

“La economía política es el estudio de las distintas estructuras de retribución entre las que la sociedad puede (y, por lo tanto, debe) elegir: ¿ cómo funcionan dichos mecanismos en un sistema existente o imaginable -los derechos legales, determinados mercados, los impuestos y las subvenciones, los decretos y las obligaciones, etc.- en la configuración de las oportunidades de los individuos? ¿ Y en qué medida tienden a funcionar bien o mal? La desigualdad, el desempleo, la inflación, la contaminación... en todos los casos, el economista político trata de explicar qué requieren los factores económicos, cuál es el resultado de los factores políticos y qué podrían modificarse”.

E. Phelps

INTRODUCCION

El estado es la creación institucional más importante de la modernización. Es difícil pensar el grado de sofisticación económica y la complejidad social e institucional de las economías contemporáneas sin el papel del estado. El desarrollo económico no sólo depende de las transacciones económicas en el mercado y el sector privado, sino también de los bienes y servicios, de las leyes y normas, de la educación, bienestar social, y de la infraestructura que son proporcionados por el estado.

El estado ha incrementado su papel e importancia desde los días de la gran depresión. Algunos simples datos lo ilustran. En los países industrializados el gasto del sector público ha alcanzado casi la mitad de la ingreso nacional. Los impuestos al ingreso (individual y de las empresas) significa una tercera parte del producto interno bruto. La participación directa del estado en la producción, la inversión, y el empleo mediante las empresas públicas es también muy significativa. Pero las estadísticas sólo dicen todo de la importancia del estado. El otro lado de la historia son las instituciones, las regulaciones, las tarifas y las políticas públicas (Stiglitz,90).

En los últimos años, sin embargo, el papel del estado ha cambiado dramáticamente, cuantitativa y cualitativamente. Aunque recientemente ha perdido importancia relativa, aún preserva una influencia significativa en las economías desarrolladas y subdesarrolladas. Estos datos y cambios, por sí mismos, dan cuenta por qué los analistas, los políticos y los ciudadanos discuten tan activamente el papel del estado.

A pesar de esta importancia, también se ha reconocido el largo camino que falta por recorrer para contar con una teoría del estado (económica y política) más satisfactoria que las existentes o, al menos, con unos enfoques y perspectivas que nos ofrezcan un marco analítico adecuado para pensar al estado.

El análisis convencional en las ciencias sociales sólo considera al estado como una variable exógena o una institución dada. Sin embargo, en los últimos años, han surgido, afortunadamente, nuevos enfoques (fallas del mercado, bienes públicos, externalidades, derechos de propiedad, costos de transacción, y el papel de las instituciones) que buscan incorporar al estado como una variable decisiva en el análisis y operación del sistema. Estos enfoques han ayudado a reparar omisiones del pasado, a estimular nuevas perspectivas analíticas, y a renovar las agendas de investigación.

Los académicos de distintas disciplinas sociales han comenzado a reconocer que las instituciones, y los factores económicos y no económicos, que los paradigmas dominantes no incorporan, son aspectos importantes para la eficiencia económica y social, y que por supuesto tienen una notable influencia en el desempeño económico. Es decir, se ha comenzado a aceptar que una pregunta importante es por qué las instituciones, y el cambio institucional, afectan el desempeño económico en un momento dado y a través del tiempo.

Esta pregunta ha abierto, a su vez, nuevas interrogantes sobre fenómenos, tendencias y políticas inéditas: ¿cuáles son esos cambios? ¿Cuál es su importancia? ¿Cómo pueden las nuevas instituciones y políticas públicas afectar la respuesta de los individuos y los agentes sociales y económicos? ¿Puede el nuevo papel del estado mejorar el desempeño económico? y, en suma, ¿Cuáles son las implicaciones de un estado reformado para la nueva agenda del desarrollo?

En nuestro libro nos proponemos explorar algunas de esas preguntas, los temas teóricos pertinentes, y el impacto del estado en el desarrollo económico. Asumimos como marco analítico general, la economía política de las instituciones (Phelps,86), o neoinstitucionalismo económico (Eggertsson,91), y de él derivamos una perspectiva y un grupo de hipótesis explicativas. Dentro de ese marco, que intenta romper la compartimentalización artificial y arbitraria de los dominios sustantivos de las disciplinas (Olson,90), se procura analizar las relaciones e intercambios sistémicos entre las esferas económica, social y política. Aún si no se cumple plenamente este objetivo, no hay duda de que es una línea de investigación promisoría.

El libro es una introducción sintética a los temas y problemas que nos parecieron más importantes y que recurrentemente aparecían en la literatura y el debate. En este sentido, la estructura del libro no se apoya en un modelo teórico, sino en perspectivas analíticas diversas y aún contradictorias. Ello no debería preocupar demasiado si aceptamos que las teorías encaran un gran desafío: sus estructuras analíticas contradictorias conducen a veces a resultados opuestos que podrían no ser verdaderos.

Los ensayos contenidos permiten estructurar el texto de una manera bastante libre y poner el acento en fenómenos específicos. Estos fenómenos, parciales, paradójicos e inconexos a primera vista, no siempre caben en los modelos derivados de una “teoría general” (entendida como un conjunto de categorías, métodos e instrumentos consistentes entre sí) pero, en cambio, sí pueden ser analizados desde perspectivas analíticas (entendidas como la extensión y aplicación de métodos, categorías e instrumentos de la economía a la política y la sociedad (Buchanan)). Estas perspectivas, no colocan la atención en la formulación de teoremas o leyes, pero sí se preocupan por estudiar los mecanismos que provocan esos fenómenos, en contextos económicos e institucionales ricamente interrelacionados, y que cambian dinámicamente.

--- O ---

La anterior línea de investigación me permitió revisar la visión del estado estructural-funcionalista que yo había compartido y aplicado en el pasado. Ello no sólo fue una reacción intelectual de insatisfacción, sino también porque el mundo, y por supuesto el Estado, sencillamente habían cambiado! La revisión me pareció una tarea personal necesaria y que sus resultados podrían ser de utilidad a otros. Escribir este libro fue posible gracias al apoyo generoso de muchas personas e instituciones. Quisiera agradecer el intercambio de ideas, que he mantenido a lo largo de varios años, con mis amigos y colegas Rolando y Rafael Cordera, diálogo que contribuyó a cambiar mis viejos esquemas. Los dos alentaron la idea de dar forma y divulgar las notas que reuní entre 1989 y 1990. Una vez más Armando Legaspi apoyó sin regatear esfuerzos, como en trabajos anteriores, a dar forma a borradores y borradores. Sin sus comentarios y ayuda este trabajo no hubiera sido posible. Enrique Provencio leyó cuidadosamente la primera versión del borrador. sus comentarios críticos y sin contemplaciones amistosas, me obligaron a realizar cambios sustanciales en la estructura del trabajo. Agradezco mucho el comentario de Enrique porque llegó oportunamente en el momento en que había decidido dejar mis notas dormir el sueño de los justos. Sus indicaciones fueron nuevas señales para reordenar el material. José Sobrevilla leyó también, con sumo detalle, la primera versión, sus comentarios escritos fueron, al igual que los de Enrique, esenciales y de estímulo. José aceptó, además, revisar la segunda versión, con ello me beneficié doblemente, primero, por su reconocido profesionalismo en la revisión de textos, y segundo, porque por una feliz coincidencia es una persona interesada y conocedora de los temas del Estado. María Amparo Casar de nuevo fue generosa, primero porque leyó y comentó el proyecto de libro, y segundo, porque me facilitó sus bibliografías, como siempre muy actualizadas. Clemente Ruíz leyó la primera versión y me hizo amplios comentarios y sugerencias para reordenar el trabajo. Alejandro Cepeda, Hugo Contreras y Cornelio Martínez comentaron y revisaron en varias de sus versiones los borradores. Por supuesto ninguna de las personas antes mencionadas son responsables de los errores de este trabajo.

La Facultad de Economía me proporcionó los apoyos necesarios para realizar el trabajo. Especialmente la revisión del texto en su última versión y me concedió la beca de estímulos académicos. El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) me recibió como investigador visitante durante mi año sabático. Carlos Bazdreh y Kurt Unger me dieron todos los apoyos y libertad necesarios para realizar el primer borrador. Evidentemente este apoyo fue clave para concluir mi proyecto. El Departamento de Administración Pública del CIDE me aceptó como miembro de su seminario permanente, Enrique Cabrero y Esthela Redorta fueron espléndidos anfitriones. El grupo de trabajo de este seminario me apoyó en todo momento. Finalmente, pero no menos importante, la beca del Sistema Nacional de Investigadores fue un muy oportuno estímulo para desarrollar mi trabajo académico.