



Universidad de Los Andes
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Instituto de Investigaciones Económicas y
Sociales
Mérida, Venezuela

Borrador

Reflexiones Sobre Estado y Economía

Douglas C. Ramírez V.¹

1. Introducción Sobre el Estado y el Gobierno

Los seres humanos han tenido que agruparse en sociedades de mayor tamaño, desde los inicios del tiempo, los grupos familiares y de parentesco pasando por el clan y los pueblos han evolucionado hasta llegar a los Estados-Nación modernos.

El primer hecho objetivo es que las familias y la sociedad civil anteceden a la creación del Estado. “la familia, comunidad de personas, es por consiguiente la primera “*sociedad*” humana”².

Para que el Estado exista los individuos y las sociedades intermedias han cedido competencias y autoridades en esferas como la defensa y justicia a organismos públicos. El Estado es entonces un delegado de la familia y de la sociedad para cumplir con menores costos la provisión de ciertos bienes, en especial de los llamados bienes públicos.

El Estado debe contar con ciertos poderes básicos o coercitivos sobre todos los demás organizaciones establecidas dentro de un determinado territorio para ello debe contar con la autoridad y la fuerza suficiente para ejercer el poder legítimamente.

A pesar de la diversidad de orígenes en todo el mundo, los Estados Naciones han adquirido varias características comunes entre ellas los estados modernos tienen³:

- ❖ Territorios consolidados y poblaciones estables donde desempeñar un papel coordinador y centralizador
- ❖ La autoridad soberana desempeña, por lo común funciones judiciales, legislativas y ejecutivas separadas

¹ Profesor de la Universidad de los Andes, Facultad de Administración, Ciencias Económicas y Sociales. Adscrito al Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Mérida, Venezuela

² Conferencia Episcopal de Venezuela, 2006, **Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia**. Caracas, párrafo 213.

³ Banco Mundial, 1997, **Informe Sobre el Desarrollo Mundial**. Washington

En tercer lugar (aunque el informe no lo dice), los Estados modernos establecen límites a su accionar al definirse como un Estado de derecho, esto significa que la acción del estatal esta sujeta a la ley y al derecho. De esta forma, los ciudadanos pueden prever y examinar la acción del Estado y se le exige la obligación de respetar una justicia material ya que *“la injusticia sigue siendo injusticia aun cuando se haya convertido en ley”*⁴

El Estado es una maquinaria organizada para la elaboración y ejecución de decisiones políticas y para la imposición de las leyes y reglas de un gobierno. Sus apéndices materiales no sólo incluyen a los funcionarios y a los edificios de oficinas, sino también a los soldados, policías y cárceles⁵. También en sentido amplio⁶, el Estado denota un conjunto de instituciones que poseen los medios para ejercer la coerción legítima sobre un territorio definido y su población, a la que se denomina sociedad.

En la teoría clásica de los liberales del *“laissez-faire”* del siglo XIX y en la concepción marxista, la función del Estado era principalmente la **imposición**, todo lo demás se consideraba accesorio, esta concepción no encaja con el Estado moderno.

La mayoría de los Estados Modernos gastan menos de un tercio de su presupuesto en el mantenimiento de la justicia, la defensa y la seguridad de las personas y los bienes. El resto se dedica a los servicios sociales, educación, infraestructura y ayuda económica.

El Estado monopoliza la elaboración de reglas dentro de su territorio por medio de un gobierno organizado. Entendiendo por gobierno no solo a las personas que ocupan puesto de autoridad en el Estado sino también como la manera, el método o sistema de dirigir (auto dirigir), controlar e informar (y retroalimentar) una sociedad para vincular a los que ocupan los cargos públicos con los miembros, grupos y sociedades intermedias que existen en la sociedad.

El gobierno y el gobernar es el antiguo arte de la dirección y auto dirección de la sociedad y se vincula con la ciencia de la información del control (cibernética⁷) ya que ambas palabras tienen un origen común. La palabra griega **kybernetes** designa al conductor de un barco o timonel y es la imagen que Aristóteles utiliza para hablar de los límites del Estado: *“Los límites del tamaño de un*

⁴ Römer, K. (Resp.), Dreikandt, U. K., Wullenkord, C. (1987). **La realidad alemana: La Republica Federal de Alemania**. Verlagsgruppe Bertelsmann GMBH Bertelsmann Lexikon Verlag GMBH, Munich. Sexta edición. Traducción Ernesto Garzón

⁵ Deutsch, K. W., 1976, **Política y Gobierno**. Fondo de Cultura Económica Méjico

⁶ Banco Mundial, 1997

⁷ Del fr. *cybernétique*, este del ingl. *cybernetics*, y este del gr. *κυβερνητική*, arte de gobernar una nave

Estado eficiente deberían ser los, mismos que los de un barco; ninguno de los dos debe llegar a ser tan grande que no obedezca el timón”⁸.

Al igual que un timonel el gobernante⁹ (i) debe tener información de dónde se encuentra el timón, cómo se ubica su barco respecto a los otros barcos y qué debe hacer para seguir controlándolo, (ii) debe saber dónde se encuentra su barco, es decir; en qué aguas se mueve, y de que barco se trata se para navegar en esas aguas ya que si es un río sus aguas no necesitan una quilla pero si es alta mar la requiere para no naufragar, (iii) debe conocer el medio ambiente relevante; en dónde se encuentra los elementos de riesgo y cuál es la relación del barco frente a ellos, por último, (iv) debe saber a donde quiere ir; debe tener una idea clara de su propósito o meta y debe saber si el curso lo aleja o lo acerca de su destino.

En este sentido es que el proceso de gobierno se puede resumir en las siguientes pinceladas:

- ❖ Debe saber cómo permanecer en el control del mando, quien compite y quien colabora en la dirección
- ❖Cuál es la naturaleza básica y el estado actual del país u organización que esta controlando
- ❖ Cuáles son los límites y oportunidades existentes en el medio al que debe enfrentarse y
- ❖ Cuáles son los resultados que se desea obtener.

Normalmente se han considerado que el gobierno esta constituido por tres poderes distintos asociados cada uno a una función; el de la elaboración de las leyes o *poder legislativo*, el de aplicara las leyes o *poder ejecutivo* y el de interpretar la aplicación del orden jurídico o *poder judicial*, en Venezuela, en la última constitución, se incorpora dos nuevos poderes: el poder electoral y el poder moral.

Los gobiernos se clasifican según dos criterios: De acuerdo a la estructuración de los órganos gubernamentales y en la relación entre el gobierno y los gobernados.

Según la estructura se clasifica en parlamentarios y presidencialistas, los primeros designan del seno del parlamento un primer ministro y su permanencia depende de la confianza del parlamento; es la forma de gobierno que tienen la mayor parte de los países europeos, en el segundo el poder ejecutivo es independiente del legislativo pero rinde cuentas a él, como en el caso de los países del norte de América, como México y los Estados Unidos.

⁸ Aristóteles, **La Política**.

⁹ Deutsch, K. W., 1976.

Según la distribución del poder los gobiernos se clasifican en: Unitarios, Federal y Confederado. En los gobiernos unitarios la autoridad suprema es la autoridad nacional y la autoridad local actúa con consentimiento de la nación, como es el caso venezolano y de la mayoría de los países iberoamericanos. En el gobierno federal existe un cierto grado de autonomía de los gobiernos locales, es el caso de los Estados Unidos. Por último, en los gobiernos confederados, constituye un grupo de estados que se unen para ciertos fines específicos, sin renunciar a su soberanía, como es el caso de la Unión Europea.

2. Las dimensiones fundamentales del sistema político

El Estado es parte fundamental del sistema social y sus dimensiones de alcance, medido en términos de su participación en el ingreso nacional y su dominio, medido en términos de la población que abarca, da una idea de como ha evolucionado su influencia a través de las sociedades¹⁰.

En la Ciudad-Estado Ateniense¹¹, durante el período imperial (Gobierno de Pericles, 490 A.C. al 429 A.C.) se estima que el 15% del ingreso nacional (IN) era distribuido por el estado en actividades como la religión, la educación, el teatro, el arte, la política y las leyes. La población de la Ciudad-Estado se estimaba en 270 mil habitantes de los cuales 50 mil eran considerados ciudadanos (el resto eran niños, esclavos y mujeres). La participación ciudadana era poca, se estima cuando condenaron a Sócrates, 1500 lo condenaron y el resto (alrededor de 1000) votaron por su inocencia o no lo condenaron. El área de dominio del Imperio Ateniense llegaba a un millón de personas en la península.

El Imperio Romano (32 A.C. -410 D.C.), se ocupaba menos de la educación de las masas populares¹², de sus artes, de su religión que los griegos. Se ocupaban principalmente de mantener la paz (*irenarquía*), construir caminos y acueductos, recolectar los impuestos y mantener el derecho romano en la mitad del imperio (en la otra mitad actuaban las leyes locales). El gobierno romano reasignaba el 5% del IN del imperio (un tercio respecto a los griegos) y abarcaba cerca de 50 millones de almas. Según Deutsch¹³, menos del 1% de la población adulta del imperio participaba en política y sus estratos político relevantes no llegaban al 5% de la población total. Por eso afirma que: "*el gobierno romano se basaba en la indiferencia política del grueso de la población*".

¹⁰ Deutsch, K. W., 1976

¹¹ Ob. Cit.

¹² Ob. Cit..

¹³ Ob. Cit

En la Francia Borbónica (1785-1789), cerca del 8% del IN se distribuía mediante el presupuesto de gasto del gobierno y la población de esa época se estimaba en 25 millones de personas, sólo el 1% (constituido por la nobleza y el alto clero) de la población participaba en las decisiones del Estado

En la misma Francia, durante la república del mayo francés (1968), el gobierno distribuía el 40% del IN en diversos programas sociales, educativos, de seguridad social y seguridad pública y defensa nacional, así como otras funciones típicas del Estado de derecho y de bienestar. La población había crecido a 50 millones de habitantes y el 77% de los adultos (50% de la población votaba en las elecciones) y el 3% constituía la población políticamente activa¹⁴ que está en el promedio de las democracias occidentales modernas.

En la Alemania Federal, tres años antes de la caída del muro de Berlín (1986), el gobierno distribuye el 30% del ingreso nacional sobre una población de 57 millones de alemanes, el 84,3% de los adultos votan en las elecciones (66.5% de la población) y más del 5% de la población participa activamente en la política¹⁵.

3. El Estado en la economía

Como se puede observar en casi todas las tradiciones del pasado se ha reconocido el papel del Estado en la provisión de bienes públicos¹⁶ (aun cuando el peso relativo de los objetivos públicos y privados ha variado considerablemente).

El uso de los recursos estatales para la provisión de estos bienes no es nuevo en la historia. Los mercantilistas consideraban que una función importante del estado era orientar el comercio de las naciones. Adam Smith, propuso por el contrario, que el mejor instrumento para impulsar el crecimiento y el bienestar era el mercado y el Estado debe proveer defensa, seguridad de las personas y de las propiedades, educar a los ciudadanos y hacer cumplir los contratos que son imprescindibles para la prosperidad de los mercados.

¹⁴ Ob. Cit

¹⁵ Römer, K. (Resp.), et al.. (1987)

¹⁶ “Llámanse así a los bienes o servicios que no pueden ser disfrutados por un individuo sin que otros también tengan acceso a ellos. Al establecerse una fuerza policial o un servicio de alumbrado público, por ejemplo, no es posible suministrar el bien a quienes paguen por él y excluir de su disfrute a quienes así no lo hagan. El consumo que una persona haga de tales bienes no disminuye el consumo de las restantes personas, a diferencia de lo que ocurre con los otros bienes, que por ello son llamados bienes privados.”

<http://www.eumed.net/cursecon/dic/B.htm#bienes%20públicos>

La intervención estatal ha cumplido una importancia vital en el desarrollo y crecimiento de los mercados de Europa, Japón y América del Norte. En los EEUU ha tenido un rol muy activo al impulsar las inversiones en telecomunicaciones, en la creación de carreteras, construcción del ferrocarril en el apoyo a la educación básica y establecimiento de universidades públicas así como en la investigación y apoyo del sector agrícola especialmente durante el siglo XIX y XX.¹⁷

El papel del Estado en la distribución del ingreso a través de los impuestos y el gasto ha tenido un papel muy limitado en el siglo XIX y este se ha realizado fundamentalmente a través de la caridad y obras benéficas. En Europa se establecen los impuestos focalizados a través de las aduanas, el consumo y sobre los monopolios de productos primarios. El impuesto a la renta se establece en el siglo XVIII en Francia-Inglaterra pero no es fuente importante del ingreso, sino a partir de mediados del siglo XX en los países industrializados. Los primeros inicios del Estado de Bienestar¹⁸ a fines del siglo XIX, en Alemania, se expresa a través de las leyes del gobierno de Otto von Bismarck de 1883, 1884 y 1889 que crean las tres ramas básicas del seguro social alemán: el seguro de enfermedad, el seguro de accidentes y el seguro de invalidez. En 1911 se consolida y se incorpora en las pensiones a las viudas y a los huérfanos¹⁹.

4. Crecimiento del Estado.

El siglo XX abre con grandes hechos políticos, sociales y económicos: El primer hecho son las grandes revoluciones, la revolución Mexicana en 1910 y la revolución Rusa en 1917. La primera tuvo un gran impacto en los círculos obreros, agrarios y anarquistas a nivel internacional pues la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917 fue la primera en el mundo en reconocer las garantías sociales y los derechos laborales colectivos. La Revolución Rusa fue una de los más importantes hechos ocurridos en la historia moderna. Su impacto fue palpable tanto en América como Europa, y se destaca porque promueve la abolición de la propiedad privada y el control de toda la actividad económica.

¹⁷ Banco Mundial, 1997, **Informe Sobre el Desarrollo Mundial**. Washington

¹⁸ “Traducción de la expresión inglesa *welfare state* que se utiliza para hacer mención de las nuevas actividades sociales que asumieron ciertos Estados modernos. El Estado de bienestar, característico de varios países de Europa Occidental, ofrece educación y atención médica gratuitas, viviendas de bajo costo, pensiones de vejez, retiro y enfermedad, transferencias directas hacia los desempleados y los pobres, así como otros programas sociales de diversa naturaleza. En los últimos años se ha revertido en parte la tendencia que llevó a la ampliación de funciones característica de los Estados de bienestar. Ello ha sucedido por varios motivos: a) por la revalorización de la economía de mercado, lo cual lleva a tratar de eliminar las distorsiones que, sobre la asignación general de recursos, producen estas amplias políticas; b) por los crecientes déficits que se van generando cuando el gasto público se amplía de esta manera; c) por la ineficiencia de muchas de estas políticas para erradicar los males sociales que se proponen combatir, en especial en cuanto a la eliminación de la pobreza y el desempleo”

<http://www.eumed.net/cursecon/dic/E.htm#Estado%20de%20bienestar>

¹⁹ Römer, K. (Resp.), et al. (1987)

Otro hecho que impactó en el primer tercio del siglo XX fue la gran depresión. La gran depresión fue una crisis económica mundial iniciada en octubre de 1929, y que se prolongó durante toda la década de 1930, siendo particularmente intensa hasta 1934. Esta generó un fuerte impacto en el nivel de empleo y en la caída de los precios; acompañado de una quiebra extendida de los negocios y una fuerte caída de la bolsa. La gran depresión impulsó a que los gobiernos tuviesen un rol más activo en las políticas anticíclicas para restablecer la actividad económica.

El tercer gran hecho de comienzos del siglo XX fue la Segunda Guerra Mundial, durante la misma se expandió la industria militar y cambió el cuadro político mundial, al finalizar produjo la rápida disolución de los imperios coloniales europeos.

Todos estos hechos abrieron el debate sobre la ampliación del rol intervencionista del Estado ya que el consenso general de las mentalidades gobernantes del mundo occidental era que *“el mejor gobierno es el que gobierna menos”*.

Ocurrió entonces un cambio de paradigma en los países industrializados que influye al resto de las economías mundiales, este cambio de paradigma consistía, por una parte, creer en la obligación de ayudar a quienes sufrieran una privación transitoria u otra desgracia²⁰. Además, se asume como principio, la superioridad de la economía mixta sobre las economías estatales (Rusia comunista, Alemania nazi e Italia fascista) o el régimen económico manchesteriano, pero se considera vital nacionalizar las industrias “estratégicas” y someterlas bajo control estatal. Además, se asume la necesidad de una política macroeconómica coordinada entre la autoridad monetaria y fiscal, ya que el mercado no podría lograr por sí solo un resultado macroeconómico estable y coherente con los objetivos individuales. Por último, se añade como objetivo de la política económica: el pleno empleo, la estabilidad de los precios y el equilibrio de la balanza de pagos.

El Estado así asume nuevas funciones y amplía las que ya tenía, no sólo ofrece más obras de infraestructura y servicios públicos sino también ofrece prestar un mayor apoyo a la educación y la salud. Así entre los años que transcurren desde 1960 hasta la crisis de la deuda en los noventa, el gasto público se duplicó en muchas de las economías del mundo, debido al incremento en las

²⁰ Principio de Supletoriedad: *“Diversas circunstancias pueden aconsejar a que el Estado ejercite una función de suplencia. . . ., en las situaciones donde es necesario que el Estado mismo promueva la economía, a causa de la imposibilidad de que la sociedad civil asuma autónomamente la iniciativa; .. en las realidades graves de desequilibrio e injusticia social, en las que sólo la intervención pública puede crear las condiciones de mayor igualdad, de justicia y de paz. A la luz del principio de subsidiaridad, sin embargo, esta suplencia institucional no debe prolongarse y extenderse más allá de lo estrictamente necesario, dado que encuentra justificación sólo en lo *excepcional* de la situación”*. Ver; Conferencia Episcopal de Venezuela, 2006, párrafo 188. El subrayado es nuestro.

transferencias y subvenciones. También creció el gasto a causa de factores demográficos como al envejecimiento de la población.

El gasto público también aumento por la mayor complejidad y mayor necesidad de gasto en bienes públicos y meritorios, ya que el Estado debe suministrar bienes y servicios donde sean necesarios, a la intervención estatal donde sea aconsejable que existan monopolios naturales, donde haya dificultad por las circunstancias económicas externas o la necesidad de estabilidad y por último el gasto creció como producto de las preferencias nacionales.

Los países en desarrollo no fueron la excepción, a partir de los años 50, con el fin del colonialismo y el surgimiento de nuevos países, ocurre un incremento en inversión en infraestructura, aumenta los precios de los recursos naturales explotados en los países en desarrollo.

Pero el factor más relevante es el cambio de Mentalidad o nuevo paradigma sobre el rol del Estado. Se tiene una fuerte creencia en que el desarrollo económico debe ser protagonizado por el Estado, se considera que el control estatal de la economía era un elemento fundamental de esa estrategia de desarrollo, por lo tanto la industrialización estatal y la sustitución de importaciones son elementos vitales de esa estrategia.

Esta creencia es reforzada por la aceptación del rol activista del Estado en las economías industrializadas (que fue un producto de la gran depresión) y del éxito de reconstrucción Europea a través del Plan Marshall²¹. Sumado a esto la teoría económica señala la existencia de disfunciones o fallas de mercado donde el rol del Estado para corregirlas, ya sea por una intervención directa o bien por medio de instrumentos de mercado, ocupa un lugar como principal actor.

Adicionalmente durante la época fermento y se fomento un espíritu nacionalista²² en lo económico a través de las empresas estatales, y con estímulos al sector privado autóctono a través de la

²¹ El Plan Marshall, nombre popular del *European Recovery Program (ERP)* fue un plan de los Estados Unidos para la reconstrucción de los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial. La iniciativa recibió el nombre del Secretario de estado de Estados Unidos George Marshall y fue diseñado principalmente por el Departamento de Estado, en especial por William L. Clayton y George F. Kennan.
<http://es.wikipedia.org/>

²² El nacionalismo es una doctrina o filosofía política que propugna como valores fundamentales el bienestar, la preservación de los rasgos “*identatarios*”, la independencia en todos los órdenes y la gloria de la nación propia. Ha sido duramente criticado por personajes históricos tan diferentes como Charles de Gaulle, Albert Einstein , Albert Camus o François Mitterrand. El nacionalismo es un concepto de identidad experimentado colectivamente por miembros de un gobierno, una nación, una sociedad o un territorio en particular. Los nacionalistas se esfuerzan en crear o sustentar una nación basada en varias nociones de legitimación política. Muchas ideologías nacionalistas derivan su desarrollo de la teoría romántica de la "identidad cultural", mientras que otros se basan en el argumento liberal de que la legitimidad política deriva del consenso de la

fijación de precios, establecimiento de cuotas a los productos importados, regulación de los mercados y otras medidas proteccionistas.

La crisis de la deuda puso a descubierto una realidad, en especial para las economías exportadoras de petróleo como la venezolana, mostró la debilidad del sistema mono dependiente de una economía petrolera y la débil institucionalidad que creó espacios para la llegada de regímenes populistas, como se señala en el informe del Banco Mundial (1997) "Mientras nadaron en la abundancia pudieron ocultar las deficiencias institucionales". Así la crisis de la deuda con la caída de los precios petroleros puso de manifiesto la debilidad de los gobiernos.

La imposibilidad de obtener nuevos crédito y la imposición de duras condiciones por parte de los acreedores, incluyendo políticas económicas restrictivas, generalmente muy duras con la población, y de corte neoliberal, que impiden competir en igualdad de condiciones con otros países. Provocó un crecimiento desbocado de la inflación, que hacía aún más difícil pagar la deuda. También se generó los problemas de insolvencia financiera, con frecuencia, la deuda era tan grande que el país no era capaz de pagar ni los intereses, con lo que la deuda va creciendo con el tiempo, en vez de disminuir. Producto de lo anterior ocurrió la caída del crecimiento y del bienestar con un fuerte deterioro de los servicios de educación, salud y sanitarios, el desarrollo económico del país se estancó, entrando en una espiral de empobrecimiento.

5. *Apretándose el Cinturón*

La crisis de la deuda, el quiebre y fracaso de las empresas estatales, la caída del crecimiento y el aumento de la pobreza mostraron la debilidad del Estado como protagonista del crecimiento económico, esto se puso en evidencia con el derrumbe del muro de Berlín (1989) y el colapso de la Unión Soviética.

A principios de 1990, tras la caída del muro de Berlín, el socialismo real como sistema económico había sido cuestionado o abandonado. En aquel momento en que, en ciertos círculos económicos, se intentó formular un listado de medidas de política económica que constituya un "paradigma" único para la triunfadora economía capitalista. El consenso de Washington²³ se substanció en un conjunto de recomendaciones de política económica para países emergentes.

población de una región. <http://es.wikipedia.org/>

²³ El Consenso de Washington ha recibido gran cantidad de críticas. Quizás las más importantes sean las que le formulara Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía 2001 y ex-vicepresidente del Banco Mundial.

El énfasis de este decálogo estuvo básicamente en recomendaciones que responden a los principios de gestión privada de los medios de producción, libertad de mercados, disciplina fiscal e inserción de las economías emergentes en el comercio mundial. También hacía énfasis en el principio de transparencia a la hora de auditar la gestión del Estado.

El Consenso de Washington fue formulado originalmente por John Williamson en un documento de noviembre de 1989 ("What Washington Means by Policy Reform" que puede traducirse como "Lo que Washington quiere decir por reformas políticas"). Fue elaborado como documento de trabajo para una conferencia organizada por el Institute for International Economics, al que pertenece Williamson.

- El programa general o decálogo suscrito se resumía en los siguientes puntos:
- Disciplina fiscal
- Reordenamiento de las prioridades del gasto público
- Reforma Impositiva
- Liberalización de las tasas de interés
- Una tasa de cambio competitiva
- Liberalización del comercio internacional (trade liberalization)
- Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas
- Privatización
- Desregulación
- Derechos de propiedad

Esta propuesta es parte de la búsqueda de una estrategia en armonía con el mercado pero el péndulo se movió desde un Estado intervencionista a un Estado minimalista. Produciendo un sobre ajuste en las economías de los países en desarrollo. Si bien es cierto que existía, lo que se puede llamar un Estado adiposo, la respuesta fue buscar un Estado endeble de pocas carnes. Cuando la idea era pasar de un Estado adiposo a un Estado musculoso, como lo han realizado las economías industrializadas.

El hecho cierto es que las economías de los países en desarrollo, producto de la deuda realizaron un sobre ajuste con el consiguiente abandono de las funciones esenciales del Estado poniendo en peligro el bienestar social de sus ciudadanos y menoscabando las bases del desarrollo de los mercados, de la democracia e instituciones y del crecimiento en el largo plazo.

La propuesta del consenso en su aceptación de los mercados y en su rechazo al activismo estatal pone a preguntarse a muchos si el mercado y la sociedad civil podrían en último término suplantar al

Estado, lo que destaca el informe del Banco Mundial, es que “han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que quieran realizar a su espaldas”.

Es cierto que el Estado juega un rol en el proceso de desarrollo, porque sin un Estado eficaz, el desarrollo es imposible.

Pero un Estado eficaz pasa por ser un **Estado institucionalizado**, donde funciona el **Estado de derecho**, que implica el respeto a la propiedad, poderes realmente independientes (especialmente la justicia) y no prevalezcan las relaciones tradicionales y clientelares sobre las institucionales y hace al **Estado responsable** de sus actos y ha resarcir a las personas, grupos y sociedades por los daños causados. Además se requiere un **Estado social** que obliga a proteger a los socialmente débiles y a preocuparse permanentemente por la justicia social. Donde el **Estado Democrático** funcione, el principio democrático significa que el pueblo es soberano y se respeta la alternancia mediante un sufragio libre, auditable y pluralista.

6. Replanteamiento del Rol del Estado

El Estado tiene funciones importantes por cumplir en la sociedad civil. Entre ellos se encuentra el suministro de bienes públicos que promuevan el desarrollo económico social. Ante la presencia de fallas de mercado el Estado puede actuar ya sea a través de incentivos de mercado o interviniendo directamente en el mismo. *“La historia muestra que el sector público ha colaborado activamente con los mercados para ayudarles a corregir insuficiencias, no para suplantarlos”²⁴*

Musgrave²⁵ (1980) en unas lecciones sobre política fiscal, realizados en la Universidad de Lovaina (Bélgica), señala que sólo el gasto público puede afectar la redistribución del ingreso, pero los impuestos no sirven como instrumento de redistribución y solo sirven si se recogen bien y financian el gasto. Esto se vincula a la evidencia que han mostrado los países asiáticos es que es posible conseguir crecimiento y equidad sin renunciar a ninguno de los dos objetivos de política ya que el gasto aplicado en educación básica y atención a la salud han ayudado a reducir la pobreza y aumentar la equidad a mismo tiempo que promueven el crecimiento económico.

Además es el crecimiento, en sí, la primera política social al aumentar los fondos de financiamiento de los salarios, los impuestos y los beneficios de todos los participantes en la economía. En un

²⁴ Banco Mundial, 1997.

²⁵ Musgrave, R. A., 1980, **El Futuro de la Política Fiscal**. Instituto de Estudios Económicos. Madrid

estudio sobre la pobreza y distribución del ingreso Valdés²⁶ (1999) señala que “la integración de los grupos más pobres al mercado laboral es un componente importante de la reducción de la pobreza”. Pero esto no indica que exista mayor igualdad como lo señala Cowan y De Gregorio²⁷ (1996) que dicen; “si bien persiste todavía en Chile una situación histórica de desigualdad de ingresos, la pobreza se ha reducido a una tasa acelerada, los niveles de consumo son más equiparados y los indicadores de calidad de vida sitúan al país en un lugar destacado”.

Por lo tanto la existencia de fallas de mercado y otros problemas de desigualdad o inseguridad, no significa que sólo el Estado debe, o pueda ocuparse. Para ello el Estado cuenta con importantes ventajas y limitaciones. Entre sus ventajas se pueden destacar; la capacidad de imponer tributos lo cual permite financiar el suministro de bienes públicos, su capacidad de prohibir y castigar que le faculta para proteger la seguridad personal y de los derechos de los ciudadanos y de sus propiedades. Su poder para exigir la participación, le permite reducir al mínimo el número de personas que disfrutan de los bienes públicos pero que se resisten a pagar la parte de los costos que les corresponde.

Por otro lado el Estado tiene limitaciones para comunicar con claridad sus objetivos para lograr que sus empleados cumplan eficientemente. Las elecciones y otros mecanismos de consulta popular permiten mediar entre los electores y gobernantes pero los mandatos vagos pueden dar pie para la influencia de grupos de interés. Es difícil supervisar los rendimientos de las actividades del sector público, creando espacios para que se implante los intereses de los burócratas como prioridad; lo que se traduce en el desconocimiento de la función de costo y de producción de la burocracia, por asimetrías de información, resultando un tamaño de la oficina o institución gubernamental superior al óptimo. Existen dificultades para establecer normas u otros mecanismos para garantizar la rendición de cuentas. En consecuencia la burocracia tiene gran libertad de acción y puede dar prioridad a buscar sus objetivos (como mayor renta y mayor importancia) y no procurar el Bien Común.

De estas limitaciones surge el interés en promover la provisión de bienes públicos y colectivos a través de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Ellas tienen la ventaja de ser eficaces para sensibilizar a la población objetivo y tener una mayor cercanía local, además pueden funcionar como contenedoras del Gasto al reducir el crecimiento de la burocracia y por otro lado pueden reducir el costo de la prestación del servicio al someterse a concurso o licitación el

²⁶ Valdés, A. Pobreza y Distribución del Ingreso en una Economía de alto Crecimiento: Chile, 1987-1995. **Estudios Públicos**, 75 (invierno 1999).

²⁷ Cowan K. y De Gregorio J. (1996). “Distribución y Pobreza en Chile: ¿Estamos mal? ¿Ha habido progresos? ¿Hemos retrocedidos?”. **Estudios Públicos**, 64 (primavera 1996)

programa o proyecto. Las ONG's tienen a su vez limitaciones, las que más destacan son: su limitada responsabilidad en los programas y sus escasos recursos de financiamiento.

El Estado debe entonces aprovechar las ventajas relativas de los mercados privados en la asignación eficiente de los recursos y del voluntariado, pero al mismo tiempo debe utilizar y fomentar su propia capacidad institucional. El Banco Mundial (1997) propone como estrategia general: Acomodar la función del Estado a su capacidad, estableciendo normas e instituciones que le permitan ser eficaz en el suministro de bienes y servicios y en una segunda fase, reforzar la capacidad del sector público por medio de reglas, asociaciones y presiones competitivas tanto externas como internas.

7. Funciones del Estado

Las funciones del Estado lo ven como un continuo entre un estado mínimo y un estado muy fuerte, focalizado en dos aspectos: corrección de disfunciones de mercado y aumento de la equidad. Esto se resume en el cuadro anexo.

Funciones del Estado

	Corregir las disfunciones del		Aumentar la Equidad	
Intervención Mínima	<i>Suministro de Bienes Públicos Puros</i> Defensa Orden Público Derechos de Propiedad Gestión Macroeconómica Salud pública		<i>Protección de los Pobres</i> Programas de lucha contra la pobreza Socorro en casos de catástrofe	
Intervención	<i>Abordar las externalidades</i> Educación Básica Protección del medio ambiente	<i>Regular los monopolios</i> Regulación de los servicios públicos Políticas antimonopolios	<i>Corregir la información imperfecta</i> Seguros (salud, vida, pensiones) Reglamentación financiera Protección al consumidor	<i>Ofrecer seguros sociales</i> Pensiones con efectos redistributivos Subsidios familiares Seguros de desempleo
Intervención	<i>Coordinación de la actividad privada</i> Fomento de los mercados Iniciativa relativa a todo un sector		<i>Redistribución</i> Redistribución de Activos	

Fuente: Banco Mundial (1987). Informe Sobre el Desarrollo Mundial

En los países en los que la capacidad estatal es muy limitada tiene que centrarse en las funciones básicas, como infraestructura sanitaria, derechos de propiedad, estabilidad macroeconómica y protección a la indigencia. En los estados con limitaciones moderadas se puede ir más allá;

reglamentando monopolios y el seguro social. En donde los Estados pueden actuar con mayor capacidad pueden abordar el problema de ausencia de mercados favoreciendo la coordinación, como ha sido la experiencia asiática, donde el Estado ha fomentado los mercados mediante una política activa industrial y financiera.

Como señala en el Informe del Banco Mundial²⁸ (1997). En la mayoría de las economías modernas, la función reguladora del gobierno es en la actualidad más amplia y compleja que nunca, abarcando campos como el medio ambiente y el sector financiero, además de otros campos más tradicionales, las reglamentaciones tienen que adecuarse a la capacidad de los organismos reguladores públicos y a la complejidad de los mercados y a la responsabilidad personal.

Adicionalmente en el informe se indica que, el estado sigue desempeñando un papel fundamental en la prestación de servicios sociales básicos pero no es evidente que deba ser el único que los preste, ni siquiera tenga que prestarlos en absoluto. Las decisiones sobre el suministro, la financiación y la reglamentación de esos servicios deben basarse en las ventajas relativas de los mercados, la sociedad civil y los organismos estatales.

Por último, se indica que en el empeño por proteger a los más débiles y vulnerables, los países deben distinguir entre *asistencia* y *seguros*. El seguro permite igualar los niveles de ingreso y consumo entre eventos inciertos en una economía de mercado ya que permite enfrentar las contingencias propias de la vida y promueve contratos más completos y al crear un mercado permite promover un mayor bienestar. La asistencia trata de proporcionar un nivel mínimo de ayuda a los más pobres.

Visto de otro modo, la responsabilidad de la vida y bienestar de cada ciudadano parte de su capacidad productiva fruto de su trabajo, es decir de su propia responsabilidad como persona, si el no puede sólo busca asociarse con otros para enfrentar una tarea de mayor dimensión, pero si esto no basta el Estado puede ayudar.

Pero por otro lado, la política pública debe dar una ayuda de diferentes grados, si la persona se encuentra en extrema necesidad el Estado actúa de forma supletoria, la imagen es "*dar de comer el pescado*". Pero esto sólo atiende aspectos de capacidad de consumo. Si él individuo, grupo o sociedad intermedia no está en extrema necesidad el estado debe actuar de forma subsidiaria²⁹,

²⁸ Ob. Cit.

²⁹ "*Como es ilícito quitar a los particulares lo que con su propia iniciativa y propia actividad pueden realizar para encomendarlo a una comunidad, así también es injusto, y al mismo tiempo de grave perjuicio y perturbación para el recto orden social, confiar a una sociedad mayor y más elevada lo que comunidades menores e inferiores pueden hacer y procurar. Toda acción de la sociedad debe, por su naturaleza, prestar auxilio a los miembros del cuerpo social, mas nunca absorberlos y destruirlos*". Pío XI, 1931, Carta Encíclica *Quadragesimo Anno*

brindando una ayuda para la autoayuda a fin de logra que la persona, organización, grupo o sociedad pueda ser independiente y productivo, esto se resume en el aforismo: "enseñar a pescar". Pero si la tarea excede los recursos y medios del individuo, como sería el caso de "pescar una ballena", esto exige interdependencia : Aquí la respuesta esta en la asociatividad. El Estado debe crear las condiciones para que se promueva la asociatividad y se reduzcan los costos de asociarse.

8. **Bibliografía y Referencias.**

- ❖ Aristóteles, **La Política**.
- ❖ Banco Mundial, 1997, **Informe Sobre el Desarrollo Mundial**. Washington
- ❖ Conferencia Episcopal de Venezuela, 2006, **Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia**. Caracas,
- ❖ Cowan K. y De Gregorio J. (1996). "Distribución y Pobreza en Chile: ¿Estamos mal? ¿Ha habido progresos? ¿Hemos retrocedidos?". Estudios Públicos, 64 (primavera 1996)
- ❖ Deutsch, K. W., 1976, **Política y Gobierno**. Fondo de Cultura Económica Méjico
- ❖ Musgrave, R. A., 1980, **El Futuro de la Política Fiscal**. Instituto de Estudios Económicos. Madrid
- ❖ Pio XI, 1931, Carta Encíclica **Quadragesimo Anno**
- ❖ Römer, K. (Resp.), Dreikandt, U. K., Wullenkord, C. (1987). **La realidad alemana: La Republica Federal de Alemania**. Verlagsgruppe Bertelsmann GMBH Bertelsmann Lexikon Verlag GMBH, Munich. Sexta edición. Traducción Ernesto Garzón
- ❖ Valdés, A. "Pobreza y Distribución del Ingreso en una Economía de alto Crecimiento: Chile, 1987-1995". Estudios Públicos, 75 (invierno 1999).
- ❖ Paginas WEB Consultadas
 - <http://es.wikipedia.org/>
 - <http://www.eumed.net/cursecon/>