

## **IV Jornadas de Jóvenes Investigadores IIGG (FCS-UBA)**

Propuesta temática: Estado, instituciones y actores

### **El debate neo-institucionalista. Algunas posibles aplicaciones al estudio de la Argentina de poscrisis**

**Leonardo Grottola**

[leonardogrottola@hotmail.com](mailto:leonardogrottola@hotmail.com)

Becario doctoral UBACyT

Instituto de Investigaciones Gino Germani  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

### **RESUMEN**

Las instituciones, entendidas como “reglas de juego de una sociedad”, han desempeñado un papel creciente en la literatura económica como factor determinante del desarrollo, sobre todo a partir de los aportes de Douglass North (North 1989). Sin embargo, la apropiación de conceptos “neo-institucionalistas” por parte de la ortodoxia económica ha contribuido a generar una controversia que denominamos “debate neo-institucionalista”.

En este trabajo proponemos hacer un recorrido por las principales elaboraciones teóricas de autores “neo-institucionalistas heterodoxos”. Entre los principales desarrollos conceptuales que tendremos en cuenta se encuentran: la diferenciación entre “formas” y “funciones” institucionales, con sus implicancias para la diversidad y el cambio institucional (Chang 2005), el concepto de “restricción vinculante” y la distinción de dos etapas en los procesos de crecimiento económico sostenido (Rodrik 2004). Si bien no puede ser considerado un autor heterodoxo, la distinción entre “fuerza” y “alcance” como “elementos de la estatalidad” formulada por Fukuyama (2004) también resulta relevante.

Este recorte se justifica por sus potencialidades críticas respecto de una ortodoxia económica incuestionablemente dominante hasta hace poco tiempo y por la pertinencia de estos enfoques para contribuir a la comprensión de la evolución del caso argentino en la etapa posterior a la crisis de 2001-2002.

## **Introducción: el neo-institucionalismo económico**

El neo – institucionalismo económico es una corriente teórica que, si bien admite variantes diversas, parte en todos los casos de un concepto amplio de “instituciones”, a las que se define como “reglas de juego de una sociedad”. Otro concepto fundamental para la literatura neo – institucional es el de “costos de transacción”, introducido por Coase (1960). Dicho autor señaló la importancia económica de los costos de transacción (habida cuenta de su incidencia en los costos totales de producción) y de las instituciones surgidas en procura de la reducción de dichos costos.

Nuestra indagación se centra, entre los autores del neo – institucionalismo económico, en el aporte de North, ya que, partiendo de la constatación de la relación entre instituciones y economía e incorporando una perspectiva histórico - económica, procura explicar las causas institucionales del desempeño económico divergente de las naciones.

Según North, las instituciones reducen la incertidumbre al proporcionar una estructura, un marco estable, aunque no necesariamente eficiente, a la interacción humana y afectan el desempeño económico, habida cuenta de su influencia en la determinación de los costos de transacción. Mientras que, elementos tales como la “información incompleta” y la “racionalidad acotada”, contribuyen a elevar los costos de transacción y a producir asignaciones ineficientes de los derechos de propiedad (North 1989: 14-19).

Tal como se mencionara previamente, la economía neo – institucional plantea que los costos totales de producción se componen no sólo de los costos de producción *strictu sensu* (de transformación de los factores de producción) sino también de los costos de transacción o negociación. North elabora sobre esta base y distingue tres componentes de los costos de transacción: definición, protección y cumplimiento forzado de los derechos de propiedad. Los costos de definición son aquellos derivados de la necesidad de medir, constatar, definir los atributos y calidades de las mercancías intercambiadas y se derivan fundamentalmente de los costos de información, dadas las asimetrías de información entre principal y agente. Los costos de protección surgen como producto de las actividades de vigilancia del cumplimiento de los contratos que instituyen derechos de propiedad. De verificarse incumplimientos, se sigue la instancia de cumplimiento forzado, que consiste en hacer cumplir los acuerdos compulsivamente, con los costos que esto involucra. La garantía estatal del cumplimiento

contractual, el surgimiento de un tercero encargado de ejercer la coerción en caso de incumplimiento, ha representado un progreso histórico decisivo dado que implicó una reducción de la incertidumbre derivada de la posibilidad de que la otra parte no cumpliera lo pactado y, en consecuencia, menores costos de transacción, que estimularon el crecimiento económico, tal como lo testimonia el carácter simultáneo del surgimiento del “estado moderno” y el inicio del desarrollo capitalista (North 1989: 43-53 y Fukuyama 2004: 15).

Sin embargo, según North, no todo marco institucional resulta eficaz para reducir la incertidumbre y los costos de transacción. Algunas instituciones incluso los incrementan (por ejemplo, regulaciones intrincadas e innecesarias). La calidad de las instituciones contribuye a determinar la magnitud de los costos de transacción. Elevados costos de transacción inhiben la actividad económica y el desarrollo. El desarrollo económico divergente se explica, entonces, por la diferente calidad de las instituciones de los países desarrollados y subdesarrollados (North 1989: 88-95).

### **Neo-institucionalismo y ortodoxia económica**

El marco teórico neo –institucional elaborado por North, reseñado someramente en el anterior apartado, fue retomado por la ortodoxia económica<sup>1</sup>, hasta entonces ceñida a una agenda centrada en la estabilización macroeconómica y despreocupada por las relaciones que pudieran establecerse entre instituciones y desarrollo económico.

A fin de describir este proceso experimentado por el discurso de la economía ortodoxa, nos basaremos en el análisis de algunos de los “Informes sobre el Desarrollo Mundial” elaborados por el Banco Mundial y otras publicaciones patrocinadas por el Banco en el período que se extiende desde 1991 (año que adoptamos como referencia para el inicio de las reformas pro –mercado) hasta la actualidad. Nuestro análisis parte de una selección de aquellos trabajos más directamente relacionados con la cuestión de las reformas.

Entendemos que el estudio de la bibliografía producida por el Banco resulta un enfoque adecuado dado que dicha literatura suele reflejar el pensamiento (y las recomendaciones de políticas que se derivan de él) de las corrientes teóricas hegemónicas en la ciencia económica,

---

<sup>1</sup> Nos valemos de la expresión “ortodoxia económica” o “economía ortodoxa” siguiendo a Chang (2005) para utilizar una terminología unívoca para referirnos a lo que habitualmente también se ha conocido como “neoliberalismo” o “Consenso de Washington”.

especialmente en lo que respecta a políticas para el desarrollo. Por ello, nuestro análisis se abocará a detectar los cambios y continuidades en el posicionamiento ideológico y político que aparece plasmado en las publicaciones del organismo a lo largo del período estudiado.

El Informe sobre Desarrollo Mundial de 1991, *The Challenge of Development*, expresa en buena medida el cambio de paradigma en las políticas para el desarrollo. Es decir, el abandono definitivo del patrón de industrialización por sustitución de importaciones con intervención estatal en la economía, que las diferentes vertientes de la teoría del desarrollo había apoyado, con matices, hasta el momento (Banco Mundial 1991: 4) y la adopción de lo que se diera en llamar “Consenso de Washington” (Williamson 1993), que, con independencia de cuales fueran las verdaderas intenciones del autor que acuñara la frase, vino a representar el conjunto de políticas auspiciado por la ortodoxia económica para su adopción por parte de los países en desarrollo. La agenda del Consenso se centraba en la estabilización macroeconómica, la privatización de empresas estatales y la liberalización y apertura económicas. El Informe del '91 hace suyo este nuevo enfoque de las políticas del desarrollo, al que denomina “amistoso hacia el mercado” (Banco Mundial 1991: 1) y propone una serie de medidas en línea con la ortodoxia: desregulación de los mercados; apertura comercial y financiera; privatización de empresas estatales; reducción del déficit fiscal y la inflación; concentración del gasto público en educación primaria, cuidados básicos de la salud, nutrición, planificación familiar e infraestructura (Banco Mundial 1991: 6-11).

El aspecto central del Informe del '91 es la redefinición del rol del Estado en virtud de las reformas pro – mercado. Según el Informe, los mercados competitivos son la forma más eficiente de organizar la producción y distribución de bienes y servicios, incentivan el emprendimiento y el progreso tecnológico. Sin embargo, en lo que constituye una diferencia de énfasis con otras expresiones del discurso ortodoxo en boga en aquel momento, se destaca la importancia del nuevo y más acotado rol del Estado como complemento de los mercados, con las siguientes funciones: invertir en infraestructura, aliviar la pobreza, intervenir cuidadosamente ante “fallas del mercado”, proteger los derechos de propiedad y proporcionar un marco regulatorio, legal y judicial que permita el funcionamiento de los mercados (Banco Mundial 1991: 1-4 y 7). Aquí aparece una primera incorporación de aportes del neo – institucionalismo económico y un reconocimiento de la relación entre instituciones y desarrollo económico (Banco Mundial 1991: 134), aunque sin el grado protagonismo que

adquirirán luego. Los factores decisivos para el desarrollo en esta primera etapa son las políticas de liberalización económica y reforma del Estado.

El Informe sobre Desarrollo Mundial de 1996, *From Plan to Market*, referido a las “economías en transición”, es decir los ex países comunistas que ingresan al mundo capitalista luego de la caída del bloque soviético, contiene una referencia explícita a la cuestión institucional, en virtud de su objeto de estudio. El pasaje de la economía planificada a la economía de mercado es concebida como un cambio institucional, en los términos del neo-institucionalismo. La transición se diferencia de las reformas implementadas en los países capitalistas ya que las modificaciones afectan a las reglas de juego (instituciones) fundamentales del sistema (Banco Mundial 1996: 1). Además, se afirma que una clara definición de los derechos de propiedad, el núcleo de la estructura de incentivos de la economía de mercado, contribuye al crecimiento (Banco Mundial 1996: 48-49). Pese a tratarse de un informe centrado en los ex países comunistas, entendemos que puede extraerse como conclusión general que: aunque se reconoce que el funcionamiento del mercado requiere de instituciones que lo hagan posible, el aspecto más importante para el pensamiento ortodoxo sigue siendo la aplicación del conjunto de políticas de reforma, resumidas en el lema “liberalización, estabilización, privatización” (Banco Mundial 1996: 142).

Luego de una fase de absoluto predominio ideológico de la ortodoxia económica y su programa de reforma pro – mercado, se inicia una transición que se evidencia en el Informe del '97, *El Estado en un mundo en transformación*. Dicho trabajo autoriza dos interpretaciones posibles, contradictorias entre sí. Por un lado, implicaría una continuidad, propia de una lógica reformista preestablecida. Una vez redefinido el rol estatal en la promoción del desarrollo, es preciso proceder a una segunda etapa de la reforma: la construcción de un Estado que sea capaz de cumplir con sus funciones remanentes de manera eficaz. Sin embargo, el mayor énfasis en la necesidad de un marco normativo e institucional satisfactorio, que permita prosperar a los mercados, y el hecho de asignarle al Estado un rol de catalizador e impulsor del proceso de desarrollo (Banco Mundial 1997: 1) marcan el inicio de un cambio de rumbo que se profundizará en publicaciones subsiguientes. Manifestación acabada de ello es la afirmación según la cual el proceso de reforma no puede limitarse a reducir las funciones del Estado. El Estado post – reforma debe contar con dos atributos: capacidad y eficacia en la provisión de bienes públicos (Banco Mundial 1997: 3-4). El proceso de desarrollo requiere de la combinación de “políticas acertadas” con instituciones

que permitan su aplicación eficaz (Banco Mundial 1997: 15). Esta segunda lectura resalta la transformación sufrida por el planteo reformista original: ya no alcanza con liberalizar la economía para tener éxito, es preciso un “Estado fuerte” y “buenas instituciones”.

El documento *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional* (Burki y Perry 1998) y el Informe sobre Desarrollo Mundial 2002 son expresiones ostensibles de una nueva etapa en que el marco teórico de la economía neo- institucional se integra definitivamente al acervo ortodoxo. La adopción de un enfoque que realza la importancia decisiva de las instituciones para el desarrollo económico coincide con la profundización de las críticas a la reforma pro – mercado, sobre todo a partir de la sucesión de crisis económicas, desde la asiática del ’97 –’98 a la de Argentina en 2001-2002, pasando por la crisis rusa del ’98, que contribuyera a minar la legitimidad del discurso ortodoxo.

El “institucionalismo ortodoxo” se caracteriza por defender el contenido de la reforma pro-mercado ante la inconsistencia de los resultados obtenidos y proponer una “reforma institucional” que la complemente y permita aprovechar cabalmente las oportunidades generadas por ésta. Según Burki y Perry, las políticas recomendadas por el Consenso de Washington contribuyeron al crecimiento económico de América Latina en los ’90 pero no lograron mejoras significativas en los índices de pobreza e inequidad. En lo que respecta a la apertura financiera en particular, ésta acrecentó las posibilidades de beneficiarse con la globalización pero a la vez volvió a los países más vulnerables ante las crisis (Burki y Perry 1998:1-4). La ambigüedad de los resultados de las reformas se debería a que *“los dictámenes de políticas del ‘Consenso de Washington’ ignoraron la función que podrían cumplir los cambios institucionales en acelerar el desarrollo económico y social de la región; en cambio, este consenso se centró principalmente en asuntos de disciplina fiscal, liberalización de la política comercial y del régimen de inversiones, desregulación de los mercados internos y privatización de las empresas estatales”* (Burki y Perry 1998:1). Este conjunto de reformas era necesario pero no suficiente. Para asegurarse de que las ventajas de la globalización se realicen efectivamente y evitar los peligros de la concentración económica, debe ser complementado por un reforma institucional, centrada en instituciones de seguridad social, capaces de mitigar las desigualdades, y de ‘gobernanza’ financiera y empresaria, que reduzcan la vulnerabilidad (Burki y Perry 1998: 3-4).

El Informe para el Desarrollo Mundial de 2002, *Building Institutions for Markets*, confirma la adopción explícita por parte del Banco de un paradigma que combina ortodoxia económica y neo-institucionalismo, aunque aparecen ciertas tempranas admisiones heterodoxas. Tal como lo indica su nombre, el informe estudia la construcción de instituciones que sostengan el funcionamiento de los mercados, ya que parte de considerar que, si bien es importante contar con “buenas políticas”, el diseño institucional es decisivo para el crecimiento y la reducción de la pobreza. En lo que constituye el principal punto de contacto con la crítica heterodoxa, se señala que dicho diseño debe adaptarse al contexto propio de cada país, lo que implica abandonar el concepto de “buenas prácticas”, de aplicación universal y aceptar la posibilidad de innovación y experimentación (Banco Mundial 2002: 1-2). Según el Informe, los costos de transacción crecen cuando la información es inadecuada, los derechos de propiedad están mal definidos o no se hacen cumplir adecuadamente, y existen elevadas barreras de ingreso para nuevos participantes en el mercado. Esto restringe el florecimiento de los mercados y, en consecuencia, limita las posibilidades de desarrollo económico. En cambio, las buenas instituciones permiten incrementar las ganancias derivadas del intercambio mercantil, reducir los riesgos y aumentar la eficiencia (Banco Mundial 2002: 3). Las recomendaciones para la construcción de instituciones que fomenten el desarrollo tienen que ver nuevamente con la apertura comercial (que incrementaría el flujo de información, el intercambio de ideas y la calidad institucional) y la liberalización de los mercados, que promueve la competencia entre empresas, personas y gobiernos, en este último caso por la atracción de inversiones (Banco Mundial 2002: 9-10).

El discurso de un organismo de crédito multilateral como el Banco Mundial confirma el predominio incuestionable de la ideología ortodoxa en el pensamiento económico durante los '90 y los primeros años de la década actual. A su vez, pueden distinguirse dos períodos, uno más centrado en la ortodoxia macroeconómica y la promoción de las reformas “pro – mercado”, el discurso de “liberalización, estabilización, privatización”, en los tempranos noventa; otro de “ortodoxia neo-institucional” y “reforma institucional”, caracterizado por el discurso de “buena gobernanza” y centrado en la “importancia de las instituciones”, en la segunda mitad de la década y principios de la actual.

En los últimos años, se observa un nuevo cambio en la orientación del organismo, como producto del agotamiento de la hegemonía ortodoxa, a la luz de los magros resultados de las reformas. Comienza una era de mayor disputa en la teoría y en la política. En *Economic*

*Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, sin romper totalmente con el legado de los '90, se adoptan muchas ideas que hasta el momento formaban parte de los cuestionamientos de economistas heterodoxos. El elemento de continuidad ortodoxa está dado por la ratificación de los principios reformistas “estabilización macroeconómica, apertura, liberalización interna”. Sin embargo, su formulación se vuelve sumamente vaga. Aquellos preceptos generales ya no se plasman en recomendaciones de medidas concretas. Se los somete a una fuerte relativización, al afirmar que existen varias formas de alcanzar los mismos objetivos (Banco Mundial 2005: 11), lo que redundará en un mayor grado de libertad en la formulación de políticas por parte de los países en desarrollo. Tal como afirmáramos, el trabajo hace suyos varios planteos heterodoxos e incluye algunas críticas a las políticas antes ensalzadas. Entre ellos, se destacan los siguientes: la distinción entre funciones y formas, que implica diversidad institucional y de políticas, y el rechazo de las “buenas prácticas” (Banco Mundial 2005: 5, 11 y 12); la recomendación de centrarse en las “restricciones vinculantes” (*binding constraints*) y adoptar un “enfoque de diagnóstico” para la formulación de políticas (Banco Mundial 2005: 15); la necesidad de que la discrecionalidad gubernamental sea controlada pero no abolida mediante reglas demasiado rígidas (Banco Mundial 2005: 10); el señalamiento de los riesgos de la apertura financiera (Banco Mundial 2005: 15-17); el reconocimiento de que la apertura comercial no garantiza buenos resultados por sí misma (Banco Mundial 2005: 18-19) y que la privatización no es necesaria en todos los casos (Banco Mundial 2005: 21).

En conclusión, se confirma el desgaste del predominio ortodoxo en sus diferentes variantes, lo que abre paso a un mayor protagonismo de los institucionalistas críticos.

### **El debate neo – institucionalista: crítica a la ortodoxia**

La incorporación del enfoque institucionalista por parte de la ortodoxia económica, ligada al discurso de los organismos internacionales de crédito, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), ha sido criticada por autores que comparten la preocupación por el rol de las instituciones en el desarrollo económico, dando lugar a lo que denominamos “debate neo –institucionalista”.

El reciente énfasis de la ortodoxia económica en la importancia de las instituciones para el desarrollo económico ha sido interpretado como una consecuencia de la necesidad de dar una



respuesta ante el fracaso de las políticas económicas por ellos mismos alentadas. Bajo lemas tales como “las instituciones importan” o “buena gobernanza” se construye un discurso que pretende salvaguardar a la ortodoxia económica de las críticas, afirmando que el fracaso no se debe a lo erróneo de las políticas aplicadas sino a que éstas no fueron implementadas en contextos institucionales apropiados (Chang 2005: 1).

La crítica del “neo-institucionalismo heterodoxo” se centra en los siguientes aspectos principales: la necesidad de distinguir entre formas y funciones de las instituciones, el rol de los derechos de propiedad y las características de los procesos de cambio institucional.

A diferencia de la perspectiva ortodoxa, que asimila las funciones que deben cumplir las instituciones a determinadas formas institucionales, que en general no son otras que las del capitalismo occidental, especialmente en su versión anglo – americana, la distinción entre formas y funciones introduce la cuestión de la diversidad institucional. El desarrollo económico requiere de instituciones que cumplan determinadas funciones. Sin embargo, de acuerdo al contexto propio de cada sociedad y etapa histórica, diferentes formas institucionales pueden revelarse eficaces para cumplir con esa función (Chang 2005:2-4): *“no existe una única manera, ajena a la especificidad de cada contexto, de lograr resultados institucionales deseables (...) es inútil buscar regularidades empíricas fijas que relacionen reglas legales específicas con determinados resultados económicos. Lo que funcione dependerá de las oportunidades y restricciones locales”* (Rodrik 2004: 9, traducción del autor).

La visión ortodoxa sobre los derechos de propiedad se caracteriza, por dos presupuestos cuestionados por autores heterodoxos: 1) la superioridad de los derechos de propiedad privada por sobre otras formas posibles y 2) la necesidad de un fortalecimiento de la protección de los derechos de propiedad vigentes. Esta concepción parte de considerar que sólo los incentivos de carácter privado resultan efectivos para estimular el comportamiento de los agentes económicos e ignora la existencia de numerosos ejemplos que avalan la eficacia de otras formas de propiedad tales como la compleja combinación de diferentes esquemas (el estatal, el privado y uno híbrido, a veces, poco claramente definido) en la reciente experiencia de China y los ejemplos de exitosas empresas de propiedad estatal en Europa occidental y el Este asiático. Asimismo, no tiene en cuenta que, pese a que cierta protección de los derechos de propiedad es positiva, su fortalecimiento no siempre lo es. No hay una relación lineal entre

la fuerza de la protección de los derechos de propiedad y el desarrollo económico. De hecho, en determinadas circunstancias históricas, la preservación de los derechos de propiedad vigentes operó como una traba para el desarrollo económico mientras que su violación y reemplazo por nuevos derechos de propiedad lo facilitaron e incentivaron (los cercamientos en Gran Bretaña; la conquista del Oeste en Estados Unidos; la reforma agraria en Japón, Corea y Taiwán después de la Segunda Guerra Mundial) (Chang 2005:5-6).

En definitiva, los neo – institucionalistas heterodoxos concluyen sobre este punto que la importancia de la protección de los derechos de propiedad radica en la percepción de seguridad para sus inversiones por parte de los agentes económicos, más allá de bajo qué formas institucionales se alcance esa seguridad. Es decir que, la efectiva protección de los derechos de propiedad es fundamental pero ningún sistema de derechos de propiedad en particular es bueno en sí mismo, por lo que cada sociedad debe elegir la modalidad de protección de derechos de propiedad más adecuada para su desarrollo económico. (Rodrik 2004:8 y Chang 2005:7)

En cuanto al proceso de cambio institucional, Rodrik propone un marco teórico que, a nuestro modo de ver, resulta un aporte muy valioso para comprender la relación entre cambio institucional y desarrollo económico. Sus desarrollos conceptuales fundamentales son: a) el concepto de “restricción vinculante” (*binding constraint*), elemento propio del diseño institucional de un país que en ese momento se revela como el obstáculo que debe ser removido para que la economía crezca y b) la distinción de dos etapas, la primera, en la cual el crecimiento se inicia sin estar precedido por grandes cambios institucionales y la segunda, en la cual el crecimiento y el cambio institucional se realimentan, permitiendo que tengan lugar profundas transformaciones institucionales (Rodrik 2004: 10-11).

Según este autor, no es lo mismo estimular el crecimiento que sostenerlo. Para iniciar una etapa de crecimiento basta con producir los cambios institucionales estrictamente necesarios para remover la “restricción vinculante”. Por lo tanto, el *enfoque de diagnóstico* elaborado por Hausman, Rodrik y Velasco (2005), a partir del marco teórico propuesto por Rodrik, se centra en la identificación y remoción de la “restricción vinculante”, constituye “...un marco para el *diagnóstico del crecimiento* –es decir, una estrategia para determinar las prioridades de políticas. La estrategia apunta a identificar las restricciones vinculantes (“*binding constraints*”) sobre la actividad económica...”, lo que permite diseñar *estrategias de*

*crecimiento* apropiadas para la situación del país (Hausman, Rodrik and Velasco 2005: 1-2, traducción del autor).

Si se tiene éxito y se inicia un proceso de crecimiento, su institucionalización permitirá que el crecimiento se sostenga y realmente, dando paso a la segunda etapa, caracterizada por el crecimiento sostenido con mejora de la calidad institucional. El crecimiento es, entonces, de acuerdo al enfoque esbozado, simultáneamente prerrequisito y consecuencia del cambio institucional.

### **La construcción del Estado y los elementos de la “estatalidad”**

En un reciente trabajo, Fukuyama (2004) retoma la cuestión de la “construcción” del Estado procurando identificar los “elementos de la estatalidad”, es decir, los atributos que definen a un estado como tal. Dicha preocupación se relaciona con temáticas caras al neo-institucionalismo económico, tales como la vigencia de un orden jurídico (estatal) que facilita el funcionamiento del mercado, otorga previsibilidad a la interacción de los agentes económicos, reduce los costos de transacción y garantiza, en última instancia, el cumplimiento de los contratos. Al identificar los “elementos de la estatalidad”, se destaca la distinción conceptual entre fuerza y alcance:

**Fuerza:** *“la capacidad de los Estados para programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor y transparencia (...) equivale a lo que se denomina hoy en día capacidad estatal o institucional”*

**Alcance:** *“consiste en las diferentes funciones y objetivos que asumen los gobiernos”*  
(Fukuyama 2004: 23)

Fuerza y alcance constituyen los elementos de la estatalidad. A partir del cruce de estas dos variables es posible construir la siguiente matriz, de la que se deriva una tipología de estados, de acuerdo a su ubicación en cada “cuadrante”.

ALCANCE			
		(-)	(+)
<b>F</b> <b>U</b> <b>E</b> <b>R</b> <b>Z</b> <b>A</b>	(+)	<b>Cuadrante I:</b> Mucha fuerza, poco alcance	<b>Cuadrante II:</b> Mucha fuerza, mucho alcance
	(-)	<b>Cuadrante III:</b> Poca fuerza, poco alcance	<b>Cuadrante IV:</b> Poca fuerza, mucho alcance

**Fuente: Fukuyama (2004: 28)**

La formulación de los conceptos de fuerza y alcance permite al autor explicar el fracaso de políticas según él razonables como las del Consenso de Washington. Su explicación del fracaso de las reformas orientadas por las políticas del Consenso de Washington puede entenderse también como un intento de justificar el fracaso de las “buenas políticas”, pero su argumento es crítico respecto del discurso que pregona la importancia de las instituciones y la “buena gobernanza”. El autor se refiere a aquellas expresiones como “la nueva sabiduría popular”. Luego de ignorar su importancia, los economistas no sólo han admitido el rol de las instituciones en el desarrollo, sino que lo han convertido en una suerte de axioma. (Fukuyama 2004: 41-43).

De acuerdo con el autor, el Consenso, conjunto de políticas diseñado para promover la reducción del alcance estatal, o bien no tuvo en cuenta la importancia de la capacidad institucional o bien su implementación no fue eficaz, al no poder disminuir el alcance de las funciones del Estado sin recortar conjuntamente su fuerza. El énfasis en la importancia de la fuerza o capacidad institucional del Estado retoma la línea argumental esbozada por el Banco Mundial en su Informe de 1997, cuando empezaran a ahondarse las dificultades para la política reformista (Fukuyama 2004:33-34). Las consecuencias de una liberalización (reducción del alcance) sin el marco institucional adecuado (presencia, fortalecimiento o creación de capacidades estatales) se manifestaron en la crisis asiática y la crisis rusa. Cada una de estas crisis constituyen ejemplos del fracaso de políticas sobre las que hoy tiende a haber consenso respecto de su inconveniencia: 1) la liberalización financiera, es decir, de la cuenta capital sin que se establezcan restricciones sobre el ingreso y egreso de capitales de corto plazo (Corea del Sur y Tailandia); 2) la privatización de empresas estatales sin la

construcción de las capacidades necesarias para que el Estado cumpla su rol de regulador (Rusia) (Fukuyama 2004: 36-38).

Lo interesante y paradójico del argumento de Fukuyama es que, pese a ser utilizado por el autor para explicar el fracaso del Consenso de Washington negando que sus políticas fueran las equivocadas, se vuelve sumamente relativista respecto de la cuestión del alcance de las funciones del Estado, es decir, del grado de intervención estatal en la economía. La fuerza es más importante que el alcance como determinante del desarrollo económico. Estados con un variable grado de alcance se han probado como igualmente exitosos, la comparación de Europa occidental (continental) y Estados Unidos resulta ilustrativa. Estados con un grado de alcance similar han experimentado resultados diversos en virtud de contar con diferentes capacidades. Un contraste entre los “estados desarrollistas” del Este asiático por un lado, y la mayoría de los países latinoamericanos antes de las reformas de los '90 por el otro, es revelador de esta circunstancia. Esto implica que Estados con políticas intervencionistas también pueden alcanzar elevados niveles de desarrollo basta con que gocen de gran capacidad institucional. No se trata de una admisión menor tratándose de un autor proveniente del neo – conservadurismo. La evidencia empírica que avalaría que a mayor fuerza del Estado, más desarrollo económico es la siguiente: “... *existe una significativa correlación positiva entre el PIB per capita y el porcentaje del PIB consumido por los gobiernos en una gran variedad de países*” (se utiliza a la recaudación tributaria como porcentaje del PBI como indicador para esta última variable). La recaudación fiscal como porcentaje del PBI, más allá de ser un indicador del alcance del Estado, sobre todo para los países más desarrollados, es un muy buen indicador de su fuerza, ya que refleja la capacidad tributaria del Estado (Fukuyama 2004: 39-40).

### **Argentina después de la crisis: algunas posibles aplicaciones**

La evolución del caso argentino en la etapa posterior a la crisis de 2001-2002 puede comprenderse, a nuestro modo de ver, a la luz del marco teórico propuesto por Rodrik (Rodrik 2004 y Rodrik, Hausman y Velasco 2005). Entendemos que la sobrevaluación cambiaria experimentada por la economía argentina como consecuencia de la prolongada vigencia del régimen de convertibilidad (1991-2001) puede ser interpretada como la “restricción vinculante” (*binding constraint*) que impedía el crecimiento económico. El abandono de la convertibilidad implicó la remoción de la restricción sobre el crecimiento y permitió el inicio

de la expansión que se verifica actualmente (Orlansky, Grottola y Kantor 2006). Cabe formular la salvedad de que los hechos no se corresponden estrictamente con lo planteado por el “enfoque de diagnóstico”, que prevé la identificación de las restricciones y la consecuente formulación de políticas públicas específicamente diseñadas para atacar los problemas que se derivan de los obstáculos identificados. En el caso argentino, la devaluación se produjo en un contexto de profunda crisis en que la decisión de abandonar la paridad cambiaria fue más bien una imposición de las circunstancias, sin que esta afirmación implique desconocer la intensa pugna entre actores sociales con intereses diversos que pugnaban por conservar el sistema o promovían diferentes políticas de salida.

La distinción entre dos etapas de crecimiento y cambio institucional, también formulada por Rodrik, es igualmente útil para analizar la poscrisis en Argentina. El período que se extiende desde el inicio de la recuperación en 2002 hasta la actualidad puede ser considerado parte de la primera etapa de inicio del crecimiento sin profundos cambios institucionales, que sentaría las bases para una hipotética segunda fase, de crecimiento sostenido con cambio institucional. Esta interpretación se sustenta en que bastó con la salida de la convertibilidad para que la economía comenzara a crecer (se trató del principal cambio institucional y, en un principio, el único) y que las modificaciones en la institucionalidad económica que se dieron con posterioridad, en general vinculadas con una mayor heterodoxia en la política económica y una tendencia hacia un mayor intervencionismo estatal, pueden ser definidas en general como “un conjunto de intervenciones pragmáticas *ad hoc*” (Orlansky, Grottola y Kantor 2006), aún poco consolidadas.

Entre las intervenciones estatales más destacadas pueden mencionarse las siguientes: re-estatizaciones (empresa de correo, dos ramales ferroviarios del Gran Buenos Aires, empresa encargada del servicio de agua potable en el Gran Buenos Aires, astilleros navales Tandanor); creación de la empresa Enarsa; intentos de control de la inflación mediante acuerdos de precios con sectores empresarios, subsidios a productores de alimentos y restricciones a la exportación de carne.

A nuestro modo de ver, la propuesta teórica de Fukuyama, con su distinción entre fuerza y alcance, también resulta pertinente para el análisis de la situación argentina en la etapa actual. La sucesión de las intervenciones estatales aludidas puede ser interpretada como indicador de un alcance estatal mayor que en la década del '90. Evaluaciones de los grados de eficacia de

dichas intervenciones podrían dar lugar a indicadores de fuerza del Estado. Medir dicha eficacia excede los propósitos de este trabajo pero se trata de un desafío de interés para futuras investigaciones.

Tal como señaláramos, la recaudación tributaria como porcentaje del PBI es, según Fukuyama, un buen indicador de fuerza estatal. Observemos su evolución en Argentina durante el período 1991 – 2006:

**Cuadro 1- Recaudación tributaria (1) como porcentaje del PBI (1991-2006)**

Año	Recaudación tributaria como porcentaje del PBI (%)
1991	15,58
1992	17,93
1993	17,90
1994	17,70
1995	16,71
1996	16,14
1997	16,90
1998	17,14
1999	17,27
2000	17,67
2001	17,30
2002	16,51
2003	19,62
2004	22,32
2005	22,74
2006 (*)	23,27

**Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Subsecretaría de Ingresos Públicos, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Producción de la Nación**

(1) Se considera la recaudación neta de impuestos nacionales.

(\*) Datos provisorios.

La recaudación tributaria como porcentaje del PBI promedio en el período 2003-2006 (22 %) es aproximadamente un 30 % mayor que el promedio para el período 1991-2002 (17,1 %).

**Cuadro 2- Recaudación tributaria (1) (excluyendo derechos de exportación e impuesto a créditos y débitos en cta. cte.) como porcentaje del PBI (2003-2006)**

Año	Recaudación tributaria (sin “retenciones” ni “impuesto al cheque”) como porcentaje del PBI (%)
2003	15,60
2004	18,31
2005	18,65
2006 (*)	19,23

**Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Subsecretaría de Ingresos Públicos, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Producción de la Nación**

(1) Se considera la recaudación neta de impuestos nacionales

(\*) Datos provisorios

Cabe señalar que en el período de poscrisis se recaudan impuestos que no existieron durante la mayor parte de la etapa anterior: el impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente (“impuesto al cheque”), creado por ley 25.413 en marzo de 2001 y los derechos de exportación (“retenciones”) reestablecidos en marzo de 2002 a partir del dictado del decreto 310/2002. Ambos impuestos han representado en promedio durante el período 2003-2006 algo menos del 20 % de la recaudación nacional total y aproximadamente un 4 % del PBI. Es decir que, de haberse mantenido una estructura tributaria similar a la prevaleciente en la etapa anterior a la crisis, el promedio de la recaudación como porcentaje del PBI para 2003-2006 habría sido del 18 % (18,7 % para 2004-2006).

La observación de los cuadros 1 y 2 nos revela que existe un leve aumento de la recaudación como porcentaje del PBI estrictamente atribuible a una mayor capacidad tributaria<sup>2</sup>, que indicaría, según Fukuyama, un modesto incremento de la fuerza o capacidad estatal en la poscrisis<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Considerar la recaudación fiscal en relación con el PBI y utilizar el PBI nominal permite controlar posibles variables intervinientes en las fluctuaciones de la recaudación tributaria, tales como las oscilaciones del ciclo económico y la inflación.

<sup>3</sup> Cabe preguntarse si el haber mantenido los derechos de exportación, anunciados en principio como medida transitoria ante la crisis, no es indicador de mayor fuerza estatal, dado que el peso de los mismos cae principalmente sobre el sector agro-exportador, que incluye actores de gran poder económico.



Nuestro intento de analizar la evolución de la fuerza o capacidad del Estado argentino expone los problemas y limitaciones derivados de utilizar el indicador sugerido por Fukuyama, sobre todo si, como en nuestro caso, intentamos formular una comparación diacrónica entre diferentes períodos en un mismo país. Esto confirma la necesidad de construir otros indicadores que lo complementen y nos permitan formular afirmaciones más categóricas que las que autoriza este trabajo.

Para terminar, a modo de conclusiones provisionarias, fruto del recorrido por la literatura heterodoxa institucional y la observación de la evolución del caso argentino después de la crisis de 2001-2002, podemos señalar que:

- Nuestro país experimenta una recuperación económica, derivada de la remoción de la “restricción vinculante” que impedía el crecimiento económico, en este caso, la sobrevaluación cambiaria producto de la convertibilidad. La etapa de recuperación es un primer paso que podría dar lugar a una nueva fase en que el ciclo de crecimiento actual se consolide y el cambio institucional se profundice.
- Los módicos cambios institucionales acaecidos en la poscrisis permitirían vislumbrar una tendencia incipiente hacia mayores grados de alcance y fuerza del Estado.

## Referencias

Banco Mundial (1991). *The Challenge of Development*. New York: Oxford University Press.

Disponible en:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/0,,contentMDK:20308780~menuPK:604546~pagePK:478093~piPK:477627~theSitePK:477624,00.html>

Banco Mundial (1996). *From Plan to Market*. New York: Oxford University Press.

Disponible en:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/0,,contentMDK:20308780~menuPK:604546~pagePK:478093~piPK:477627~theSitePK:477624,00.html>

Banco Mundial (1997). *El Estado en un mundo en transformación*. New York: Oxford University Press.

Banco Mundial (2002). *Building Institutions for Markets*. New York: Oxford University Press. Disponible en: <http://www.worldbank.org/wdr/2001/fulltext/fulltext2002.htm>

Banco Mundial (2005): *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington D. C.: World Bank's Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network, The World Bank. Disponible en: <http://www1.worldbank.org/prem/lessons1990s/>

Burki, S. y G. Perry (1998). *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*. Washington D. C.: The World Bank.

Coase, R (1960). The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.

Chang, H. (2005). Entendiendo la relación entre las instituciones y el desarrollo económico. Algunos aspectos teóricos claves, Artículo presentado en la conferencia Aniversario WIDER, 17 y 18 de Junio de 2005, WIDER, Helsinki. Traducción de la cátedra.

Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.

North, D. (1989). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Orlansky, D., L. Grottola y M. Kantor (2006). Argentina después de la crisis: continuidades y rupturas”, *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA)*, 65, 24-25.

Rodrik, D. (2004). Getting Institutions Right. Disponible en:  
<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>

Rodrik, D.; R. Hausmann, y A.Velasco (2005). Growth Diagnostics. Disponible en:  
<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>

Williamson, J. (1993). Democracy and the “Washington Consensus”. *World Development*, 21, 1329-36.

## **Fuentes**

Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Subsecretaría de Ingresos Públicos, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Producción de la Nación (2007, agosto). Disponible en: [www.mecon.gov.ar/sip/basehome/rectrib.htm](http://www.mecon.gov.ar/sip/basehome/rectrib.htm)