Igual que antes, el sistema de asistencia social del Estado ayuda a ciertos sectores empresariales y otros estratos sociales que han sido debilitados por las fuerzas de la globalización, pero no a quienes lo necesitan por su condición de ser marginados del desarrollo.

Por tanto, en una economía capitalista, los modos en que se organiza la actividad económica tales como los roles de los mercados, las jerarquías, las alianzas inter-firma y los gobiernos, se han vuelto más complejos. En las economías en desarrollo, son las fuerzas libres del mercado las que orientan sus objetivos de crecimiento económico y su desarrollo social, la propuesta de los países capitalistas desarrollados, aunque no señalen como lograr el equilibrio de un desarrollo sustentable en el logro de estos objetivos. Por supuesto que aquí el concepto de desarrollo sustentable está enfocado hacia la obtención de una racionalidad de medios-fines según el concepto Weberiano. En un sistema de libre mercado, por ejemplo, no existe forzamiento para la producción de acuerdos sobre cualquier cosa, de tal forma que cualquier acción puede ser tomada, pero ajustándose a esta racionalidad en la relación medios-fines. Mientras, el sistema socialista pregonaba que los medios de producción y distribución debían ser propiedad y administradas por el Estado en sustitución del mercado.

El progreso económico se logra no solamente mejorando la eficiencia dentro de una asignación constitucional de los derechos y mediante cambios en las reglas que definen la eficiencia con los consecuentes cambios en la asignación constitucional de derechos sobre los recursos. La suposición de que las políticas públicas comunes de varios Estados-nación sobre la integración de

los mercados, representan para estos Estados-nación mayor eficiencia y mayores beneficios que pueden modelarse bajo la simetría del clásico Dilema del Prisionero, no es del todo clara.

Sin embargo, la eficiencia de un mercado puede estar limitada por altos grados de incertidumbre que complican el cálculo del valor potencial de los recursos, la perversidad de los costos de transacción que distorsionan las percepciones de la naturaleza de recursos disponibles y su grado de accesibilidad y las presiones de la competencia. Las organizaciones y las empresas pueden balancear las limitaciones institucionales impuestos a los mercados mediante el debilitamiento, la reposición y la modificación de los incentivos del mercado, redefiniendo la motivación y la eficiencia de las actividades económicas en las que influyen. Cuando esto sucede, el concepto de eficiencia se modifica, de ser una eficiencia de asignación a una eficiencia adaptativa (Moran y Ghoshal, 1999)²⁰.

Los métodos para evaluar la elección entre los mercados y las jerarquías como modos de creación y asignación de recursos no pueden ser usados para evaluar la elección entre gobiernos y jerarquías o entre gobiernos o mercados. Incluso, dentro de las economías basadas en el mercado, el marco de referencia institucional y las percepciones del papel de los gobiernos, jerarquías y mercados entre sí, difieren, junto con una reacción a las fallas organizacionales.

El imperativo del capitalismo sobre la globalización económica ha sido ampliamente reconocido, pero los sistemas de organización eficaces para llevarla a cabo no son del todo muy claras. En esta forma, el mercado adquiere importancia tanto en términos económicos como culturales, dando sentido a criterios de eficiencia, productividad, legitimidad, transacciones y relaciones interpersonales, etc. Los mercados operan en un medio político. La aplicación de una política económica neoliberal que favorece el libre mercado ha generado una mayor desigualdad, pobreza y exclusión.

Las investigaciones empíricas, hasta ahora, no evidencian una simple asociación entre los cambios en la apertura comercial y los cambios en los cambios en las desigualdades, y sin embargo, en muchos países la desigualdad se ha elevado con los procesos de integración de estos países con la economía global. En otros casos de países, la desigualdad ha caído con la apertura económica abonando a favor del argumento de que en términos generales, una mayor apertura eleva los ingresos per capita de los pobres y por tanto el ingreso de los pobres. No obstante, la distribución del ingreso per capita entre países ha llegado a ser más desigual en las últimas décadas, y por supuesto, las diferencias se reflejan en su población.

²⁰ Moran, Peter y Ghoshal, Sumantra (1999). "Markets, firms and the process of economic Development" Academy of Management Review, 1999, Vol. 24, No. 3, 390-412.

Los gobiernos neoliberales no han podido reorientar las instituciones para lograr una distribución más justa y equitativa en los beneficios de la globalización. El capitalismo consiste en no más que un modo de producción en el cual formalmente se recluta libremente el trabajo por empleadores regulares de empresas que compiten en el mercado por la obtención de utilidades (Runciman 1995)²¹. Las implicaciones son obvias: cómo se pueden hacer predicamentos democráticos que postulen la igualdad política bajo condiciones de una economía que intrínsecamente favorece la desigualdad.

Al nivel de economías nacionales se exhiben variaciones sustanciales en el significado de asignaciones del mercado basadas en los precios, la política industrial y las relaciones de los negocios con el Estado (Appelbaum and Henderson, 1995)²². Al mercado se le objeta de que está profundamente enraizado en principios que promueven la competencia y la codicia entre los seres humanos, que conduce a la explotación y a la profundización de las desigualdades. El mecanismo sobre el que se organiza la globalización es el de una selección permanente en un contexto de competencia entre los principales factores de la producción, como por ejemplo, entre el trabajo y el capital, con mayores ventajas para éste último por la movilidad que le proporcionan los mismos procesos de globalización. La orientación de una política económica de crecimiento hacia fuera basado en la competitividad para poder insertarse en los mercados internacionales, ha limitado la capacidad redistributiva del Estado y como resultado se han incrementado los índices de pobreza. No hay que olvidar que el concepto de pobreza es un concepto relativo.

Las elecciones económicas sobre el consumo y la inversión individuales son influidas por las variables sociales, culturales, institucionales, etc. Esta ambigüedad se manifiesta más claramente en la necesidad que tienen los ciudadanos para mantener lealtades separadas. Por un lado, a sus propias tradiciones e instituciones, y por el otro lado, a las características de una cultura internacional que rápidamente se desarrolla (Ireland and Hitt, 1999)²³.

Un Estado mutante

En la era de la globalización el Estado-nación está en crisis. La crisis del Estado-nación lo empuja a su transformación, acotada como un componente de los procesos de "reestructuración global" asociados con la emergencia de un capitalismo transnacionalista. Ya no es el Estado-

²¹ Runciman, W.G. (1995) "The 'triumph' of capitalism as a topic in the theory of social selection". New Left Review, 210.

²² Appelbaum, Richard and Henderson, Jeffrey (1995). "The hinge of history: Turbulence and transformation in the world economy", Competition & change, Vol. 1, number 1.

²³ Ireland, R. Duane and Hitt Michael A. (1999). "Achieving and maintaining strategic competitiveness in the 21st Century "The role of strategic leadership", Academy of Management Executive, Vol. 13, No.1.

nación modelado como un actor que tiene coherencia y un destino propio dentro de una jerarquía de poder internacional y como resultado de una racionalidad de intereses. Por otra parte, la presencia activa del Estado en las diferentes actividades económicas, polariza el debate de las funciones del mercado, el Estado y la sociedad en la asignación de los recursos y se dan diferentes interpretaciones acerca del papel óptimo de los gobiernos.

Sin embargo, hay que reconocer que este debate está perdiendo validez debido a que las fronteras y divisiones entre Estado, mercado y sociedad son más fluidas y porosas. Las fronteras entre las empresas y los Estados son todavía más permeables que aquellas entre los Estado-nación, tanto porque cada persona que pertenece a la empresa es al mismo tiempo ciudadano de al menos un Estado-nación. No obstante, los Estados nación son los representantes exclusivos de la ciudadanía, lo que los hace ser diferentes de otros agentes tales como los organismos públicos o privados internacionales, las empresas transnacionales y multinacionales, las organizaciones no gubernamentales, etc.

Incluso en los Estados de Bienestar más desarrollados, las diferencias estructurales del gasto en materia de bienestar eran muchas, pero eran más importantes las diferencias institucionales entre los Estados de bienestar universalistas financiados directamente de los impuestos y los sistemas "corporatistas" con un enfoque a las contribuciones de empleadores y empleados. Las diferencias estructurales e institucionales entre aquellos Estados de Bienestar con altos niveles de protección social obstaculizaron las políticas de relaciones sociales e industriales por acuerdos internacionales (Scharpf, 1997)²⁴. Muchos países que aplican el modelo de Estado de Bienestar toman una actitud paternalista con respecto a la sociedad, asumiendo la toma de decisiones de gobernabilidad, formulando e implementando políticas que correspondían al ámbito de la sociedad, y descuidando la promoción de una cultura política basada en la democracia. La democracia capitalista se manifiesta de formas y modelos muy diversos en la organización de las interrelaciones Estado-mercado, incluyendo el estado de Bienestar.

Los supuestos fracasos del Estado de Bienestar o Estado Keynesiano por no representar ya los intereses del capitalismo globalizador, requieren de mutaciones radicales. El nuevo Estado surge a partir de propuestas de políticas monetaristas y de una economía política neoliberal-ortodoxa por las Escuelas de "Chicago" y de Stanford". Este nuevo paradigma se fundamenta en el supuesto de que los agentes económicos actúen correctamente, con conocimiento de causas y son progresistas socialmente. La estrategia fundamental es limitar la participación del Estado en la economía. El capitalismo global socava el poder absoluto del Estado y rinde la dualidad existente entre público-privado y economía-política que presiona al Estado nación a renunciar a su función

de mantener el bienestar social, contradictoriamente cuando la sociedad necesita la protección contra los excesos del mercado. Por otro lado, la soberanía nacional se debilita cuando están incrementándose las relaciones de interdependencia entre los diferentes países del mundo.

Tanto el Keynesianismo como el monetarismo tienen como fundamento la teoría clásica en materia de políticas de estabilización económica. Cuando el Keynesianismo no fue capaz de dar respuesta a los problemas económicos de los años setenta en Inglaterra debido a las presiones del mercado, la reconfiguración de las bases sociales del Estado y al cambiante clima de las ideas y opiniones domésticas (Baker, 1999)²⁵ entonces comenzó su reemplazo por el monetarismo. En la "Teoría General" de Keynes, éste sostiene que "una economía de iniciativa privada que emplea dinero, intangible o fiduciario necesita ser estabilizada, y por lo tanto, ello sería posible a través de políticas monetarias y fiscales adecuadas.

En contraste, los auténticos monetaristas son de la opinión de que, no existe una verdadera necesidad de estabilizar la economía, o de que incluso, en caso de que la hubiera esto no podría realizarse, ya que las políticas estabilizadoras probablemente se incrementarían en vez disminuir esa estabilidad (Alcántara Meixueiro, 1998)²⁶. Cuando el Keynesianismo entró en crisis, las prescripciones monetaristas sirvieron de fundamento a los formuladores de las políticas públicas, bajo la perspectiva dominante de que las políticas económicas nacionales se ajustan de acuerdo a los requerimientos de la economía mundial en transición.

El argumento de la irreversibilidad de los procesos de globalización está permeando la reforma del Estado y los nuevos diseños de sus funciones. Muchas de las funciones que originalmente corresponden al Estado-nación están siendo transferidas a instancias supranacionales debido a una presión exagerada que ejercen los procesos de globalización. Esta supranacionalidad tensiona al Estado-nación buscando espacios más allá de las fronteras físicas y culturales, aunque no lo deja vacío del todo. En realidad los procesos de globalización por un lado están desmantelando las instituciones y funciones del Estado pero por otro lado está apoyando su recomposición mediante nuevas instituciones y funciones. Territorio, moneda, fuerzas armadas, etc., están en constantes procesos de cambio.

Un análisis de las finanzas internacionales y los servicios corporativos puede ayudar a mostrar las diferencias entre el papel del Estado en las formas anteriores de internacionalización y de la

²⁴ Scharpf, W. Fritz (1997). "Introduction: the problem-solving capacity of multi-level governance", Journal of European Public Policy 4:4 December: 520-538.

²⁵ Baker, Andrew (1999). "Nébulouse and the 'internationalization of the state' in the UK? The case Of HM Treasure and the Bank of England", Review of International Political Economy 6:1 Spring 1999: 79-100.

²⁶ Alcántara Meixueiro, Enrique. (1998). El neoliberalismo: repliegue estatal forzoso. Un nuevo enfoque teórico (perdido). Quórum Año VII, No. 63. Noviembre -diciembre, páginas 135-146.

actual globalización de las actividades económicas evidentes en algunos sectores económicos (Sassen, 1995). La composición de la propiedad corporativa tiene un papel importante en la creación y sostenimiento del crecimiento económico a largo plazo, lo cual tiene una fuerte implicación en la teoría del crecimiento endógeno (Gylfason et al. 1999)²⁷.

Las Naciones-Estado han estado siempre presentes y juegan un papel importante en el desarrollo económico al hacerse responsable de la reproducción de las condiciones necesarias para la acumulación del capital y para la legitimación de los arreglos sociales y políticos asociados con la obtención de riqueza y poder en un sistema económico. Los Estados-nación se adaptan a la evolución misma de las formas que el desarrollo capitalista le impone. La forma en que los recursos son obtenidos y usados determinan hasta cierto punto el tipo de desarrollo económico, el cual consiste en un proceso interactivo para la creación y realización de valor, a través de las diferentes combinaciones de recursos e intercambios (Moran y Ghoshal, 1999)²⁸. Lo importante de esta combinación de recursos y los intercambios que se realizan es el resultante crecimiento económico que tiene que trasladarse en mejoramiento de los niveles de calidad de vida de la población.

Para promover este crecimiento y desarrollo económico, el gobierno tiene que embarcarse en programas de desarrollo social que garanticen ciertos derechos y libertades, políticas públicas que combatan el hambre, la insalubridad, el analfabetismo, la tiranía de los gobiernos no democráticos, etc. Si las naciones pobres quieren ser competitivas, no pueden ignorar los males sociales que les aquejan. Si el desarrollo desigual permanece como una característica del sistema mundial, la estratificación parece incrementarse dentro de las naciones industrializadas (Habermas 1974; Offe 1975, Appelbaum and Henderson 1995)²⁹. Los Estados pro-activos permanecen centrales al crecimiento y a la prosperidad económica, mientras que la economía que parecer ser caótica, demanda por un mayor papel de la regulación supranacional.

El papel de las agencias estatales subnacionales como socios de empresas y asociaciones de negocios energizan las redes de acción económica ubicadas localmente, es una de las formas para apoyar el crecimiento económico y el desarrollo social. Pero este desarrollo económico y social desigual está muy lejos de un verdadero desarrollo sustentable sólo delimitado por una cultura propia local y por una moralidad económica. Es un desarrollo económico que privatiza los

²⁷ Gylfason, Thorvaldur; Herbertsson, Tryggvi Thor; Zoega, Gylfi. (1999). Ownership and growth, paper unpublished.

²⁸ Moran, Peter y Ghoshal, Sumantra (1999). Op. Cit.

²⁹ Habermas, J. (1974) Legitimation crisis. Boston: Beacon Press. Offe, C. (1975) "The theory of the capitalist state and the problem of policy formation". In Leon N. Lindberg, Robert Alford, Colin Crouch and Claus Offe (eds) Stress and contradiction in modern Capitalism. Lexington: D.C. Health. Appelbaum, Richard and Henderson, Jeffrey (1995). Op. Cit.

beneficios y socializa los costos. El propio concepto de desarrollo sustentable debe estar relacionado con la competitividad de la economía, el nivel de desarrollo social y por un modelo de nación.

El cuestionamiento sobre la legitimidad del papel que el gobierno debe tener para intervenir el mercado y en los asuntos privados es muy antiguo, y en términos generales se acepta como respuesta normativa y como una justificación, que el gobierno interviene en el mercado cuando éste falla en sus funciones. Apareció inicialmente como una forma de explicación en términos económicos del por qué la necesidad de que los gobiernos eleven su gasto. Sin embargo, no existe una teoría normativa que sea satisfactoria con respecto a las funciones apropiadas del gobierno en una economía mixta, es más bien resultado de estudios empíricos. Por tanto, el modelo de las fallas del mercado también falla, como cualquier otro modelo deductivo porque no deriva suficientemente de lo empírico, no es suficientemente inductivo y sólo se fundamentan en métodos entendimiento que derivan proposiciones específicas de principios generales sin mucha atención los hechos observados.

Los analistas de las políticas públicas consideran que las fallas del mercado y la existencia de externalidades dan una justificación necesaria aunque no suficiente de las intervenciones gubernamentales. El concepto de fallas del mercado es aplicable a circunstancias donde la persecución del interés privado no conduce a un uso eficiente de los recursos de la sociedad o a una distribución justa de los bienes de la sociedad. La intervención gubernamental puede realizarse cuando muestra que una política genérica menos intrusiva no puede ser utilizada o cuando no pueda diseñarse efectivamente un contrato privado para tratar de resolver la falla del mercado (Weimer y Vining, 1992)³⁰.

Sin embargo, muchos gobiernos de los Estado-nación, por ejemplo, están tomando la actitud hacia la pobreza de dejar las manos libres al mercado, sustentándose en la premisa de que la globalización económica derramará un mayor crecimiento económico y por consiguiente el incremento en los ingresos que disminuirán los niveles de pobreza. El informe del Banco Mundial "Crecimiento es bueno para el pobre" relaciona uno a uno los ingreso de la quinta parte más baja de la población con el producto doméstico bruto per cápita y argumenta que el ingreso de todos los sectores crece proporcionalmente en la misma tasa. El estudio enfatiza que los beneficios de la apertura comercial son los mismos para los pobres que para la economía total. Las investigaciones empíricas sobre los efectos del empleo en la liberalización comercial en los países en desarrollo

³⁰ Weimer, D.L., & Vining, A.R. (1992). Policy analysis: Concepts and practice (2nd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

confirman que los costos potenciales de la apertura comercial pueden ser reducidos o aumentados por el contexto de las políticas en las cuales la reforma se efectúa.

La pobreza, al igual que la riqueza tiene sus causas estructurales en el desarrollo. Habrá que comparar los beneficios de la intervención gubernamental con el riesgo de que los problemas principal-agente en el sector público hagan los problemas mucho más difíciles. La eficiencia de la intervención del gobierno hecha en los términos de Kaldor-Hicks se fundamenta cuando los costos de intervención son menores que los beneficios. Es decir, la intervención del gobierno es más eficiente cuando los beneficios que se obtienen son mayores que los costos que se implican. Se asume que una falla del mercado es una condición necesaria para una intervención eficiente. Es decir, la condición suficiente de la intervención gubernamental se determina cuando el impacto económico de la regulación es mayor en los términos de beneficios que de costos, cuando las ganancias sobrepasan los daños y perjuicios.

El análisis costo-beneficio de la regulación puede determinar el impacto económico de la política social, lo cual recibe menos atención que el presupuesto de gastos gubernamental. De esto se sigue que los que formulan las políticas públicas, hasta donde les sea posible deben cuantificar y comparar los beneficios y los costos cuando se tomen decisiones de intervención y de regulación. La investigación (Hahn, 1998)³¹ sugiere que la regulación y la intervención de los gobiernos pueden ser ampliamente y significativamente mejoradas, de tal manera que obtengan mayores beneficios, salvar vidas por ejemplo, con menos recursos. Frankel (1995)³² por ejemplo, sugiere que en aquellas situaciones donde se involucran bienes públicos, el gobierno puede estar en una mejor posición que el sector privado para operar una empresa. No obstante, el Estado-nación pierde poder y soberanía no solamente por las empresas transnacionales sino por el avance del sector privado, en términos generales.

Los costos de transacción proveen el marco conceptual y el método para justificar la naturaleza de la acción colectiva y explican las relaciones entre el gobierno y el mercado. La intervención gubernamental es óptima cuando sus costos de transacción son cero y no se presentan problemas de principal-agente. En general, concluyen en cualquier tiempo que el gobierno pueda reducir los costos de transacción privados o sus propios costos de provisión debe hacerlo a pesar de que exista o no una externalidad. Los análisis de los costos de transacción llaman la atención a las características que le dan al gobierno una ventaja relativa sobre otras instituciones en su habilidad para bajar los costos de transacción, tales como el poder de coerción.

³¹ Hahn W. Robert (1998). "Government Analysis of the benefits and costs of regulation" Journal of Economic Perspectives, Volume 12, Number 4, fall 1998, pages 201-210.

³² Frankel, T. (1995, Fall). Foreword. Symposium: A recipe for effecting institutional changes to achieve privatization. Boston University International Law Journal, 13, 295-311.

Weber (1978)³³ define al gobierno como una institución que monopoliza el uso de la fuerza o los poderes de coerción sobre un territorio dado. La intervención del Estado debe desarrollar aquellas funciones en las que el poder de coerción le da ventaja absoluta.

Por otro lado, el relativo éxito que han logrado las economías orientadas por el mercado, han sido las formas en las cuales el Estado y los mercados sistemáticamente interactúan. Ni el mercado, ni el Estado ni cualquier otra institución económica son perfectas como mecanismos de coordinación. Cada institución tiene sus costos y beneficios y es por lo tanto mejor que otras bajo ciertas condiciones y peor bajo otras condiciones, observa Chang (1994)³⁴. Los gobiernos de los países tienen asignadas funciones en diferentes grados y niveles de responsabilidad, dependiendo de sus sistemas políticos, de sus fuerzas demográficas, ingreso, riqueza y preferencias de la gente por la provisión pública de bienes y servicios (Aronson and Ott, 1991)³⁵. Sin embargo, entre las acciones que el gobierno puede establecer para reforzar las funciones del mercado, están la creación de instituciones que fortalecen los derechos de propiedad privada y el aseguramiento de la aplicación de pesas y medidas, etc. Estas acciones tienden a reducir los costos de transacción

Tampoco resulta fácil determinar hasta qué grado los regímenes supranacionales y las administraciones nacionales necesitan modificar sus agendas y prescripciones de las políticas en virtud de la creciente movilidad de los recursos. En un extremo, la definición por una mayor función de las instituciones del mercado para autoregular las formas de organización económica y la asignación de los recursos, y en el otro extremo, la concepción neoestructuralista de las limitaciones del mercado como asignador óptimo de los recursos. La extensión y la forma de intervención e involucramiento del gobierno es dependiente de la extensión y el carácter de las imperfecciones del mercado. Esta concepción fundamenta la responsabilidad de la orientación del desarrollo económico de las sociedades periféricas, la cual debe recaer principalmente en el Estado. Pero hasta ahora, no se ha evaluado si la intervención estatal es más efectiva en costos que el mercado que reemplaza. Por otro lado, la cultura puede ser un sustituto de la acción gubernamental.

Los roles emergentes del Estado.

³³ Weber, M. (1978). Economy and society (G. Roth & C. Wittich, Eds.). Berkeley: University of California Press.

³⁴ Chang, H. J. (1994). The political economy of industrial policy, New York: St Martin's Press.

³⁵ Aronson, J. R. and Ott, A. F. (1991). "The growth of the public sector", in D. Greenaway, M. Bleaney and I. M. T. Stewart (eds) Companion to contemporary economic thought, London and New York: Routledge, pp. 523-46.

En un intento para crear una tipología de acercamientos a la organización económica, Dunning (1997)³⁶ identifica seis roles del gobierno en una economía orientada por el mercado: los intereses políticos y económicos del Estado deben ser la principal justificación para la actividad económica (mercantilistas, regular los asuntos de acuerdo a un orden natural (Fisiócratas), la "mano invisible" de los mercados como el mejor asignador de los recursos (clásicos y neoclásicos), un activo y participativo papel del Estado en todos los aspectos de los asuntos económicos (economía socialista), el bienestar social de la comunidad y la distribución del dividendo nacional (economía de bienestar), libertad personal y contra la intervención del Estado (contractarianismo) y la falta de confianza en la eficiencia y en la justicia social de la economía del mercado justifican las intervenciones del Estado (Estructuralismo).

Los nuevos roles emergentes en las responsabilidades del Estado incluyen las formas en que éste afecta al mercado. El nuevo Estado emergente es un Estado capitalista neoliberal que se ha convertido, al decir de Cox (1992)³⁷ en la "correa de transmisión" de los intereses globales a los nacionales. Por lo tanto, el nuevo Estado es una agencia para el ajuste de las políticas económicas nacionales y las prácticas de las exigencias percibidas de la economía global. Esto puede apreciarse con el crecimiento de las agencias estatales que cada vez se conectan más a la economía global. Sin embargo, Baker (1999)³⁸ no está de acuerdo con esta noción del Estado. En todo caso, la metáfora no captura la complejidad de la relación entre los procesos de globalización y el Estado.

El Estado emergente está transitando de un Estado interventor a un Estado facilitador de las actividades del sector privado. Pero en este tránsito se está descuidando el combate a los problemas de la pobreza, la marginación y la exclusión social. El nuevo modelo simplemente ignora la necesidad de desarrollar un sistema social más justo y eficiente, con las instituciones que lo garanticen. Hasta ahora, la instrumentación de programas de estabilización y ajuste macroeconómicos ha dejado un fuerte impacto en los segmentos más pobres de la sociedad, lo que hace urgente que se realicen arreglos institucionales que hagan inversiones sociales para legitimar los roles emergentes del Estado.

³⁶ Dunning, John H. (1997). "Governments and the macro-organization of economic activity: An historical and spatial perspective", Review of International Political Economy, 4:1 Spring, 42-86.

³⁷ Cox, Ronald W. (1995). "Corporate coalitions and industrial restructuring: explaining regional trade Agreements", Competition and change, 1995 Vol. 1.

³⁸ Baker, Andrew (1999). "Nébulouse and the 'internationalization of the state' in the UK? The case Of HM Treasury and the Bank of England", Review of International Political Economy 6:1 Spring 1999: 79-100.

Tres principios sirven de fundamento para legitimar los diferentes roles del Estado en una sociedad. Siguiendo a Camou (1998)³⁹, estos tres "principios legitimadores" del desarrollo y del progreso de los individuos en la sociedad son: en primer término el "privatista" que se fundamenta en la libre iniciativa y la competencia abierta, el principio "compensador" que fundamenta la protección a través de compensaciones que debe dar el Estado a los grupos sociales más vulnerables, y finalmente el principio de "bienestar" que justifica la intervención del Estado para satisfacer las necesidades apremiantes de grandes grupos de la población que carecen de bienes y servicios básicos.

Desde otro punto de vista, un enfoque filosófico/ideológico refleja la naturaleza de la sociedad y la forma correcta, más que eficiente, de cómo la actividad económica debe ser organizada. El punto de vista del costo-beneficio de las formas organizacionales alternativas (mercados, jerarquías, comunidades) parte de la consideración de que en una situación de perfecta competencia, los mercados son el mejor instrumento para la asignación de recursos escasos. Tal parece que la tendencia dominante en la ola de cambios de las formas organizacionales apuntan hacia una hibridización de formas de jerarquías y mercados, las cuales introducen los incentivos de los mercados en las organizaciones y jerarquías que controlan el manejo de los activos en los mercados.

La forma del mercado se fundamenta en el mecanismo de los precios para coordinar oferentes competitivos y compradores anónimos. Con mercancías estándar, derechos de propiedad y precios marginales se promete optimizar la producción y la distribución: la dinámica de la competencia, la provisión y la demanda llevan el precio a un bienestar social que es un óptimo de Pareto, en el cual ningún bienestar se incrementa sin que se reduzca el de otro (Adler, 1999)⁴⁰. Amartya Sen muestra cómo los derechos liberales pueden producir resultados que cada individuo preferiría evitar, por lo tanto, violando el principio de Pareto. Sen critica el "bienestarismo" (Welfarism) porque hace de los juicios morales una función sólo de la utilidad de los individuos. Lo define como el punto de vista que enjuicia la relativa bondad de los estados de cosas alternativos, los cuales deben estar basados exclusivamente en, y tomados como un incremento de la función de, las respectivas colecciones de las utilidades individuales de estos estados (Sen, 1999)⁴¹. Sin embargo, la teoría del bienestar no necesita asumir que el bienestar social para una población dada es igual a la suma de las utilidades individuales.

³⁹ Camou, Antonio (1998). "Gobernabilidad y democracia en América Latina", Nexos 241, Enero de 1998, Páginas 105-111.

⁴⁰ Adler, Paul.S (1999). Op. Cit.

⁴¹ Sen, Amartya (1999). "Democracy as a Universal value." Journal of Democracy 10 (3):3-17.

Chang (1999)⁴² presenta un ejemplo de una función de bienestar que puede incorporar principios de justicia y aún cumplir con el principio de Pareto, demostrando que el principio de Pareto por sí mismo no necesariamente implica que se tenga que abandonar principios de justicia, imparcialidad y tolerancia liberal. La teoría de la justicia puede incorporar el principio de Pareto y puede generar además una lista jerarquizada completa de alternativas, tanto como una función utilitaria de bienestar social puede. Para ello, necesita de instituciones morales fuertes con respecto al principio de tolerancia liberal y que además respete el principio de Pareto.

La sola justificación de la intervención externa es que de una manera u otra, los mercados fallan en el desempeño del óptimo de Pareto. Las razones de las imperfecciones del mercado más importantes que afectan los niveles de precios y el desarrollo, entre otros son, las distorsiones de las estructuras del mercado en oligopolios y monopolios, la recesión del mercado interno, las externalidades y la beneficencia social. Además se consideran también las deficiencias en la infraestructura física, el desempleo estructural, los cuellos de botella que aumentan los costos de producción y distribución, las instituciones y los costos de transacción y coordinación y la tecnología y el cambio organizacional.

El papel del Estado en el desarrollo económico ha cambiado radicalmente desde la crisis de la década de los ochenta y se ha acelerado con los procesos de globalización. Pero la reducción de funciones del papel del Estado en la política económica no es una condición suficiente para el habilitamiento de otras instituciones. El bienestar fue evaluado como la distribución de un producto social neto sobre las bases de ciertas funciones que los ciudadanos cumplían y de derechos derivados de ciertos roles personales. Las necesidades en materia económica eran medibles y capaces de ser comparadas interpersonalmente dentro de un espacio público de ciudadanía. Se enfatizaron la titularidad de las asignaciones dentro de un concepto de distribución económica contrastados con las diferentes numeraciones asociadas con estimaciones de gastos e ingresos agregados que se centraban en un concepto de ciudadanía activa e individualista.

Ahora se insiste en que los Estados subjetivos no pueden ser comparados, pero que las operaciones de “la economía” son concebidas como una entidad largamente autónoma gobernada por sí misma, reguladas para hacer disponible las satisfacciones individuales que persigan los individuos (Brown, 1997)⁴³. Un individualismo y un libre mercado han dado por resultado compradores y vendedores monopolísticos agrupados en corporaciones transnacionales monopolísticas e impersonales.

⁴² Chang, H. J. (1994). Op. Cit.

⁴³ Brown, Nicholas (1997). “ ‘A sense of number and reality’: economics and government in Australia, Economy and Society, Volume 26, Number 2, may 1997: 233-256.

La Nueva Macroeconomía Clásica aliada de la Nueva Derecha y al conservatismo que se apoya en la teoría de la elección pública, basada en los trabajos de Buchanan y Tullock (1962)⁴⁴, favorecen el establecimiento de reglas constitucionales para controlar las acciones del Estado, limitar sus intervenciones y reducir su crecimiento (Gilbert and Michie, 1997)⁴⁵, aunque es dudosa la aseveración de que la Nueva Macroeconomía Clásica se apoya en el trabajo de elección pública de Buchanan. Puesto que los niveles de intervención del gobierno son altos en la mayor parte de las economías, la Nueva Macroeconomía Clásica apoya las acciones tendientes a establecer reglas que gobiernen la elección de las políticas, las cuales considera son no efectivas en su generalidad. Por ejemplo, Buchanan argumenta a favor de reglas que restrinjan la acción del gobierno a fin de limitar la coerción de individuos ya sea a través de las acciones propias de otros individuos o a través de acciones colectivas por medio del gobierno.

La Nueva Macroeconomía Clásica es un acercamiento instrumentalista que llama por reglas de las políticas bajo el supuesto básico de que los mercados trabajan y que la intervención del gobierno es superflua y generalmente el responsable de los problemas macroeconómicos. La intervención incontrolada del Estado en el mercado crea incertidumbres que causan inflación y es responsable de los ciclos de los negocios. Por lo tanto, concluyen los autores, las reglas son preferibles a la discreción. Pero la no-intervención del gobierno en la economía, es lo mejor.

De un Estado activo que intervenía en la racionalidad del desarrollo económico, de acuerdo con Salazar Xirinachs⁴⁶, se ha pasado a "...un ambiente intelectual de profundo escepticismo acerca de los motivos, las habilidades y la conveniencia de la intervención estatal, y a una reafirmación de las bondades de las fuerzas del mercado y de la iniciativa individual y privada". El elemento central de este nuevo orden es la intervención del Estado sobre una base diferenciada en la complejidad de la nueva economía. Así por ejemplo, Buchanan (1991)⁴⁷ no niega el papel del gobierno cuando centra su atención en la posibilidad de las fallas del mercado y la tendencia a expender el nivel de intervención del gobierno. En este sentido, las reglas son diseñadas para afectar el proceso de gobierno.

Por otro lado, la Nueva Macroeconomía Clásica considera la intervención del Estado como ineficiente y las reglas como los medios para limitar y reducir hasta lo posible la intervención del gobierno. El gobierno ya no es más un lugar para las simples estructuras de los flujos de

⁴⁴ Buchanan, J.M. and Tullock, G. (1962). The calculus of consent: logical foundation of constitutional Democracy. Ann Arbor, University of Michigan Press.

⁴⁵ Gilbert, Evan and Michie, Jonathan (1997). "New classical macroeconomic theory and fiscal rules: some methodological problems", Contributions to Political Economy. 16.

⁴⁶ Salazar Xirinachs. "El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico", en El desarrollo desde dentro.

⁴⁷ Buchanan, J.M. (1991). Constitutional Economics, Oxford, Basil Blackwell.

materiales planeados. El manejo de los asuntos públicos requiere de un acercamiento altamente diferenciado en las cuales las decisiones finales se toman sobre la base de una cascada de decisiones preliminares (Köning, 1998)⁴⁸. Esta reevaluación del papel del Estado se encuentra "...estrechamente asociada con una reevaluación de las estrategias y mecanismos para promover el desarrollo y lograr la reactivación económica..." en los términos de Salazar Xirinachs. Sin embargo la limitación de las funciones del Estado en materia de economía política no garantizan el adecuado funcionamiento de otras instituciones.

El gobierno del Estado-nación despiadadamente sometido a los embates de las fuerzas económicas transnacionales y a una revolución tecnológica de la información, no debe sucumbir fácilmente a las presiones, y menos renunciar a sus funciones de mediadores entre la sociedad y el mercado frente a los enormes retos que estos cambios globales significan. Por el contrario, ante el enorme reto que representan las fuerzas de los procesos de globalización informática y económica, los Estado-nación deben fortalecer sus estructuras mediante la reorganización y el refinanciamiento de las instituciones del Estado-nación necesarias para establecer la nueva gobernabilidad entre la sociedad y el mercado. Con ello, se debe apoyar un desarrollo que se sustente en una profundización de la democracia y solidaridad social.

Las nuevas formas de gobernabilidad del Estado

Las nuevas formas de gobernabilidad de un Estado-nación ampliamente insertado en la globalidad, deben traducirse en políticas públicas que posibiliten una relación positiva entre el crecimiento económico y el desarrollo social. El crecimiento económico que pueda derivarse de los procesos de globalización tienen que acompañarse de un conjunto complejo de políticas entre las que se deben incluir la asistencia financiera y técnica multilateral proveniente de organismos e instituciones globales, así como encausamiento para la transferencia y ayuda bilateral a los países menos desarrollados.

La práctica de políticas públicas y una política económica que promuevan un crecimiento económico que provea los recursos para sostener una política social capaz de mejorar la equidad en la distribución de los beneficios, es un requisito necesario, aunque no suficiente para ampliar las opciones y oportunidades al pleno desarrollo humano. Además, las políticas públicas deben orientar y apoyar los procesos de transformación que la sociedad misma impulsa e incorporar a la ciudadanía y a la sociedad en los beneficios y oportunidades y no solamente en el traslado de los costos de estos cambios. El progreso y desarrollo de los países requiere además del Estado de

⁴⁸ König, Klaus (1998). "Three worlds of public administration modernization", International Journal of Organization Theory and Behavior, 1(4), 481-520.

Derecho, probidad financiera, estabilidad política, la ausencia de conflictos y de un marco legal que estimule las inversiones domésticas y foráneas.

El desarrollo de la democracia y el desarrollo integral de la sociedad son dos factores importantes para avanzar en las nuevas formas de la gobernabilidad sustentadas sobre la base de un Estado-nación eficaz y con un liderazgo político fuerte y un ejercicio de la autoridad delimitado por las instituciones que articule las diversas fuerzas y armonice los intereses. Todavía el Estado nacional constituye la base territorial para sostener la gobernabilidad y la democracia como los primeros recursos para legitimarse y para delimitar la ciudadanía misma que representan. Frente a los retos de competitividad que plantea la globalidad, un Estado-nación con estas características es el mejor diseño para la incorporación y la expresión de las expectativas de la sociedad y para conectarlas con los cambios del ambiente globalizador.

Con las transformaciones económicas ocurren las políticas, sociales y culturales. La organización económica de las sociedades democráticas ha quedado delimitada por las diferentes funciones que desempeñan los gobiernos, ya sea como iniciador, supervisor del sistema económico y árbitro en las disputas que surgen entre los diferentes agentes económicos. Estas funciones se consideran especiales y de responsabilidad única para gobiernos, o bien como dueño de activos, participante e influenciador de la forma en que los recursos son asignados, funciones que son frecuentemente realizadas por las instituciones tanto del sector público como del privado. Cualquier sociedad moderna debe ser un equilibrio ajustado de una mezcla de instituciones del sector privado y del sector público que regule y redistribuya los recursos y que además experimente la autorganización.

Para mantener un nivel de gobernabilidad en la organización económica de una sociedad y conseguir los objetivos sociales, se requiere equilibrar estas dos funciones de los gobiernos con las funciones de otras instituciones, como el mercado mismo, por ejemplo. Este dilema de disfuncionalidad y desequilibrio de las relaciones entre Estado y mercado es delimitado por Orive (1997)⁴⁹ cuando anota que "el mercado funciona con competencia pero la cooperación exige el papel activo del Estado...como promotor y catalizador de acuerdos entre los actores económicos y sociales que el mercado por sí mismo no garantiza...un papel más allá de ser el simple corrector de las fallas del mercado sin por ello volver a ser el actor dominante".

El mercado puede ser el principal asignador de recursos, pero el Estado puede crear las condiciones de equidad y justicia para que las necesidades de los más pobres sean satisfechas. Sin embargo, es difícil delimitar la frontera entre el mercado y el Estado, las cuales cambian

⁴⁹ Orive, Adolfo (1997) Para una política económica de Estado, inédito, México, Octubre de 1997, pág. 12.

constantemente, cargándose a un lado o a otro y ha sido el tema central de luchas políticas e ideológicas que trastornan al mundo y modifican drásticamente a la humanidad, causando muchas de las veces enormes daños y desigualdades. La acción de un Estado fuerte que apoya a empresas pequeñas y medianas puede fortalecer un sistema económico con una política social más justa y equitativa. Sin embargo, en las relaciones entre el Estado y las empresas, estas últimas mantienen su primacía sobre el Estado.

Appelbaum y Henderson (1995)⁵⁰ sostienen que las compañías tendrán una presión creciente a niveles nacional e internacional a fin de formular estrategias corporativas que sean determinantes para lograr objetivos que tomen en cuenta la naturaleza de las estructuras de la gobernabilidad. El grado en el cual las compañías son capaces - en algunos casos incluso interesadas - en institucionalizar la innovación como el mayor objetivo de su operación, son centralmente importantes no solo para el desempeño económico nacional, sino que también para el grado en que pueden construirse sociedades más igualitarias y prósperas.

Así pues, no es sorpresa que las transformaciones económicas han traído consigo cambios políticos, sociales culturales y psicológicos, los cuales tienen que analizarse no solamente en sus actores, estructuras y procesos, sino también desde el punto de vista del ciudadano, a efecto de delimitar la urgencia que tiene el Estado para atender las exigencias de una ciudadanía más capaz para deliberar y tomar decisiones. Decir que los principios democráticos y los principios solo se manifiestan en un modelo económico "neoliberal" resulta una falacia, de tal forma que de la misma afirmación esos principios se convierten en antidemocráticos.

La existencia de principios democráticos y de libre mercado tampoco es garantía de un modelo de desarrollo social legitimado. De hecho, no existe todavía una economía pura de mercado donde la democracia esté totalmente consolidada. Lo que existen son democracias con diferentes grados de intervención estatal en la economía para garantizar a los ciudadanos ciertos bienes públicos, tales como la educación, salud, vivienda, etc. Por otro lado, la democracia está siendo delimitada por los cambios tecnológicos y el industrialismo.

De acuerdo con Linz y Stepan (1996)⁵¹, la consolidación de la democracia requiere de "la institucionalización de un mercado políticamente regulado. Esto requiere de una sociedad económica, que a su vez requiere de un Estado efectivo. Aun un objetivo tal como estrechar el alcance de la propiedad pública (por ejemplo, la privatización, como una actividad del Estado, que requiere una buena participación institucional) en una forma legal y ordenada es llevado a cabo

⁵⁰ Appelbaum y Henderson (1995). Op. Cit.

⁵¹ Linz, J. y Stepan AI, (1996). "Toward consolidated democracies", en Journal of Democracy, Num. 2, April, p.22.

con mayor eficacia por un Estado fuerte que por uno débil. El deterioro económico provocado por la incapacidad del Estado para desempeñar funciones regulatorias básicas en buena medida conjuga los problemas de la reforma económica y la democratización".