

EL VIEJO PARADIGMA

El rol del estado en la economía ha sido, por siglos, un tema central en la teoría social y política. Tanto en el enfrentamiento entre los regímenes liberales y absolutistas como en el conflicto entre "socialismo" y "capitalismo", el interrogante acerca del rol apropiado del estado en la economía ha sido central. Consecuentemente, la enseñanza sobre el tema ha estado fuertemente influenciada por estas disputas normativas. Al mismo tiempo, la literatura sobre el tópico es enorme, precisamente por la extraordinaria diversidad de las actividades económicas asumidas por el estado. Es difícil, en los hechos, pensar en cierto tipo de actividad económica que en algún lugar o en algún momento no haya estado sujeta a regulaciones directas por parte de las autoridades gubernamentales. La combinación de tal compleja y debatida historia y la amplia variedad de asuntos que deben ser cubiertos hace de esto un tema inapropiado para un capítulo de extensión limitada.

Sin embargo, pueden argumentarse dos consideraciones para hacerlo aceptable. Primero, el capítulo se limitará a cubrir la experiencia del estado "moderno" – la forma que emerge en la temprana Europa moderna y que subsecuentemente se hace universal a través del desarrollo de un sistema internacional competitivo de estados que cubre todo el globo. (Ver las discusiones sobre Estado moderno y premoderno en : Giddens, 1987; los ensayos de Hintze en Gilbert, 1975, pp 159-215; Mann 1986; Poggi 1978; Tilly, 1990; los análisis sobre expansión global del sistema de estados europeos en Wallerstein, 1974, 1980 y 1989. Véase también Hirschman, 1977). Segundo, trabajos recientes en sociología económica y disciplinas afines hacen posible conceptualizar el tema del rol del estado en la economía por un camino diferente. Este trabajo llama a cuestionar los caminos utilizados para definir el rol del estado en la economía que hemos heredado de los científicos sociales del siglo XIX.

Por lo tanto, es posible tener un panorama del tema mediante el análisis comparativo entre un viejo y un nuevo paradigma. La primera sección del capítulo dibujará un mapa de las diferentes posiciones teóricas del viejo paradigma. Allí se sugieren algunas de las razones acerca de por qué este ordenamiento teórico es insatisfactorio. En la segunda sección se elabora el nuevo paradigma y se sugieren algunas de las líneas de investigación que así se abren.

El viejo paradigma está estructurado alrededor de dos supuestos básicos. El primero establece que el estado y la economía son dos entidades analíticamente separables, cada una de las cuales opera de acuerdo a sus propios principios axiales (sobre este concepto de principios axiales ver Bell 1983, pp 3-30). Este supuesto hace posible conceptualizar diferentes niveles de "interferencia" del estado en el funcionamiento de la economía. El segundo supuesto indica que cada uno puede simplemente ubicar a una sociedad existente o imaginaria en un *continuo*. En un extremo de este *continuo* está el minimalista "estado guardián, que vigila durante la noche" del liberalismo clásico; en el otro extremo existe una sociedad en la que el estado absorbe las actividades económicas básicas de la producción y la distribución, eliminando la posibilidad de transacciones de mercado. (Fig. 1)

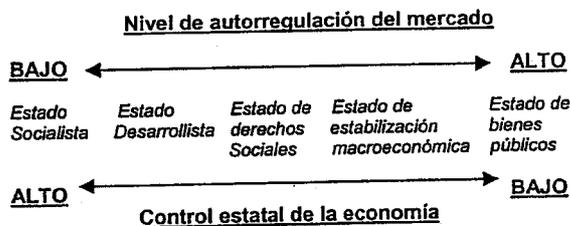


Figura 1. Viejo Paradigma para el estudio del Rol del Estado en la Economía

Los debates normativos dentro del viejo paradigma se centran sobre cual es el lugar ideal en este *continuo*. Evidentemente asumen al *continuo* como un paralelo exacto de un *continuo* político de izquierda-derecha. Cuando uno se mueve hacia la derecha se supone que esta a favor de un pequeño rol del estado, un movimiento hacia la izquierda supone un rol fuerte del estado¹. Pero, actualmente es más útil analizar las diferentes posiciones dentro del viejo paradigma con el tipo de argumentos que utilizan para justificar la intervención del estado en la economía. Si bien los argumentos en la práctica se superponen, es posible identificar cinco "tipos ideales" de argumentos. Dichos tipos ideales pueden ser plausiblemente ordenados desde el más derechista hasta el más izquierdista.

Tipo 1: El estado de bienes públicos

La más derechista de las justificaciones para la intervención del estado en la economía es la idea de que el estado sólo debe proveer bienes públicos, aquellos que el mercado no puede proveer. Los bienes públicos puede definirse como mercancías o servicios " que siendo ofrecidos para una persona pueden ser aprovechados por otras sin costos adicionales" (Pearce 1986, p.347). Esta característica

crea dificultades para la producción de dichos bienes para ser ofrecidos en el mercado, de manera que el empresario que provea estos bienes está típicamente imposibilitado de obtener un pago por parte de la mayoría de los usuarios. Adam Smith, hace mucho tiempo, argumentó que los tres temas significativos para la soberanía eran: la defensa nacional, la provisión de justicia y la "creación y mantenimiento de aquellas instituciones y trabajos públicos que son altamente ventajosos para una gran sociedad, siendo, sin embargo, de tal naturaleza que el beneficio nunca podría cubrir el gasto de un individuo o un pequeño número de individuos" (1776) (1976, 2:244).

La primera categoría importante de bienes públicos son aquellos bienes y servicios que no pueden ser rentablemente producidos por empresas privadas que actúen por sí mismas. Un ejemplo obvio son los parques públicos, donde el objetivo de obtener ganancias es imposible debido a la dificultad para poder cobrar un derecho por su utilización. Otros casos están referidos a bienes mixtos constituidos por una combinación o mezcla de bienes públicos puros y bienes privados puros. En estos casos, los beneficios de una mayor provisión de estos bienes son mayores de lo que razonablemente puede ser cobrado a los usuarios. El peaje en rutas y canales son los ejemplos clásicos: en teoría estos pueden ser construidos por empresas privadas que cobraran un peaje. Sin embargo en principio el peaje debería exceder el costo de las formas de transporte existentes, de manera que la rentabilidad del emprendimiento estaría amenazada por la falta de voluntad de los usuarios a un sistema de transporte de un costo mayor. Sin embargo la mayor eficiencia de las nuevas vías de transporte puede proveer beneficios considerables, en el área geográfica, a muchas personas que no son sus usuarios. Por lo tanto, el financiamiento público será necesario para asegurar que los beneficios puedan ser realizados. El caso de la investigación científica básica es muy similar.

Una segunda categoría importante de bienes públicos son las acciones gubernamentales para reducir las externalidades negativas que resultan de la actividad económica privada. Estas externalidades – que incluyen contaminación, condiciones de trabajo inseguras, productos adulterados – pueden ser denominadas "*males públicos*" (Roemer, 1992). Un caso clásico se encuentra en la discusión desarrollada por Marx en *El Capital*, referida a la extensión de la jornada de trabajo. (1867/ 1930, Cáp.13) La competencia entre empresas ofrece - a cada una de ellas - un incentivo para extender la jornada de trabajo, pero ello crea un mal público: la destrucción de la salud de la clase obrera. Se pueden establecer argumentos similares para otras *males públicos*, tales como los productos adulterados, la contaminación ambiental y el control de ciertos mercados por oligopolios o monopolios.

Finalmente, otra categoría está integrada por aquellos bienes públicos, o bienes mixtos, en los cuales el consumo individual crea externalidades positivas importantes, aun que - debido a la distribución del ingreso existente - el consumo privado de dichos bienes es empujado por debajo de niveles óptimos. Este ha sido frecuentemente el argumento a favor de la educación pública; una fuerza de trabajo educada crea beneficios económicos positivos – pero si sólo el mercado provee educación, muchas personas no estarán en condiciones de pagarla. (este argumento fue también sugerido por Adam Smith (1776/ 1976 2:305). Se puede argumentar de la misma manera respecto del cuidado de la salud; vivienda, alimentación; las externalidades positivas que emergen de una población sana, bien alimentada y con viviendas adecuadas hacen ineficiente el hecho de dejar estos servicios totalmente en manos del mercado..

Existen, por supuesto, múltiples formas para producir los diferentes tipos de bienes públicos o mixtos. La producción a cargo del gobierno es una alternativa, subsidiar a productores privados es otra, la asociación entre agentes públicos y privados es otra opción². Pero, cualquiera que sea la forma escogida, la consecuencia será extender el rol del estado hasta el nivel mínimo que permita mantener el orden público. En la literatura sociológica este tema ha sido incorporado mas explícitamente en trabajos que exploran el desarrollo histórico de las funciones del estado, por lo que la capacidad del estado para abastecer varios bienes públicos ha variado significativamente en el tiempo. (Huntington, 1968; Skocpol, 1979; Skowronek, 1982; Tilly 1975).

La concepción del estado proveedor de "bienes públicos" no sugiere una respuesta determinante acerca de donde debe posicionarse el rol del estado en la economía en el continuo existente entre el estado guardián (nocturno) y el completo control de la economía.³ Por ejemplo, teniendo en cuenta que las externalidades ambientales crecen es evidente que los bienes privados puros son la excepción mas que la regla. La compra por parte de un consumidor de un automóvil, un refrigerador; o incluso un alimento sofisticadamente elaborado incluyen externalidades en términos de la seguridad de otras personas, consumo de energía, y la producción de desperdicios. (Daly y Cobb 1989). La retórica de los bienes públicos y externalidades puede ser fácilmente utilizada para justificar un régimen altamente extendido de regulación gubernamental. Sin embargo, muchos de aquellos que están atados al lenguaje de los bienes públicos se agarran firmemente a la idea de que habiendo competencia entre unidades privadas se consigue el óptimo, y la provisión pública debería mantenerse en un mínimo.

Tipo 2: El estado estabilizador macroeconómico.

Una segunda concepción generalizada del estado centra su rol en mitigar el impacto de los ciclos comerciales. Dado que las economías de mercado están caracterizadas por la alternancia de períodos de auge y depresiones, existe un fuerte conjunto de argumentos para que el gobierno intente nivelar o atenuar el ciclo. Esto significa por una parte contener a la economía en tiempos de auge y prevenir caídas en un espiral fuera de control. Mientras este rol del gobierno puede ser descrito como la producción de un bien público - la mayor estabilidad y predictibilidad en la economía - la estabilidad macroeconómica es generalmente analizada con diferentes sentidos. En los hechos, en los Estados Unidos los conservadores se oponen firmemente a un amplio rol del gobierno en la estabilización de la economía. Ellos argumentan que lo que el gobierno debe proveer para un crecimiento estable es la oferta monetaria, esto es más efectivo que intervenciones más amplias. En síntesis, los monetaristas se han opuesto a la estabilización macroeconómica argumentando que todo lo que el gobierno debe hacer es proveer el bien público de una moneda estable (*Friedman and Schwartz, 1963*).

Si bien la concepción de la estabilización macroeconómica es generalmente asociada con el ascenso de la economía Keynesiana, ella surgió antes de Keynes. En el siglo XIX, las crisis periódicas del sistema financiero intensificaron los ciclos económicos e impulsaron a una variedad de esfuerzos para intentar estabilizar la economía. Los gobiernos, bajo presiones populares, trataron de encontrar formas para apoyar la firme disponibilidad del crédito, estableciéndose, como último recurso, como entidad prestamista, regulando el sector bancario y desalentando las salidas de oro. (*Polanyi (1944) 1957, pp. 195-200*). En los Estados Unidos la tasa de cambio del dólar fue un tema principal en el último tercio del siglo, cuando particularmente los granjeros lucharon contra las consecuencias económicas de un dólar fuerte y escaso acceso al crédito. En los hechos, la legislación estableciendo el Banco de la Reserva Federal en 1913 tiene su origen en el Plan propuesto por los Populistas (*Sanders, 1990*). Mucho antes del momento en que publicó su *Teoría General* (1936) Keynes había argumentado (1925) contra la decisión de fijar el valor de la Libra Esterlina inglesa al nivel de la preguerra (primera guerra mundial) Sostenía que la tasa de cambio sólo podía ser defendida mediante políticas nacionales deflacionarias, que debilitarían la economía Británica y crearían mayor desempleo. En una palabra, la idea acerca de que las políticas monetarias y crediticias del gobierno pueden reducir el impacto de los ciclos de negocios fueron bien elaboradas antes de que Keynes estableciera las bases teóricas de un rol activo del gobierno para sostener la demanda agregada.

A pesar de estos antecedentes intelectuales, el estado "estabilizador" es usualmente asociado con la Revolución Keynesiana - la aceptación generalizada, en los 30 y los 40, de la idea de que el gasto del gobierno puede ser utilizado para contener el impacto del ciclo comercial (*Lekachman, 1966; Hall 1989; Shonfeld, 1960*). Quizá la menos controvertida idea de Keynes se refiere a la operación de "estabilizadores automáticos" tales como los gastos de seguro de desempleo, que funcionan para sostener el poder de compra del consumo aún cuando se contrae el empleo. Mas controversia genera actualmente la idea de que un crecimiento deliberado del déficit gubernamental es un mecanismo para estimular una economía debilitada. Se supone que la reducción de impuestos incrementa el poder de compra en manos de los consumidores, y que el aumento del gasto gubernamental aumenta la demanda agregada y fomenta el aumento de la inversión privada para revertir una economía en baja. Sin embargo, muchos economistas contemporáneos rechazan ahora la eficacia del gasto deficitario. Un argumento es que el incremento del endeudamiento del gobierno simplemente compensará reducciones futuras en las compras de los consumidores. (*Barro 1990, pp. 213-35*).

La idea de los intentos del gobierno para estabilizar la economía por la compensación del impacto del ciclo de negocios puede justificar una amplia variedad de acciones gubernamentales desde modificaciones en las tasas de cambio exterior (precios de las divisas), ajustes en los códigos tributarios, expansión de los derechos de los sindicatos⁴, crecimiento o decrecimiento de los gastos gubernamentales en infraestructura y bienes públicos, expansión o contracción de las transferencias y los programas sociales, etc. También aquí la concepción del estado estabilizador no ofrece una conclusión definitiva sobre cuan grande debe ser el rol del estado en la economía.

Tipo 3: El estado de derechos sociales

El tercer tipo ideal argumenta que la expansión del rol del estado en la economía puede ser entendido como una derivación del significado de ciudadanía. Este argumento integra dos de los fenómenos discutidos por los analistas de los bienes públicos: el rol del estado en la regulación de las transacciones privadas y el rol del estado en la provisión de ciertos bienes y servicios a todos los ciudadanos.

El argumento de mayor peso en esta línea ha sido el análisis de *T. H. Marshall (1950)* acerca del desarrollo progresivo de la ciudadanía en las democracias occidentales. En la formulación de Marshall la ciudadanía surge en el siglo dieciocho, pero estaba limitado a los derechos civiles que proveían protección a los individuos del ejercicio arbitrario del poder del estado. En el siglo siguiente, estos derechos civiles fueron utilizados como fundamento

para obtener derechos políticos. Esto contribuyó, en el siglo veinte, al desarrollo de los derechos sociales por los que los ciudadanos conquistaron la protección sobre el resultado del libre juego de las fuerzas del mercado, incrementándose las regulaciones estatales de la economía y la provisión pública para atender la enfermedad, los daños y la vejez.

En el esquema de Marshall, el desarrollo de los derechos sociales forzó al estado a jugar un rol más activo para cubrir las consecuencias distributivas del funcionamiento del mercado. La acción del estado sirvió parcialmente para "desmercantilizar" el trabajo. (Esping-Andersen, 1987/90; Offe, 1984, 1985) proveyendo a los trabajadores otras fuentes de ingresos diferentes de las que proveía el mercado.

Si bien el marco de Marshall ilumina el desarrollo general del moderno estado de bienestar, sirve poco para explicar las dramáticas variaciones de los derechos sociales en las sociedades de mercado⁵. ¿Por que algunas sociedades han reconocido desde tiempo atrás el derecho universal para acceder a la atención de la salud y otras, como los Estados Unidos, han demorado en hacerlo? Tampoco está muy claro donde están los límites de los derechos sociales. Ha sido muy debatido, por ejemplo, si los ciudadanos deben tener derecho al empleo. (Weir, 1992). Como se respondan estas preguntas tendrá un importante impacto en la visión de cuan intensivo puede ser el rol del estado en la economía. En síntesis, tal como en los otros conceptos, el concepto de derechos sociales tampoco nos determina una respuesta acerca de donde se debe ubicar el rol del estado en el continuo.

Tipo 4: El estado desarrollista

Esta es, en cierto sentido, la más antigua y a la vez la más reciente de las diversas maneras de conceptualizar el rol del estado en la economía. Es el más antiguo en las economías modernas, surgiendo como una crítica a los estados mercantilistas que jugaban un rol activo en el desarrollo de la riqueza de sus naciones. Mucho del poder de Adam Smith para abogar por el "mercado libre" descansa en su clamor acerca del que los estados mercantilistas estaban comprometidos con acciones auto-destructivas, sus esfuerzos para contribuir al crecimiento económico finalmente llevarían a producir resultados perversos. Pero, a pesar de la gran influencia intelectual de Smith, sus argumentos fueron directamente desafiados por teóricos económicos de otros países, quienes insistieron en la idea de que la única vía para que sus naciones pudieran alcanzar a Inglaterra sería a través de un estado que desarrolle políticas activas para el crecimiento industrial. Desde Alexander Hamilton hasta Friederich List, los teóricos del estado desarrollista argumentaron por un rol activo del estado mediante la creación de tarifas, construcción de infraestructu-

ra, y proveyendo financiamiento a las empresas privadas (*Para una revisión del debate en el siglo XIX sobre política comercial ver Hudson, 1992*).

Durante el siglo veinte ha habido dos corrientes principales sobre la idea del estado desarrollista. La primera ha sido el esfuerzo por tener en cuenta la experiencia de países que han sido exitosos para ser "desarrollados tardíos" (*late developers*). El trabajo seminal es *Economic backwardness in historical perspective* (1962) (El atraso económico en perspectiva histórica) de Alexander Gerschenkron, en el cual el autor muestra que la exitosa industrialización tardía de Europa esta vinculada con un estado activo, que reemplazó roles que fueron ocupados por empresarios privados en el caso inglés (véase también Sylla and Toniolo, 1991). No hace mucho, un creciente cuerpo de investigadores ha insistido sobre el hecho de que el éxito de Japón en el período de posguerra (segunda guerra mundial), así como los de Corea del Sur, Taiwan y Hong Kong más recientemente, pueden estar vinculados con las actividades de un estado desarrollista que ha apoyado exitosamente la creación de nuevas industrias y ha mejorado el flujo financiero para mantener altos niveles de inversión productiva. (Jonson, 1982; Wade 1990).

Este cuerpo de literatura ha comenzado a converger con una segunda corriente de trabajos que enfatizan que el nivel de inversión privada en las economías de mercado puede ser crónicamente insuficiente, de manera que la intervención estatal es permanentemente necesaria para asegurar un nivel de inversión adecuada. Este fue uno de los temas más radicales que Keynes elaboró en su *Teoría general* cuando sugirió que la función de inversor podría ser realizada, en última instancia, por el estado. Keynes temía que los empresarios no quisieran asumir inversiones a la escala necesaria para mantener el crecimiento de la economía, cuando se enfrentaban al riesgo y la incertidumbre. Sólo socializando la función de inversión se puede asegurar el pleno empleo de los recursos económicos.

Este argumento es analíticamente diferente de la concepción del estado-estabilizador que también es presentada por Keynes. Mientras el argumento de la estabilización sugiere la necesidad de intervenciones periódicas del estado para sobrellevar los ciclos, el argumento de la socialización de la inversión sugiere la necesidad de una permanente expansión del rol económico del estado.

La versión de Keynes acerca del estado desarrollista esta directamente vinculada con las propuestas que emergieron en Europa del Norte para socializar la función de inversor. La lógica de un fondo de los asalariados propuesta por los Socialdemócratas Suecos implicaba que una parte de las ganancias deberían ser acumuladas en un Fondo especial para ser utilizadas para que la sociedad pueda apro-

piarse gradualmente del stock privado de capital. (Poutusson, 1992). La propuesta consideraba que la disposición a invertir de las empresas sería creciente, debido a que los fondos serían más sensibles a las externalidades positivas producidas por altas tasas de nuevas inversiones.

Propuestas para moverse en esa dirección fueron desechadas en Suecia en 1980, sin embargo la concepción Keynesiana del estado desarrollista resurgió de otra manera: la defensa de elevados niveles de gasto estatal en infraestructura como un medio para alentar la inversión privada y para incentivar el niveles global de inversión. Para ser francos, la provisión de infraestructura por parte del estado puede ser vista como un retorno a la concepción de los bienes públicos. Sin embargo, la escala de las prácticas actuales en países como Alemania, Francia y Japón esta lejos de la concepción del estado productor de bienes públicos. Gastos masivos del estado en transportes, comunicaciones, abastecimiento de energía e investigación y desarrollo son diseñados para facilitar la inversión privada, acelerar los avances tecnológicos y mejorar la competitividad internacional.⁶ A fines de los 1980 esta versión infraestructural del estado desarrollista había ganado gran popularidad incluso en los Estados Unidos (Reich 1991; Thurow 1992, pp.160-61).

Tipo 5: El estado socialista

El argumento central del quinto tipo ideal se refiere a que el rol del estado en la economía debe ampliarse a fin de eliminar las injusticias producidas por la asignación de los recursos en el mercado. En la tradición marxista, el mercado y la propiedad privada son considerados como los productores de inequidades y alineación que sólo pueden ser eliminados mediante la abolición de la propiedad privada.⁷ Sin embargo Marx y Engels imaginaron que cuando la propiedad privada de los medios de producción fuera abolida sería posible que los miembros de la sociedad organizar y controlar las actividades económicas sin el desarrollo de un poderoso aparato estatal. En la práctica, sin embargo, los regímenes marxistas construyeron estados muy fuertes cuya participación en las actividades económicas podrían representar el ejemplo extremo del estado desarrollista (Skocpol 1979). El fracaso económico del modelo soviético en los 70 y los 80 no necesariamente debe oscurecer la realidad histórica que significó el desarrollo económico bajo el régimen soviético en un número de países.

Existe una tensión fundamental en el marco del estado socialista acerca de como es que el mercado produce injusticias inaceptables. Una corriente enfatiza que el mercado arrastra a una desigual división de la sociedad entre pobres y ricos que hace inalcanzable la justicia para los pobres. Otra corriente enfatiza que las transacciones en el mercado son inherentemente deshumanizantes, someten

a la actividad humana al cálculo instrumental forzando a los humanos a abandonar o poner en juego sus principales creencias y necesidades. (Véase también Simmel -1907- (1978). Las diferencias entre dichas corrientes reflejan el énfasis principal del concepto de explotación en el marxismo científico y el énfasis principal de la alineación en el marxismo crítico (Gouldner 1980). Pero ambas corrientes proveen argumentos que fueron históricamente utilizados para justificar la acción del estado para abolir o limitar el alcance de las transacciones de mercado.⁸

Evaluación del viejo paradigma

Lo que es más llamativo, en todo el rango de visiones del viejo paradigma, es su extremada indeterminación. Por ejemplo, uno puede fácilmente imaginarse argumentando a favor de cierta iniciativa de política pública – digamos una propuesta de reforma laboral – con argumentos basados en cualquiera de las diferentes posiciones, por que es posible justificar un enorme rango de diferentes preferencias según como se considere de extensivo el rol del estado en la economía.

El problema es que las diferentes posiciones existentes al interior del viejo paradigma ofrecen muy poca respuesta analítica al nivel que hoy se le puede reclamar. Como argumentaré mas adelante, esto se debe a que dichas posiciones están basadas en premisas equivocadas respecto de la materia a que se refieren. Más aún, la aparente coherencia de tales posiciones surgen de un conjunto de prejuicios que sólo ocasionalmente obedecen a argumentos serios.

El primer conjunto de prejuicios se refiere a la acción del estado. El estado es mostrado como parásito y despilfarrador: se lo ve como poseedor de una tendencia a sacar mas recursos a la sociedad de lo que su actividad puede justificar; a la vez se considera que es incapaz de utilizar los recursos eficientemente. Cuando producen bienes públicos se asume que los empleados del estado son menos productivos que los empleados privados y que su influencia política será utilizada para distorsionar las prioridades estatales (Buchanan y Wagner 1977; Hayek 1914; Stigler 1975). El segundo conjunto de prejuicios, en la visión del estado socialista, son aquellos que afirman que es inherente al mercado la producción de inequidades y deshumanización.

Es justo describir estas creencias como prejuicios, debido a que se los presenta generalmente sin reservas, sin identificación del conjunto específico de circunstancias bajo las cuales estos resultados negativos pudieran ocurrir.

Sin embargo, lo importante es que muchas de las aparentes coherencias de las cinco posiciones devienen de prejuicios específicos de sus proponen-

tes. Por ejemplo, a los teóricos de los bienes públicos gustan mostrar un enorme prejuicio respecto al estado, un prejuicio respecto a los resultados de los mercados. Por lo tanto, ellos tenderán a resistir a toda expansión del rol del estado. En contraste, cuando uno se mueve hacia la izquierda en el continuo, la oposición al estado tiende a disminuir mientras que la oposición a los mercados tiende a crecer.

Lo que es sorprendente es ver que muy pocas investigaciones actuales tratan de confirmar la comprobación de dichos prejuicios. Obviamente es enorme la variación, en tiempo y lugar, de la ineficiencia y el parasitismo del estado, pero relativamente son muy pocos los trabajos que se han hecho para comprender tales variaciones (*las excepciones incluyen Levi, 1988; Lindblom 1977 y North 1990*). Similarmente, se han hecho pocos esfuerzos para evaluar el rol del mercado como productor de inequidad y deshumanización. (ver *Lane 1991 como reciente excepción*). El hecho de que esto aparezca ahora como omisiones de las agendas de investigación del viejo paradigma es un claro indicador de que el viejo paradigma está exhausto.

EL NUEVO PARADIGMA

El nuevo paradigma comienza rechazando la idea de la intervención del estado en la economía. En cambio, se empeña en demostrar que la acción del estado siempre juega un rol importante en la formación de las economías, de manera que no es conveniente considerarlo fuera de la actividad económica. En lugar de poner el foco en la variación cuantitativa del grado de intervención estatal, como lo hace el viejo paradigma, el nuevo paradigma se concentra en las diferencias cualitativas de la actividad estatal. El énfasis del nuevo paradigma es puesto sobre importantes aspectos comunes entre los estados, que son ampliamente oscurecidos por el viejo paradigma. Muchos estados postulan o proponen normas que regulan el uso de activos productivos; establecen reglas para las relaciones entre empleadores y empleados; proveen medios de pago para las transacciones económicas; y administran los límites de las relaciones entre su territorio y el resto del mundo. Las diferencias existentes en las formas de que estas propuestas son llevadas a cabo tienen importantes consecuencias, que proveen mas relevancia analítica que los conceptos del viejo paradigma.

Mientras el viejo paradigma fue estructurado por dos conjuntos de prejuicios – desconfianza en el estado o desconfianza en el mercado- el enfoque del nuevo paradigma es muy diferente. Este reconoce que la actividad económica siempre contendrá alguna combinación entre mercados y acción del

estado. La acción del estado es inevitable por que los estados son necesarios para constituir las economías. Pero, los mercados son también rasgos inevitables de las organizaciones sociales por que, cuando los individuos deben tomar decisiones, los mercados representan un mecanismo lógico y exitoso de la suma de tales decisiones. Sin embargo, los mercados pueden ser estructurados de diferentes maneras. Las variaciones significativas en las reglas producirán resultados muy diferentes. El tema es que todo dependerá de la forma específica en que se articulen la acción del estado y los mercados. De ahí que los prejuicios se transforman en enigmas empíricos- ¿ Que combinación de estado y mercado resultan en estados depredadores ? Que combinación produce inequidades profundas ?

El nuevo paradigma ha surgido durante la última década (1980/90) y aún no ha hay acuerdo sobre su denominación. El término que usaremos aquí será *reconstrucción de mercados* debido a que el nuevo paradigma enfatiza el grado de elección posible en la reconstrucción de los mercados y la posibilidad de reconstituir mercados para lograr mayor eficiencia, mayor equidad u otros objetivos. (*las contribuciones al nuevo paradigma incluyen a Barber 1977; Block 1990, 1992; Etzioni 1988; Granovetter 1985; D.Kennedy 1985, 1991; Klare 1988, 1991; Kuttner 1984, 1991; Piore y Sabel 1984; Roemer 1991, 1992; Sabel y Zeitlin 1985; Simon 1990, 1991; Somers 1986; Szelenyi y Manchin 1987; Szelenyi 1991; Unger 1987; Zelizer 1988*). Como un importante movimiento intelectual, la perspectiva de reconstrucción de mercados está asentada sobre un número importante de antecedentes históricos. Es fundamental a ello la crítica a la economía política de Marx. Aun cuando gran parte de la tradición marxista pertenece inequívocamente al viejo paradigma, existe una corriente del pensamiento marxista que se colocó fuera de el. Es la **tendencia** que refutó la universalidad de las **leyes económicas** que había elaborado la **economía política clásica**. Al cuestionar esta afirmación, por **parcial y distorsionada**, Marx puso en evidencia el **poder de las ideologías** para lograr hacer que **ciertos hechos económicos** parezcan naturales e **inevitables**. Esta misma crítica a las ideologías económicas está presente en la perspectiva de **reconstrucción de mercados**. En el siglo XX, hay a lo menos **tres importantes corrientes intelectuales que han hecho avances importantes en la crítica del viejo paradigma**. La primera es la **tradición de la economía institucional** (Ver *Commons (1924) 1974; y Hodgson, Cap.3 de éste Handbook*) que han elaborado una poderosa crítica a los supuestos de la economía neoclásica. Esta tradición institucionalista ha puesto repetidamente en claro las limitaciones de considerar a la acción del estado como algo externo a la economía. La segunda es la tradición del legalismo real, en los Estados Unidos. En los 1920, 30 y 40, los estudiosos de esta tradición elaboraron una crítica de los supuestos económicos

que hicieron girar la política pública en los Estados Unidos – una crítica centrada en la idea de la naturalidad de los mercados autorregulados. (Cohen 1927; Hale 1943; Singer 1988). Más recientemente, el movimiento de estudios legales críticos ha hecho una contribución sustantiva al nuevo paradigma buscando extender *conscientemente* las perspectivas del realismo legal (D.Kennedy 1991; Singer 1988). Finalmente, el exiliado intelectual húngaro Karl Polanyi, produjo un cuerpo de trabajos en los 1940 y 1950 que han influido de manera significativa en las ciencias sociales a fin de estimular los desafíos al viejo paradigma. (Dalton 1968; Polanyi (1944) 1957; Block y Somers 1984).

El argumento central de Polanyi indica que no es posible admitir que el siglo diecinueve sea considerado como el momento en que se produjo el crecimiento de la sociedad de mercado. Tanto el liberalismo como el marxismo comparten la misma conclusión: el ejercicio del poder del estado, en la temprana Europa moderna, limitó el desarrollo de economías de mercado. Cuando ese estado *constreñidor* fue finalmente desmantelado – por cambios *evolucionarios* en Inglaterra y cambios *revolucionarios* en Francia – una dinámica economía privada pudo finalmente emerger. Polanyi vio esta narrativa como una especie de mito heroico de la emergencia del mercado. En resumen, los teóricos del siglo diecinueve y sus contemporáneos han exagerado enormemente la discontinuidad entre la sociedad capitalista y la precapitalista. En ambos casos, los estados jugaron roles importantes en promover las actividades económicas; en ambos la economía estaba estructurada por la acción del estado.

Construida sobre estos fundamentos intelectuales, la perspectiva de reconstrucción de mercados se ha concretado en años recientes esforzándose por encontrar el sentido de la crisis y colapso del socialismo soviético. Los teóricos de la reconstrucción de mercados argumentan que en su intento por sustituir a la planificación centralizada por los mercados los soviéticos fallaron en comprender que los actores económicos deben estar capacitados para tomar decisiones (Nove 1983; Roemer 1992). Los empleados deben decidir cuan duro quieren trabajar y los gerentes de plantas pueden decidir cuanto esfuerzo pueden hacer para lograr los objetivos puestos en el Plan. Ambos conjuntos de actores también podían tener oportunidades de participar en actividades económicas informales o ilegales tales como comprar y vender en el mercado negro o cambiar favores. El problema fue que en el sistema soviético estas decisiones individuales evidentemente operaron para socavar y debilitar el sistema de planificación.

Considerando que es necesario reconocer que los individuos quieren tener cierta función significativa en las decisiones económicas, aun en los regímenes políticos más represivos, parece necesario en-

contrar mecanismos que efectivamente puedan sumar (agregar) tales decisiones individuales. Esto nos llevaría directamente a expandir el ámbito legítimo de actividades de mercado de manera que los actores individuales tengan incentivos para tomar decisiones que contribuyan a mejorar la eficiencia de la economía. Sobre tales fundamentos algunos teóricos de la *reconstrucción de mercados* han sugerido varias versiones de socialismo de mercado. (Nove 1983; Roemer 1991)

Los teóricos de la reconstrucción de mercados tienden a dar una sola respuesta a aquellos que sostienen que la única vía para los antiguos países socialistas es adoptar el capitalismo de libre mercado. Su respuesta tiene tres partes. Primero, no existe una entidad coherente denominada "capitalismo de libre mercado", las sociedades de mercado existentes varían significativamente en las formas en que sus instituciones económicas están estructuradas. Las versiones de texto de las economías de mercado no existen, en la práctica, en ningún lugar y, en los hechos, no pueden existir. Segundo, en el proceso de transición hacia un nuevo tipo de economía el estado debe jugar un rol absolutamente central en la formación de nuevos derechos de propiedad y nuevos mercados. Tercero. Las sociedades tienen un amplio rango de elección para encontrar los caminos para combinar los mercados y la acción del estado, y de hecho existen múltiples combinaciones que pueden producir razonables niveles de rendimientos económicos. Por esas razones las sociedades deben sopesar tanto la eficiencia económica como los temas de equidad, democracia y derechos individuales cuando reestructuran sus instituciones económicas (Block 1990, 1992).

Uno de los aportes más importantes de la perspectiva de la reconstrucción de mercados es acerca de que es simplemente incorrecto – como lo hacen el liberalismo y el marxismo – ver a la modernidad como un proceso de apertura de mas y mas actividades a las fuerzas del mercado. (Block 1990, pp. 46-74; Zelizer 1985). Por lo contrario, en los últimos cuatro siglos algunos mercados han sido cerrados y otros han sido abiertos. La Reforma Protestante hizo cerrar la práctica de la iglesia católica de vender indulgencias al mejor postor. El movimiento antiesclavista finalmente fue exitoso para lograr el cierre del mercado internacional de cuerpos humanos. Al final del siglo diecinueve el trabajo infantil fue notablemente restringido en muchas de las economías de mercado desarrolladas. El crecimiento de la democracia ha eliminado la venta de puestos políticos y ha restringido notablemente la venta de influencias políticas. Estas prohibiciones han sido denominados "intercambios bloqueados" ("*blocked exchanges*") por Michael Walter (1983), quien ha enfatizado que la sociedades siempre requieren un elaborado conjunto de reglas que definan que transacciones son legítimas y cuales no lo son.

*Reconstrucción del mercado:
los roles que juega el estado*

Los trabajos realizados en el viejo paradigma evidentemente dan vueltas alrededor del problema de reconciliar dos conjuntos de categorías. El primer conjunto se refiere a las tipologías de las diferentes vías de la organización económica, tal como el familiar esquema marxista que distingue a las sociedades según tres tipos diferentes de relaciones de propiedad – feudal, burguesa y socialista. El segundo conjunto esta compuesto por tipologías que categorizan diferentes tipos de regimenes, tal como las distinciones entre regimenes liberal, democrático, socialdemócrata, fascista y autoritarismo conservador. El problema de reconciliación se produce debido a que se dan arreglos económicos similares bajo regimenes políticos disímiles. Una estrategia para superar estas tensiones ha sido la creación de más y más subcategorías diferentes, con la intención de capturar pequeñas variaciones en los tipos de economías y los tipos de regimenes políticos. Muchos de los recientes trabajos con dicha estrategia han intentado elaborar con gran detalle los arreglos institucionales en sociedades específicas o creando tipologías intermedias de las complejas variaciones entre sociedades⁹. Sin embargo, y aunque los argumentos sobre tales subcategorías son altamente persuasivos, el peligro consiste que se pueden crear categorías para cada caso, eliminado la posibilidad de comparaciones generales.

La perspectiva de reconstrucción de mercados sugiere una estrategia de análisis diferente. Dado que las economías y los estados son profundamente interdependientes, el esfuerzo por categorizar ambos independientemente parece fútil. La alternativa es enfocar en alguna de los caminos específicos en los que el estado y las economías se interceptan y comenzar a analizar las variaciones en dichas intersecciones a través del tiempo y el espacio. Esta estrategia tiene varias ventajas. Primero, muestra que la cuestión central del viejo paradigma – donde el mercado es colocado al margen del estado – es sin duda el tema de mayor importancia. Segundo, nos muestra el alto grado de continuidad entre las formas feudales, burguesas y socialistas de propiedad, generalmente oscurecida por el viejo paradigma. Tercero, apunta a la posibilidad de desarrollar tipologías más efectivas que capturen las variaciones históricas según las vías en que dichas intersecciones se han producido. Las áreas de intersección que se deben examinar son los roles del estado para gobernar el control sobre los activos productivos, establecer la naturaleza de las obligaciones y responsabilidades en relaciones recurrentes, provisión de medios de pagos y el manejo de los límites entre el territorio y el resto del mundo. Aunque esta lista de áreas no pretende ser exhaustiva, captura muchos de los más importantes temas.

El control de activos productivos

El mito del siglo XIX acerca de la heroica emergencia de la sociedad de mercado se basa en una concepción "Lockeana" de la propiedad: los propietarios de los activos existían antes de que se produjera la constitución de la sociedad mediante un contrato social. La existencia de la propiedad privada fue una condición humana "natural", y los arreglos sociales fueron simplemente realizados para codificar y proteger estos derechos naturales de propiedad. Esta condición de la naturaleza de la propiedad fue una extraordinaria y poderosa herramienta para permitir a las monarquías absolutistas la regulación del ejercicio de los derechos de propiedad (Poggi 1978; Sewell 1980). Sin embargo, la doctrina ha servido fundamentalmente para oscurecer las bases históricas con que se ha continuado la organización de los derechos de propiedad.

En ambas sociedades, la socialista y la feudal, es evidente que los arreglos sobre la propiedad se derivan de la relación de las personas con el ejercicio del poder político. Ambos, el Señor Feudal y el administrador del Plan soviético ejercen un elevado control sobre el manejo de los activos productivos, pero ellos ejercen dicho poder dentro de una compleja red de relaciones políticas y sociales que pone diferentes límites sobre que pueden hacer con esos activos. Pero eso es precisamente lo que verdaderamente ocurre con un gerente ejecutivo de una firma capitalista contemporánea, la discreción que el o ella tiene está claramente limitada por una compleja estructura de leyes y acuerdos, particularmente incluida la relación entre el Gerente Ejecutivo, el cuerpo de directores y las agencias estatales reguladoras.

Por supuesto, ha sido el capitalismo familiar del siglo XIX el que ha dado la apariencia de una discontinuidad radical en la naturaleza de la propiedad. En tanto la sociedad feudal restringía ostensiblemente el control de los activos productivos a personas que presentaban ciertas características adscriptas, la propiedad de una fábrica en la Inglaterra industrializada parece estar abierta a **quienquiera** que tenga el apropiado talento para ello. **Mas aún**, el capitalismo familiar parece estar libre de una compleja red de relaciones sociales, su control autónomo sobre la propiedad parece ser ilimitado.

Sin embargo, mirando retrospectivamente, la discontinuidad ha sido exagerada. La aparente apertura al talento oscurece la realidad de que muchas de las familias capitalistas tienen similares antecedentes sociales, religiosos y étnicos.

Mas aún, la ilimitado discreción de las familias capitalistas es también una exageración. Las empresas familiares operaban, hacia afuera, en una red de interrelaciones con proveedores, banqueros y empresas competidoras que ponían severos límites

nes a la autonomías de la empresa (esto es parte de lo que Durkheim (1893)/1964 pp. 149-65/ tenía en mente en la discusión de las bases no contractuales de los contratos). Uno sólo necesitaría pensar en las dificultades que enfrentaría una familia capitalista que intentara desafiar las normas locales del trato a los empleados para reconocer que incluso esas formas de propiedad estaban también impregnadas de extensas relaciones sociales. (Reddy 1987). En cuanto un empresario se desvíe verá, sin duda, que su fuente de crédito y sus mercados han desaparecido rápidamente. Mas importante, sin embargo, es comprender que - si bien algunas islas de capitalismo familiar persistieron hasta hoy día - el momento histórico en el que las pequeñas empresas familiares fueron dominantes en la economía fue relativamente breve.

La tradición marxista ha captado - pero también ha fallado en captar - la centralidad de la política respecto a las relaciones de propiedad. En un famoso párrafo Marx escribió:

Que es un esclavo Negro? Un hombre de raza negra. Una explicación es tan buena como la otra. Un Negro es un Negro. Sólo deviene esclavo bajo ciertas relaciones. Una máquina de hilar algodón es una máquina de hilar algodón. Se transforma en capital sólo bajo ciertas relaciones. Fuera de esas relaciones no es mas capital que el oro en si mismo es dinero o el azúcar el precio del azúcar. (/1849/ 1972, p.176).

Esta es una expresión extremadamente clara del argumento de que la propiedad - incluida la propiedad en la sociedad burguesa - es siempre parte de una relación social y política. Sin embargo, esta misma perspicacia se perdió en la tradición Marxista. En el esfuerzo por comprender como las relaciones entre las clases dentro del capitalismo difieren del feudalismo, Marx y sus seguidores han enfatizado el ejercicio del poder coercitivo "extraeconómico" en la sociedad feudal (Anderson 1974). Que el siervo sea forzado a trabajar por tres días semanales en las tierras del señor, es visto como una coerción extraeconómica o política. Sin embargo, cuando el obrero fabril produce plusvalor para el empleador en la segunda mitad de su día de trabajo, la fuente de la coerción es debida al mercado capitalista - una forma pura de coerción económica. Esta línea de argumentación niega el anterior enfoque comprensivo acerca de que las relaciones de mercado son relaciones sociales y, como todas las relaciones sociales, están constreñidas al poder político.

En toda sociedad compleja, una de las tareas eludibles del Estado es establecer un régimen de derechos de propiedad. Construir un régimen con una concepción *Lockeana* de la propiedad privada, en el que los derechos de los individuos son absolutos, no es ni posible ni deseable (Horwitz 1977). Por una parte, las externalidades positivas y nega-

tivas incluidas en cualquier forma de producción requieren de un régimen regulatorio que restrinja las formas en que los activos productivos puedan ser utilizados.¹⁰ Por otra parte. Actualmente la producción depende de la cooperación entre personas que controlan diferentes activos - empleados con capital humano, gerentes con capitales físicos, inversores con capital financiero y poseedores de propiedades intelectuales.¹¹ Una definición absolutista de derechos de propiedad daría poca luz para saber como maximizar la cooperación productiva de los diferentes tenedores de activos. En los hechos, existen múltiples posibilidades caminos para definir los derechos de propiedad de cada uno de tales grupos. La investigación comparando los efectos económicos de diferentes conjuntos de normas de propiedad recién ha comenzado, pero se puede anticipar que la confirmación de la aparente superioridad de las reglas *Lockeanas angloamericanas* es altamente problemática. (Dore 1986).

Estos temas acerca de los derechos de propiedad son actualmente analizados en términos de las relaciones entre *principal* y *agente* (Pratt y Zeckhauser 1985) Si bien los propietarios de una empresa son los principales - en teoría son los poseedores de los derechos de propiedad - para conseguir sus objetivos dependen de sus agentes (los gerentes / administradores de la empresa). Y se da allí ,actualmente, un intenso debate acerca de cuales son los arreglos institucionales e incentivos apropiados para que los agentes logren - en los hechos - los objetivos de sus principales. Un aspecto clave de este debate consiste en comparar las normas institucionales de la *gubernancia* corporativa en las economías de mercado desarrolladas. Aun cuando en dichos países los arreglos institucionales centrales son básicamente indistintos, existen diferencias significativas en las formas en que la relación principal-agente es manejada. Más aun, tales diferencias surgen directamente de acciones legislativas que tratan de ayudar la estructura de las vías particulares por las que las empresas se vinculan con los mercados financieros (Zysman 1983, Porter 1992). Estas diferencias críticas sirven de recordatorio para ver hasta donde, el estrecho foco sobre la propiedad, empaña nuestra visión analítica.

La estructura de relaciones recurrentes

La regulación estatal, vinculada con la estructura de propiedad, se observa en diversos tipos de relaciones recurrentes. Las más importantes de ellas son: las que existen entre los miembros de una familia, las de los empleadores con los empleados y las de los arrendatarios (*tenant*) con los propietarios de la tierra. Es necesario insistir en que el conjunto específico de reglas para estructurar estas relaciones recurrentes tiene importantes consecuencias. La diferencia entre sistemas de progenitura y las reglas que determinan la división de la propiedad entre los hijos tienen importantes implicaciones res-

pecto de las pautas de la propiedad inmueble. Los derechos de propiedad de las mujeres al enviudar y las carencias que podrían existir, tienen significativos efectos tanto para la definición de estrategias familiares como para las actividades de las mujeres (para una mayor discusión de la importancia del Estado en la constitución de la familia véase Olsen 1985). Aún el viejo paradigma reconoce la extraordinaria diferencia que existe cuando los empleados o los arrendatarios de tierras tienen la libertad para desligarse de relaciones de explotación.

Pero, el viejo paradigma también ha exagerado el contraste entre las relaciones capitalistas y precapitalistas de empleo. Considera que las relaciones precapitalistas de empleo pone al empleador en una situación difusa respecto al empleado, no muy diferente de las obligaciones difusas de los padres respecto a sus hijos. En contraste, las relaciones capitalistas de empleo se consideran basadas en un contrato entre iguales, que especifica nada más que el intercambio de ciertos servicios por un salario. La vieja relación se ve cercanamente vinculada al ejercicio del poder político, por lo tanto el Estado es el responsable de hacer que los empleados se sometan a la autoridad del empleador. Por su parte, la relación capitalista ha sido considerada como puramente económica; todo lo que el Estado debe hacer respecto de ella es forzar al cumplimiento de los términos de los contratos (un enfoque clásico ver Maine /1861/ 1960 pp.-99-100.

Actualmente, se advierte que proceder a diferenciar entre tipología de *status versus contrato* es claramente problemático. Relaciones de empleo profundamente paternalistas son cosa común en las sociedades industriales (Burawoy 1985). Es más, el sistema de becas que contemplan las leyes laborales de los Estados Unidos evidencia las continuidades de los supuestos normativos de las sociedades preindustrial e industrial respecto a la relación entre empleadores y empleados (Arleson 1983) Por otro lado la justicia ha reconocido consistentemente la validez de las demandas de los empleadores respecto a una amplia autoridad gerencial. No es que la autoridad gerencial está limitada a lo que establece el contrato de trabajo, por lo contrario, el contrato debe ser interpretado de modo que garantice y conceda amplia autoridad residual a la gerencia (para comprender la importancia de esta autoridad en la teoría económica ver Bowles 1985; Williamson 1975). El alcance de tal autoridad está claramente demostrado por las dificultades que tienen los empleados para conseguir protección legal respecto de los abusos de la autoridad gerencial. Solo en años recientes, en los Estados Unidos, los empleados han logrado avances legales respecto de la hostilidad o acoso racial o sexual en sus lugares de trabajo o de la exposición a condiciones extremadamente peligrosas de trabajo.

En pocas palabras, tanto en el sistema feudal como en el capitalista y el socialista los derechos básicos

de empleadores y empleados son establecidos por la acción del estado. Pero esto es sólo una parte de la historia. La acción del estado, mediante otras políticas, influye también las relaciones de trabajo. Las formas en que se asiste a los pobres tiene una influencia fundamental sobre las relaciones de trabajo. Polanyi señala que la Nueva Ley de Pobres de Inglaterra de 1834 fue absolutamente esencial para crear un moderno mercado de trabajo por que los pobres fueron literalmente forzados a trabajar en las fábricas, subsecuentemente un importante número de investigadores han analizado el impacto de las políticas de bienestar sobre el mercado de trabajo (Cloward y Piven 1987; Espin-Andersen 1990; Ya Polanyi (/1944/ 1957 pp.86-94) dio a conocer que la conexión entre la acción pública y la constitución de relaciones laborales se pueden rastrear hasta los tiempos Isabelinos. En el modelo soviético, el eje del sistema de previsión pública fue garantizar el empleo. Sin embargo, garantizar el empleo debilita significativamente la autoridad de los empleadores sobre los empleados, aun cuando existan normas que refuercen la autoridad del empleador. (Sabel y Stark 1982).¹²

Las políticas fiscales del estado también han estado relacionadas con la creación y definición del empleo en los últimos cinco siglos. El tema es obvio si se tiene en cuenta el desarrollo de la educación pública y el complejo sistema de acreditación escolar (Collins 1979). Pero incluso antes, la acción gubernamental respecto a los sistemas de *aprendizaje* mediante el cual se accedía a las habilidades secretas. La naturaleza de tales normas así como las variaciones en el acceso a las oportunidades educativas y formativas influyen sobre la oferta de determinados tipos de capacidades/habilidades y esto, al mismo tiempo, modifica el poder relativo de diferentes categorías de empleos (sobre el empleo "profesional" ver Larson 1977).

Por otra parte, estas acciones se articulan con otros esfuerzos de diferentes tipos de personas con la intención de incorporarse a grupos cerrados relacionados con ciertas posiciones ocupacionales. Weber recalca que "virtualmente todo atributo de grupo - raza, lengua, religión. origen - puede ser utilizado para monopolizar específicamente ciertas oportunidades económicas" (Parkin 1979, p.44; Cf. Weber /1922/ 1978, pp.341-44). Tales esfuerzos de monopolización de posiciones económicas por grupos particulares tendrá un profundo impacto sobre el poder relativo de diferentes grupos de empleos. Los gobiernos están también implicados tanto por su apoyo a la formación de dichos grupos como por su decisión de mirar para otro lado o por sus esfuerzos para eliminar todo tipo de discriminación ocupacional o una combinación de tales políticas.

Finalmente, los Estados también están implicados en la regulación de las acciones colectivas de empleadores y empleados Incluso cuando los emplea-

dores utilizan medios extralegales de violencia para aterrorizar a los empleados – como en algunas situaciones de “trabajo coercitivo” – la decisión de no intervenir representa una política que es ajena a la relación de trabajo. Similarmente, tanto la prohibición de la actividad sindical como una regulación que proteja a tales organizaciones tienen profundas consecuencias en las relaciones de trabajo.

Medios de pago: moneda y crédito

Es ampliamente aceptado que la capacidad de acuñar monedas y emitir dinero, así como la búsqueda de metales preciosos que sirvan de dinero, han sido un aspecto central de la historia económica de los últimos quinientos años. (Vilar 1976; Weber 1922/ 1978; pp. 166-92). También es ampliamente reconocido que las acciones de los gobiernos han sido centrales en el desarrollo de una gran variedad de formas de crédito. Los bancos y los gobiernos han sido interdependientes mucho antes de la aparición de los modernos Bancos Centrales y las regulaciones de las instituciones bancarias. Los Gobiernos recurren a los banqueros para obtener préstamos a la vez que los ayudan con formas decisivas de protección – incluida, de manera importante, la ayuda en la recuperación de deudas incobrables. El hecho de que los gobiernos estén íntimamente vinculados en la provisión de dinero y crédito, y que con ello se facilite el funcionamiento de una compleja economía, ha sido ostensiblemente ignorado por aquellos que están aferrados a la idea de que el gobierno es algo externo a la economía.¹³

Además, los actores políticos han sabido por siglos que la escasez o abundancia relativa de dinero y créditos, en una determinada economía, permite determinar el poder relativo de los diferentes grupos económicos. La escasez de dinero pone a los acreedores en una posición extremadamente fuerte respecto de quienes tienen deudas o de los que solicitan dinero prestado, mientras que la abundancia en la oferta de dinero tiene efectos contrarios. Similarmente, el impacto de la oferta de dinero sobre el nivel de precios tiene consecuencias distributivas.

De manera que es muy claro: en este tema no hay posibilidades de políticas gubernamentales que puedan ser consideradas neutrales. La acción estatal inevitablemente influirá sobre la oferta de dinero y del crédito así como sobre el nivel y tendencia de los precios.¹⁴ Es posible que, a menudo, las acciones gubernamentales deliberadas para influir sobre cualquiera de dichas variables se vean frustradas. Los esfuerzos para contraer la oferta de dinero pueden ser compensados con el incremento de la velocidad de circulación; un sistema de control de precios puede ser anulado por operaciones de mercado negro y/o el aumento disimulado de los precios. La razón de ello es que las diversas acciones y políticas públicas suelen, a menudo, tener propósitos contradictorios. Si bien la evidencia his-

tórica nos debería hacer sentir escépticos sobre la posibilidad de que algún gobierno pueda lograr ajustes de la economía en el corto plazo, existe una amplia evidencia de éxitos obtenidos por los gobiernos manipulando su influencia sobre la oferta y demanda de dinero o del crédito, a fin de lograr obtener objetivos económicos particulares.

En los hechos, existen frecuentes instancias de innovación sobre las políticas gubernamentales permitiendo cambiar la capacidad de algunos gobiernos para conseguir ciertos objetivos influyendo sobre las ofertas de moneda y el crédito. Si bien la efectividad de algunas de esas innovaciones puede declinar con el tiempo, no existen razones para creer que existe un límite al stock potencial de innovaciones. La perspectiva de reconstrucción de mercados puntualiza que aún admitiendo las posibilidades de los gobiernos para influir sobre las ofertas de moneda y crédito, dado que existe un potencial de innovación y que no existen políticas monetarias o crediticias neutrales, es posible que las sociedades tengan un considerable espacio para decidir cuando prefieren más estabilidad de precios o crecimiento económico más acelerado.

No obstante, el poder relativo de acreedores y deudores es un tema igualmente importante. Kornai (1986) ha remarcado el crítico rol del “soft budget constraints” (restricción presupuestaria de mano blanda) en el modelo Soviético – los administradores de las empresas sabían que aún cuando la empresa cayera en déficit, el Estado enviaría los fondos para cubrirlo. El estado hacía eso para proteger a los empleados y los niveles de producción, pero las consecuencias eran la significativa disminución de los incentivos para que los administradores de las empresas cuidaran sus recursos. Esa era una instancia en que los deudores tenían poder frente a los proveedores del crédito.

La instancia opuesta, en la que los acreedores son poderosos frente a los deudores, también tiene serias consecuencias negativas. Cuando la posición de los acreedores es relativamente fuerte, pueden definir los términos de los préstamos de tal manera tal que desalienten nuevas inversiones de riesgo. Imponiendo altas tasas reales de interés, los acreedores hacen que el financiamiento sea sólo accesible para aquellos proyectos en que la incertidumbre es sumamente baja. En un clima así, es poco probable que haya propuestas de incorporación de nuevas tecnologías o se exploren nuevos productos.

El tema del poder relativo de acreedores y deudores está íntimamente ligado al tema del acceso al crédito. En el modelo soviético, los administradores de las empresas estatales eran virtualmente el único grupo con acceso al crédito. En otras sociedades la intersección entre las políticas gubernamentales y las decisiones de las instituciones financie-

ras determinan cuales son los diferentes grupos que estarán habilitados para endeudarse. El acceso de los productores rurales, pequeños comerciantes, cooperativas de trabajo, solicitantes de préstamos hipotecarios para vivienda familiar y agencias sin fines de lucros al mercado de crédito ha sido un tema clave de la política de muchos países y una variedad de iniciativas gubernamentales se pusieron en vigencia para facilitar el crédito y desalentar varios tipos de "señales rojas" (redlining) que pueden impedir sistemáticamente el acceso al crédito a ciertas categorías de deudores.

Parte de las razones de por que el tema del acceso al crédito es tan importante se debe a que el mercado del crédito no funciona simplemente mediante las leyes de la oferta y la demanda. Las instituciones financieras racionan el crédito; continuamente toman decisiones para denegar créditos aun cuando los deudores estuvieran dispuestos a pagar una tasa de interés superior a la prevaleciente (Stiglitz y Weiss 1981) Estas decisiones de racionamiento siempre tienen una racionalidad económica; un deudor en particular puede no tener antecedentes, o tal vez sus garantes o le falta un plan de negocios sólido para justificar el préstamo. Para tomar estas decisiones los acreedores tratan, no obstante, de obtener alguna señal de sus potenciales deudores. El uso de estas señales lleva a los acreedores a gastar poco tiempo en obtener información sobre la situación de sus deudores. Esto podría llevar a que los acreedores nieguen sistemáticamente el crédito a personas por que tienen carencias organizacionales, o le falta acceso a las conexiones sociales o políticas, o por que pertenecen a cierto genero, raza, o grupo étnico o religioso. Una vez más, los gobiernos están implicados en estos procesos del racionamiento del crédito, al admitir los procedimientos utilizados por los acreedores o cuando promueve su modificación.

En síntesis, se ve que es muy necesaria una "sociología de las finanzas" que pueda examinar sistemáticamente cómo y por que ciertos tipos de actividades son financiadas y otras no, y las formas en que las políticas estatales influyen sobre esos hechos. Trabajos recientes han comenzado a dedicarse a estos temas (Hamilton 1991; Hooks 1991; Stearns 1990; pero muchos más serán necesarios.

Administrando la frontera internacional

Mantener la integridad territorial y la unidad de la nación ha sido desde hace tiempo una tarea central del Estado. En los hechos, los gastos militares y de seguridad han sido históricamente las partidas mas importantes del presupuesto estatal, y el desarrollo de su capacidad para obtener ingresos se relaciona con esta necesidad presupuestaria del Estado (ver Schumpeter /1918/ 1991, "The Crisis of the Tax State" ; Mann 1986). No debería ser necesario recordar que ambas políticas -, el crecimiento del

gasto militar y el aumento de los impuestos - tienen una extraordinaria implicancia económica. Equivocarse en el monto adecuado de la inversión militar , tanto por razones estratégicas como por los obstáculos que puedan haber para obtener los ingresos necesarios, puede llevar a una derrota militar y la destrucción de de una parte sustancial de la infraestructura económica. Pero sobreestimar la inversión militar también tiene malas consecuencias, tanto por las consecuencias negativas de la política impositiva como por el deterioro o descuido de la industria civil. Una importante corriente de recientes investigaciones exploran la cuestión de cuando y como la sobreexpansión militar inevitablemente lleva al debilitamiento de las capacidades económicas del poder dominante mundial. (P. Kennedy 1987).

Además de tales casos extremos, una gran diversidad de otras variables necesitan ser investigadas. Los gastos militares pueden ayudar al desarrollo de las industrias nacionales o contribuir a trastocar las energías empresarias y administrativas fuera de las actividades productivas. Por otra parte, e independientemente del nivel del gasto público, la estructura específica del sistema impositivo inevitablemente tenderá a impulsar algunas ramas de la actividad económica y a desalentar otras (Weber /1992/ 1978, pp.193-201). Por ejemplo, diferentes sistemas impositivos impondrán diferentes niveles de cargas sobre la agricultura, la industria o servicios.

Una segunda dimensión de las fronteras es el rol de cada Estado al regular el flujo internacional de dinero, mercancías y trabajadores. Este es el caso clásico en el que los contrastes evidencian desde estados que dejan que dichos flujos ocurran como respuestas a las fuerzas del mercado y aquellos que intervendrán en los flujos bloqueando los mercados mediante medidas administrativas. Sin embargo, una vez más, el asunto es más complicado que lo que el viejo paradigma sugiere debido a que es muy difícil saber cuan posible puede ser un sistema sin interferencias gubernamentales.

Si, por ejemplo, uno observa el tema de la movilidad laboral, rápidamente puede confirmar que sólo unos pocos países tienen realmente abiertas sus fronteras para el ingreso ilimitado de extranjeros. Aun cuando haya estados que alienten fuertemente la inmigración no por ello podemos esperar que pueda existir un mercado global totalmente libre para los trabajadores que no este vinculado con ciertos objetivos domésticos tal como un fuerte crecimiento económico. Similarmente, aquellos estados que dejan en libertad de emigrar a su población lo hacen usualmente solo en caso de situaciones criticas; el despoblamiento generalmente representa una amenaza sobre la territorialidad de la nación. En síntesis, el privilegio de los ciudadanos propios respecto de los extranjeros es parte constitutiva de los estados modernos.

Es más. Respecto a las transacciones a través de las fronteras internacionales, las políticas estatales oficiales son sólo el comienzo del asunto. En el caso de los flujos laborales, es importante continuar con el nivel que sigue, respecto de la naturaleza y fortaleza del control y cumplimiento de las políticas. Las variaciones en eso pueden crear enormes divergencias entre las políticas oficiales y lo que realmente sucede. (Calavita 1992). Un importante ejemplo consiste en comprender que los desvíos sistemáticos en el cumplimiento de las políticas pueden hacer que la sociedad este abierta a ciertos tipos de migraciones y cerrada a otras. Finalmente, mucho dependerá del comportamiento de los actores no estatales. ¿ La situación de los negocios se muestra impaciente o renuente a la llegada de los emigrantes ? Cuando estas dimensiones se toman en consideración al mismo tiempo, el resultado tiene complejas diferencias, en el sentido en que diferentes sociedades puedan asimilar el ingreso o egreso de trabajadores.

Sin bien las migraciones humanas deben considerarse más complejas que los flujos de mercancías, existen complicaciones también en este caso. El comercio internacional no consiste simplemente en el intercambio de mercaderías que son percibidas de manera idéntica que en su lugar de origen. Algunas mercancías conservan su descripción, pero muchas otras están impregnadas de significancias culturales, de manera que su lugar de origen es relevante para las decisiones de los consumidores. Véase Sahlins 1976, Frenzen, Hirsch y Zerrillo, capítulo 16 sobre sociología del consumo y temas relacionados en este mismo *Handbook*). El resultado puede llevar a que empresarios y consumidores realicen tipos de selectividades no relacionadas con el precio, que se den independientemente de restricciones tarifarias o de otro tipo que pueda imponer el gobierno. (por ejemplo ver Kuttner 1991, pp. 158-91). Diferencias entre países y tipos de selectividades hacen crecer los problemas para evaluar como debe verse un régimen de libre comercio.

¿ Requiere el libre comercio internacional que los gobiernos tomen medidas para eliminar esas formas de selectividad cultural en las decisiones de compra de comerciantes y consumidores?

Otra grupo de problemas se centran en las diferencias entre países respecto a las salvaguardas ambientales y en sus políticas sobre derechos humanos y laborales. ¿ Puede un régimen de libre comercio permitir que las mercaderías producidas con el trabajo de niños o el de esclavos puedan competir libremente con mercaderías producidas por trabajadores con plenos derechos sindicales?. Similarmente: ¿ pueden las mercaderías proveniente de países con débiles normas ambientales, competir libremente con mercaderías producidas en países con estrictas normas ambientales?

Estos dilemas son particularmente significativos cuando implican movimientos de capitales a través de las fronteras. Sin duda que puede llegar a ser dramático el conflicto entre los roles asignados al gobierno, tendientes a asegurar una oferta local adecuada de dinero y crédito, y la idea de que los capitales deben ser capaces de moverse libremente a través de las fronteras internacionales en respuesta a las fuerzas del mercado. Polanyi (/1944/ 1957, pp. 192-200) argumenta que los estados comenzaron en el siglo diecinueve a buscar medios para prevenir los flujos de capital desestabilizadores, e incluso algunas medidas de política han sido usadas en el siglo veinte tendientes a limitar o restringir los flujos de capitales. Este conflicto se ha intensificado en los años recientes debido al explosivo crecimiento de las transacciones financieras internacionales acompañado de presiones sobre los estados en el sentido de "desregular" a las mismas. (Eatwell 1993). Muchos gobiernos han respondido a dichas presiones desmantelando algunos controles sobre el movimiento internacional de capitales, previamente establecidos.

El resultado es que al comienzo de los 90 se replican algunas conductas que existieron a principios de los 30. Muchas de las economías de mercado desarrolladas pasan por una fase de depresión y alto desempleo, pero los estados están refrenados respecto a tomar acciones compensatorias de recuperación. Si un país estuviera tentado a estimular su economía asumiendo políticas fiscales y de expansión monetaria seguramente experimentaría una gran salida de capitales y fuertes presiones especulativas sobre su moneda. Mas aún, los fondos disponibles para tales acciones especulativas fácilmente superarían las reservas disponibles por el gobierno. Y el problema es que, aun cuando el estado estuviera dispuesto a devaluar sustancialmente su moneda, las presiones especulativas xxxx

... (Goodman 1992). En los 30 la situación cambió sólo cuando los estados deliberadamente abandonaron el patrón oro, pusieron límites a los flujos de capitales, y aplicaron políticas nacionales expansivas. Queda por saber si los 90 llegarán a ser una quiebra comparable de las reglas que gobiernan las finanzas internacionales.

Un estado, aisladamente, no tiene la capacidad de elegir libremente un conjunto de políticas para regular los movimientos de trabajo, mercancías y capitales a través de las fronteras internacionales. Es necesario formalizar una serie creciente de acuerdos internacionales que establezcan reglas que definan ciertas acciones del estado en este campo, así como legitimar algunas y deslegitimar otras. (Block 1977; Keohane y Nye 1977; Wood 1986). Aun cuando la severidad del respecto a los controles varia con el tiempo, los estados que tratan de romper tales reglas pueden ser sometidos a severas presiones económicas y políticas. Una interpretación sobre el prolongado conflicto entre el

régimen soviético y los otros poderes desarrollados fue precisamente que los Bolcheviques violaron normas de varios regimenes económicos internacionales.

Sin embargo, esos regimenes internacionales no han emergido de procesos democráticos en los que todos los ciudadanos del globo estuvieran igualmente representados. Por el contrario, los regimenes internacionales reflejan el balance del poder militar y económico global. Los poderes dominantes han tenido una influencia desproporcionada para establecer las "reglas internacionales del juego" que gobiernan las transacciones económicas. No obstante, los poderes dominantes han intentado ocultar ese ejercicio del poder invocando a la ciencia económica a fin de justificar un conjunto particular de reglas como productoras del mejor resultado posible.

Esto es la fuente de muchas confusiones. Quienes abogan por un régimen internacional específico invocan que el régimen es un paso al "libre comercio" y a la "libre movilidad de capitales", y han hecho referencia a las ideas dominantes de la economía para argumentar que es un régimen que beneficia a todos. Esto pone en el debate en un estilo que es característico del viejo paradigma — ¿son tales afirmaciones ciertas, o ellas benefician a ciertas sociedades en particular a los efectos de lograr un mayor rol del estado en el manejo de las transacciones internacionales?. Pero este debate olvida el problema principal: el concepto de libre comercio o libre movilidad del capital no tienen un único significado. El argumento a favor de un régimen particular de libre comercio es un argumento para el que ciertas reglas y prácticas son universalmente aceptadas.

Por ejemplo, podrían ser defendidos como regimenes de libre comercio uno el que no se especifiquen standards de derechos humanos o ambientales u otro en el que se impongan severos standards para tales cuestiones. El argumento económico convencional en defensa del libre comercio no especifica cual es mas eficiente de tales opciones. El caso es sumamente claro para la movilidad de capitales. Dado que la viabilidad del dinero y el crédito de una nación requiere de una estructura regulatoria nacional, por ende no puede darse una total movilidad internacional del capital. El tema central para estructurar un régimen internacional es fijar el lugar en el que se debe trazar la línea entre que formas de regulación son legítimas y cuales no lo son. A pesar de la actual moda por desregular, el argumento de los intelectuales tendiendo a ajustar el control internacional de las transacciones financieras es muy poderoso. (Block 1992).

CONCLUSIONES

Esta discusión acerca de los roles del Estado en las sociedades complejas, tal como son miradas desde la perspectiva de la reconstrucción de mercados, facilita entender cuan inadecuadas son las cinco concepciones de Estado descritas al principio. La definición de los controles sobre los activos productivos; el establecimiento de los derechos y responsabilidades en las relaciones recurrentes; la provisión de moneda y créditos; la seguridad de las fronteras nacionales pueden ser todos descriptos en el lenguaje de los bienes públicos. Pero precisamente debido a que dichos roles pueden ser juzgados de maneras muy diferentes es que se evidencia por que el concepto de bienes públicos provee de pocas palancas analíticas. La concepción Marshalliana del estado de derechos sociales también es imperfecta por que evita reconocer que el rol de los estados para delinear los derechos y obligaciones de los diferentes grupos sociales preceden al capitalismo. Similarmente, la idea del estado estabilizador niega el continuo rol del estado respecto a la forma en que puede manipular los precios mediante su influencia sobre la moneda y el crédito.. Finalmente, existen razones para creer que muchos estados aspiran a ser estados desarrollistas; el tema central es sobre las diferencias respecto a su real capacidad y efectividad de dichas políticas.

La perspectiva de la reconstrucción de los mercados ofrece a la sociología económica una rica y compleja agenda. Si bien han existido sustanciales divergencias entre el viejo paradigma y las prácticas de la sociedad en los pasados cincuenta o cien años, hay aun mucho trabajo por delante para investigar tales prácticas, compararlas en el tiempo y entre regiones, e incorporar los resultados en un nuevo marco teórico.

NOTAS

¹ Este supuesto es ocasionalmente interrumpido por la aparición de regímenes autoritarios de derecha o movimientos anarquistas de izquierda. Sin embargo esta forma de pensar ha persistido a pesar de sus obvias limitaciones.

² Existe una amplia literatura sobre los meritos relativos de los diferentes enfoques (para referencias ver Osborne y Glaeber 1993; Hirschman 1970 incluye una importante discusión sobre el tema)

³ Una importante variante de la concepción del rol del Estado respecto de los "bienes públicos" son los trabajos de Douglas North (1981, 1990) sobre costos de transacción y derechos de propiedad. El argumento de North es que el ritmo de la actividad económica puede acelerarse dramáticamente mediante la reducción de los costos de transacción

⁴ Klare (1978) ha recalado que parte de la justificación para la aprobación del Acta Wagner en 1935 fue para redistribuir el ingreso a fin de incrementar el consumo de la clase obrera.

⁵ Además, cuestiones importantes están vinculadas con la relación entre ciudadanía y género; ver Orloff 1993. Para un análisis del desarrollo del estado de bienestar en los Estados Unidos en una perspectiva comparativa ver Skocpol 1992.

⁶ O'Connor (1973) desarrolla el argumento acerca de la importancia del gasto estatal para "capital social", en relación al actual entusiasmo por el gasto en infraestructura

⁷ La teoría marxista argumenta que el estado, en las sociedades capitalistas, sirve antes que nada a los intereses de la clase dominante. Esta propuesta ha dado motivo para un rico e intenso debate sobre los precisos mecanismos que utiliza el Estado para servir a la clase dominante y el grado de autonomía que goza dicha clase. Para las discusiones ver Alfor y Friedland 1985; Block 1987; Carnoy 1984; Jessop 1990; van der Nerg 1988.

⁸ Para una discusión mas profunda sobre las dificultades de las sociedades de mercado ver Hirsch 1976.

⁹ Trabajos del primer tipo incluyen a Esping - Andersen 1985 sobre la socialdemocracia; Caplan 1993 sobre el estado Nazi; Katzenstein 1985 y Schmitter 1979 sobre el estado corporativo; Nee y Stara 1989 sobre los estados socialistas; y Evans 1989, Evans y Stephens 1988, Rueschemeyer, Stephens y Stephens 1992 sobre los estados del Tercer Mundo. Trabajos del segundo tipo intentan distinguir entre diferentes tipos de sociedades capitalistas. Trabajos importantes incluyen a la escuela Francesa de Regulación (Boyer 1990); Burawoy 1985; Campbell, Hollingsworth y Limdborg 1991; Gordon, Edwards y Reich 1982.

¹⁰ El teorema de Coase (1960) sugiere lo contrario. El productor y el consumidor de una externalidad pueden llegar a un acuerdo que les traiga un beneficio mutuo. Sin embargo el teorema de Coase asume la ausencia de costos de transacción.

¹¹ El tema de la propiedad intelectual resulta un buen ejemplo de lo que aquí se esta tratando. ¿ Bajo que condiciones pueden los individuos y las empresas garantizar sus derechos sobre ideas? Algunas sociedades han adoptado un régimen en el que las ideas artísticas, científicas, ingenieriles y comerciales son tratadas de manera diferente, pero los límites entre dichas categorías son cada vez más problemáticos. Más aún, el hecho de que muchas de esas ideas pueden actualmente expresarse en diferentes medios electrónicos ha hecho más difícil la diferenciación entre difusión apropiada o inapropiada (Block 1990, pp.208-12; Office of technology Assessment, 1986) .

¹² Iguales referencias se pueden hacer acerca de la centralidad de la acción estatal al normar la relación entre arrendatarios y propietarios de tierras. Para estudiar la importancia de la tensión que se da en las variaciones de esta relación ver Moore 1966 y Paige 1975.

¹³ Esta es parte de la razón por las que el patrón oro y las nociones de metas fijas para el crecimiento monetario han sido temas centrales en el pensamiento sobre las economías de libre mercado. Estas son dos xxx que ayudan a eliminar cualquier discrepancia en las políticas económicas gubernamentales. Existe un reconocimiento tácito xxxx

¹⁴ Para un revisión del debate sobre el rol del gobierno como causante de la inflación ver M.Smith 1992. Un importante tema que Smith desatiende es la creciente importancia del rol de la acción del estado en relación a la inflación en los precios de los activos. Un excelente y clásico ejemplo es el gran incremento de los stocks y los precios de la tierra en Japón de los 1980. Las regulaciones gubernamentales y las políticas impositivas jugaron un rol crítico tanto en los episodios de la inflación como en los de la deflación de los precios de los activos.