

Repensar los roles del Estado en la economía: nuevas interacciones entre mercado, sociedad y Estado

Por *Álvaro Cáliz**

ARK CAICYT: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s26184362/8vl6vnai2>

Resumen

El debate sobre los roles del Estado en la economía es uno de los principales campos de disputa sobre el alcance y naturaleza de la acción pública. Después de muchas décadas de entrapamiento entre posturas estadocéntricas y mercadocéntricas, la coyuntura de las primeras décadas del siglo ha refrescado el pensamiento sobre los roles del Estado y los del mercado. De fondo está la idea de que la economía se asuma como un sistema abierto, incrustado dentro de otro sistema más amplio que incluye a la sociedad y a los ecosistemas naturales. Aunque el análisis de las relaciones entre Estado y economía es aún dominado por la escuela neoclásica, ha tenido que admitir las limitaciones de los enfoques más ortodoxos, dando entrada a nuevas miradas que propiciaron una síntesis que supera la visión ortodoxa de una infalible tendencia al equilibrio general. Este artículo aborda las principales tensiones que condicionan el accionar estatal en la economía y, a la vez, plantea un marco de orientaciones para alcanzar la complementariedad entre Estado y mercado, como condición necesaria para diseñar sistemas productivos eficientes, suficientes, inclusivos y sostenibles.

Palabras clave

Crisis multidimensional, roles del Estado, fallas de mercado, economía neoclásica, enfoques heterodoxos.

Abstract

The discussion about the role of the state in the economy is one of the major areas of contention about the scope and nature of public intervention. After many

* Escritor e investigador social autónomo. Analista de políticas públicas sobre el desarrollo sostenible.

alvarocalix2002@yahoo.com

<https://orcid.org/0009-0007-8986-0638>

decades of being caught between state-centered and market-centered positions, the situation in the first decades of this century has refreshed thinking about the roles of the state and those of the market. The idea behind this is that the economy should be seen as an open system, embedded in a broader system that includes society and natural ecosystems. Although the analysis of state-economy relations is still dominated by the neoclassical school, it has had to admit the limitations of more orthodox approaches and give way to new perspectives that have led to a synthesis that goes beyond the orthodox vision of an infallible tendency towards general equilibrium. This paper addresses the main tensions that condition state action in the economy and, at the same time, proposes a framework of guidelines for achieving complementarity between the state and the market as a necessary condition for designing efficient, sufficient, inclusive and sustainable productive systems.

Key words

Multidimensional crises, roles of the state, market failures, neoclassical economics, heterodox approaches.

1. Introducción

El debate sobre el rol del Estado ha cobrado protagonismo a partir de la crisis financiera de 2008, la emergencia climática y los efectos de la pandemia por COVID-19. La magnitud y la escala de los riesgos globales no tiene precedentes en la historia universal, de la mano con los efectos disruptivos de la llamada cuarta revolución industrial.

En este trabajo nos concentraremos en la discusión sobre los roles del Estado en la economía. El documento consta de tres secciones principales. En la primera se hace una revisión ajustada de los debates sobre el rol del Estado en el siglo XXI, en la cual se sintetizan las tendencias y los riesgos globales que presionan por un regreso del Estado. Pero no se trata de promover cualquier retorno, sino uno que revise críticamente sus trayectorias históricas y, que, a su vez, se ocupe de anticipar y de prepararse para los desafíos más acuciantes. En la segunda sección se intenta delinear, desde diferentes perspectivas teóricas, las principales

funciones del Estado en una economía. En la tercera y última sección se presentan algunas consideraciones que resaltan el nudo de los debates sobre el tema, así como los principales retos de los Estados contemporáneos para cumplir un papel activo, no intrusivo, en las relaciones económicas.

Debido al nutrido abordaje que se le ha dado al tema y sus implicaciones reales en las políticas públicas, en este ensayo se han priorizado los debates al interior del paradigma que domina en este momento de la historia: la escuela neoclásica y sus tensiones y síntesis entre las visiones más ortodoxas y heterodoxas. Esto sin perjuicio de menciones puntuales desde otros enfoques críticos a la economía neoclásica, tanto desde posiciones más radicales de libre mercado como de corrientes de pensamiento alternativo que cuestionan la base epistemológica de la economía convencional. El pensamiento crítico que pone en tela de juicio la corriente principal de la teoría económica es variado y no se encuentra exento de profundas controversias, pero al menos converge en rechazar la pretensión de concebir la economía como fin y no como medio del desarrollo. Esta confusión entre medios y fines, en consecuencia, explica que se ignoren los límites sociales y ecológicos de las actividades de extracción, producción, circulación y consumo de bienes y servicios.

Se espera que este documento contribuya al debate y la comprensión sobre el papel del Estado desde la racionalidad de los principales enfoques teóricos que influyen en la dinámica, el alcance y la dirección de las relaciones económicas del mundo globalizado. De igual manera, quedan esbozados, desde miradas alternativas, los desafíos de transformación para reorientar las interacciones entre Estado, mercado y sociedad.

2. Los roles del Estado en un contexto de crisis multidimensional

En casi todo el mundo se siente el impacto causado por la concurrencia de cuatro factores: la crisis financiera no resuelta de 2008-2009 (sobre todo por la expansión geométrica de la emisión sin respaldo de dinero en las principales economías del mundo), la disrupción tecnológica (con sus profundas asimetrías), los efectos de

la pandemia y, por último, las tensiones geopolíticas que explican por ejemplo el conflicto Rusia-Ucrania.

A estos factores externos se suman las manifestaciones de la crisis al interior de cada país: desaceleración económica, congelamiento de la inversión pública estratégica, reducción del empleo de calidad, inseguridad ciudadana y aumento de las expresiones políticas antidemocráticas. Sin duda estamos frente a un momento crucial en la historia universal, con el telón de fondo de la crisis climática¹.

Es un hecho indiscutido que las capacidades de los Estados nación se han visto rezagadas ante la aceleración de los cambios multidimensionales inherentes al proceso de globalización. Esta ha derivado en un fenómeno que desterritorializa las relaciones sociales, a la vez que crea espacios propios que no coinciden con las fronteras del Estado Nación y, no menos importante, en los que dejan de funcionar los mecanismos tradicionales de regulación (González Ulloa, 2010). Al mismo tiempo, los problemas que los Estados enfrentan para asumir los desafíos contemporáneos repercuten en forma directa sobre el desempeño de los regímenes democráticos. La tercera ola democrática, que tuvo lugar entre los años setenta y los noventa del siglo xx, permitió la instauración de esta forma de gobierno en la mayor parte de países del mundo. Sin embargo, la consolidación democrática se ha visto afectada por los retos globales que exceden las capacidades nacionales. Esto ha provocado un progresivo malestar social, tanto en países del sur como del norte global. Esta es una de las principales razones detrás de la emergencia de nuevos autoritarismos en diferentes países y regiones del planeta (Puerta, 2016).

La dislocación de los Estados nacionales hace que estos cuenten con menores márgenes de control sobre las principales variables que determinan las

¹ La crisis multidimensional a la que aludimos no afecta únicamente a los Estados nacionales, también se observan presiones sobre el proceso de globalización hegemónico. En efecto, hay bloques regionales y potencias desafiantes que asumen que, si el actual proceso globalizador no se abre para dar paso a una multilateralidad efectiva, una alternativa de acción es promover una desglobalización gradual que se base en espacios regionales de articulación política y económica. Este es un fenómeno menos estudiado, pero conviene prestarle atención en la medida que puede acarrear un conjunto de riesgos y oportunidades para los Estados de países periféricos.

dinámicas económicas y sociales. En una economía global, el desempeño de los países obedece en buena parte a los estímulos externos. Ante esta situación, las instituciones nacionales de la democracia representativa resultan ineficaces para dar respuesta a múltiples demandas propias de sociedades complejas e interconectadas. La capacidad de respuesta se ve aún más afectada por el hecho de que, sobre todo en los países menos aventajados, la democracia ha sido secuestrada por las fuerzas del mercado, así como por elites partidarias y por burocracias corruptas que yuxtaponen las relaciones clientelares a las debidas relaciones Agente-Principal (Cañete Alonso, 2018)². En lo que concierne a la mercantilización de la función pública, esta se expresa en las constantes presiones para reducir un enfoque amplio del servicio público a la lógica costo-beneficio de la rentabilidad convencional.

El análisis costo beneficio no es suficiente para analizar el impacto de fenómenos como la emergencia climática o los límites sociales transgredidos por las actividades económicas. Las tensiones entre las relaciones sociales, y entre estas y los ecosistemas, no pueden ser resueltas exclusivamente por vías de mercado (ajuste oferta-demanda, derechos de propiedad y costo bajo de transacciones). Ciertamente, hay que considerar factores éticos, culturales, así como fenómenos inconmensurables en términos económicos. Por esta razón, corresponde al Estado primar el principio de precaución por sobre el de remediación. Como señala Sojo,

Institucionalmente, la mercantilización procede no de la intervención del Estado en operaciones de mercado tanto en servicios como en actividades primarias o secundarias. Proviene más bien de la introducción de la racionalidad de mercado en el desempeño institucional, lo que agrega complicaciones en la definición de criterios de eficiencia y de control (2008, p. 18).

² En una relación Agente-Principal adecuada, el Agente defiende y representa los intereses del Principal. En el sector público el Agente son las/os funcionarias/os y servidoras/es públicas/os, mientras que el Principal es el conjunto de la ciudadanía. El conflicto Agente-Principal, también llamado *conflicto de agencia*, puede ocurrir tanto en el sector privado como el estatal, y ocurre cuando el agente aprovecha su condición para alcanzar sus propios intereses en detrimento de los de su representada/o.

Al mismo tiempo, los incipientes instrumentos de política pública global distan de contrapesar los intereses y las dinámicas de los actores transnacionales privados que gozan de mayor poder de mercado. Hoy el mundo está más interconectado, pero también en muchos campos económicos es más fragmentado y asimétrico. Ante la rapidez de los cambios en el sistema económico internacional, los Estados parecen aletargados, con muchas restricciones para procurar eficiencia, equidad y sostenibilidad.

El proceso de globalización ha remodelado el perfil del Estado a un ritmo mayor que ninguna otra fase previa en la historia de la humanidad. Se han debilitado ciertas funciones públicas, se han fortalecido, reorientado y creado otras. En el campo de las relaciones económicas, sobre todo desde los años noventa, se constatan los efectos negativos de la imposición acrítica de las tesis neoliberales que, como se sabe, tuvieron como punto de lanza la desregulación, con daños de magnitud considerable sobre el tejido social y sobre los ecosistemas naturales.

Si bien se produjo una expansión notable del comercio mundial y de la producción y distribución de bienes y servicios, estos fenómenos se han logrado a costa de una destrucción exponencial de los bienes naturales y, no menos relevante, a costa de una progresiva concentración de la riqueza en un porcentaje muy reducido de la población mundial (Donald, 2019; Word Bank, 2021). Ante esas tendencias, los Estados, con muy pocas excepciones, han sido incapaces de mediar adecuadamente en favor del interés social. Peor aún, en no pocas ocasiones han atentado contra este. Esta dificultad no obedece a hechos fortuitos; al contrario, responde a reformas legales y a cambios fácticos, a veces graduales, a veces abruptos, en la estructura y funcionamiento de los aparatos públicos. De tal manera que la globalización ha permitido fortalecer el poder de un grupo minúsculo de empresas transnacionales, mientras que las funciones del Estado han sufrido mutaciones para adaptarse a un rol cada vez más subordinado y funcional a los intereses del capital transnacional y sus aliados locales al interior de los países.

La crisis financiera de 2008, así como la pandemia en curso, son ejemplos muy elocuentes de que en momentos de crisis y de emergencia no son los privados los que asumen la batuta. Más bien presionan para que sean las autoridades públicas las que desplieguen sus recursos financieros e institucionales para el

rescate de las principales empresas privadas y para normalizar la crisis social. Sin lugar a dudas, la globalización en curso favorece una privatización de las ganancias de las actividades dinámicas de la economía, a la vez que preconiza la socialización de las pérdidas. En medio de un estancamiento relativo de las tasas de ganancia en la economía real, se ha impuesto la fracción del capital financiero para reconfigurar los poderes públicos a los criterios de rentabilización estrictamente capitalista (Sánchez, 2008). Esta ecuación no es sostenible y se encuentra detrás del quebranto de las economías reales y de la insatisfacción de las ciudadanías ante el estancamiento o retroceso de sus proyectos, formas y medios de vida.

En suma, el contexto actual exige respuestas innovadoras, responsables y comprometidas con la sostenibilidad social y ecológica. No vale enterrar la cabeza en la arena, ni pensar que el pasado fue irremediamente mejor, tampoco dar saltos al vacío hacia una mayor autorreferencia del mercado o del Estado (Recuadro 1). Se trata de diseñar nuevas interacciones y procesos mediante los cuales la sociedad, apoyada por el aparato estatal y por redes de economías mixtas, logre aprovechar este punto de inflexión para revertir la crisis, pero sobre todo para dar un salto cualitativo en la organización y reproducción de las sociedades humanas. Para lograr este propósito se requiere como condición esencial vencer las inercias e intereses creados del actual *statu quo* global y nacional.

Recuadro 1. Lo público de la política

La restauración del Estado, antes que su pretendida reforma o modernización, requiere de una revalorización de lo público. La restauración de lo público supone cuando menos la instalación de lo público por tres vías: la política democrática, la reterritorialización de la vida social y la formación de mecanismos no mercantilizados de movilidad social, es decir, bienes públicos para el desarrollo.

La política democrática, por mucho que sea un recurso usual de toda clase de retóricas, no puede ser menospreciada. La restauración de la política democrática precisa la refundación de las prácticas políticas representativas, olvidadas por los partidos patrimoniales y personalistas que monopolizan el ejercicio del poder

político. Requiere también de la formación de mecanismos institucionales que garanticen no solamente la formulación de leyes, sino su exigibilidad y su respeto por parte, especialmente, de agentes gubernamentales y gerentes privados. Tampoco puede ignorar la importancia de la formación democrática de demandas sociales.

Esta cuestión alude a la problemática del buen gobierno. Aquí lo esencial es la combinación de cualidades de gestión y de representación. Las de gestión tienen que ver con la capacidad de informar adecuadamente a la ciudadanía respecto de opciones y decisiones en la formación de políticas públicas, con transparencia y con mecanismos apropiados y adecuados de rendición de cuentas a la ciudadanía. La representación política, instrumento primario de la práctica democrática, supone afrontar con decisión la crisis por la que atraviesan los partidos políticos, instrumentos centrales en la canalización de demandas de la sociedad, y que ha propiciado una grave tendencia a su extinción para ser sustituidas por agrupaciones electorales personalistas, de circunstancia, sin arraigo ideológico y sin posibilidades de representación social más allá de los intereses patrimoniales de sus propios liderazgos.

Desde el ámbito propiamente civil, la cuestión del buen gobierno se relaciona con la calidad de acreditación y agregación de demandas sociales. Acreditación de quienes son los interlocutores calificados del Estado en la formación de las preferencias y la discusión de las opciones de política.

Hay consecuentemente un déficit de acreditación respecto de otros antagonismos sociales no necesariamente referidos al mundo del trabajo: género, edad, etnia, ambiente, etc. Por otra parte, pero estrechamente vinculada, la ideología mercantilista ha profundizado una comprensión individualista de las demandas sociales que no permite su adecuada construcción como cuestiones colectivas susceptibles de ser gestionadas por el Estado, creando riesgos de atomización social y produciendo amenazas de ingobernabilidad. En síntesis, la acreditación plural de intereses y agregación de demandas son las dos caras de la moneda de la acción social cuyo fortalecimiento debe ser también motivo del interés gubernamental.

La reterritorialización de la política no debe confundirse con una nostalgia conservadora por el Estado-nación. Supone la reconstrucción del espacio

desde una sociología que reconozca, como sugiere Bauman, las diferencias y las conexiones en el continuo espacio-tiempo de la vida social. Los lugares émicos, fágicos y el no lugar de la teoría de Bauman enuncian la importancia de reconocer límites y posibilidades de afirmación de identidad, definición de la otredad y formulación de ámbitos de solidaridad. De ahí que el salto cuántico de la política espacial de los estados será ignorar pretendidas aglomeraciones que sólo responden a lógicas de mercado, y en su lugar colocar usos sociales y culturales que son capaces de permanecer aún en periodos de transformación estructural. El ciberespacio propone a la política pública un desafío notable por la combinación de recursos de poder (como la información y la comunicación) que al menos por ahora sólo dependen del acceso a una tecnología que, por motivaciones rentabilistas y no democráticas, puede conducir a la reforma espacial más importante de las democracias contemporáneas.

La reivindicación, por último, del espacio público no es una cuestión territorial, sino simbólica y cultural. Los bienes públicos, de la solidaridad y el consumo colectivo, deben imponerse a la lógica mercantil del consumo privado, seguramente sin excluirla, pero superándola en la formación de los horizontes éticos de la acción política. Por ese camino, el acceso a oportunidades económicas puede ser pavimentado por la proscripción de los mecanismos de mercado como instrumentos de selectividad y exclusión social. No se trata de prohibir las operaciones privadas de servicios de salud y educación, pero sí de mitigar sus efectos en las definiciones de dos tipos de ciudadanía: la ciudadanía consumidora de García Canclini, transterritorial y electrónica; y la precidudadanía local, donde buena parte de las mujeres y hombres de América Latina pasan sus días... y sus vidas.

Fuente: extraído de Sojo (2008, pp. 29-30)

3. Las mutaciones en las funciones estatales

Para analizar los cambios en las orientaciones y las funciones que han cumplido los Estados es preciso tener en cuenta tres factores condicionantes (Lyubashits *et al.*, 2019): a) los Estados no son sistemas cerrados, sino que forman parte de un conjunto más amplio de relaciones sociales, b) el contexto histórico y espacial de cada Estado influye en su perfil y funcionamiento, y c) los atributos del régimen político y jurídico que cada subtipo de Estado ha adoptado en un momento determinado.

Así, desde la fundación de los Estados modernos, sus funciones han sufrido mutaciones periódicas para alinearse a las ideologías en boga y para adaptarse a los nuevos contextos. Han oscilado entre concepciones que promueven un Estado omnipresente en la vida pública hasta orientaciones inspiradas en la pretensión de un Estado mínimo. Hoy, en contraste con lo que sucedía en décadas y siglos pasados, los debates críticos tratan de salir de la dicotomía entre una matriz Estado céntrica y una mercado céntrica (Faundes, 2016; Ostrom, 2010; Oszlak, 2018). En efecto, nuevos planteamientos defienden la idea de una matriz sociocéntrica en la que se rechaza que los intereses privados deban ser dejados totalmente a su propio arbitrio, pero también se oponen a que el Estado los intervenga y controle hasta subordinarlos a su racionalidad. Se trata más bien de que, desde la sociedad civil se promuevan nuevos equilibrios y contrapesos entre la racionalidad del Estado y la del mercado.

Siguiendo a Oszlak (2018), en los países occidentales, los perfiles de los aparatos estatales pueden ser analizados mediante tres dimensiones macro que dan cuenta de los pactos fundacionales³ de las organizaciones sociales capitalistas,

³ Oszlak aclara que con el término pacto no indica «que se trate de un acuerdo escrito o formalizado de algún modo entre actores sociales, sino, estrictamente, de un conjunto de reglas de juego vigentes en una sociedad en cada uno de los planos a los que alude la conceptualización que planteo. Estos pactos son construcciones analíticas que intentan identificar las bases sobre las cuales se asienta una organización social capitalista» (2011, p. 7). También, el autor precisa que «el carácter “constitutivo” de estos pactos no alude a un momento histórico “fundacional” de la sociedad y el estado, sino a la vigencia y reformulación permanente de reglas que, en esos diferentes planos, “estructuran” las relaciones en una sociedad» (2011, p. 8).

sobre todo de las que formalmente encajan bajo la denominación de Estados democráticos de derecho:

- **PACTO DE GOVERNABILIDAD:** también llamado pacto de dominación, se refiere al acuerdo político que establece las reglas de juego esenciales que gobiernan las relaciones entre las sociedades y sus respectivos Estados. Alterna entre mecanismos de coerción y de consenso y, en esencia, refleja el tipo y grado de correlación de fuerzas en una sociedad determinada (Oszlak, 2018, p. 8).
- **PACTO DE DIVISIÓN SOCIAL DEL TRABAJO:** también se le suele llamar pacto funcional. Estipula los agentes fundamentales del proceso de acumulación de capital y desarrollo productivo. Determina, por lo tanto, quién hace qué en términos productivos y económicos en general, con especial atención a los roles de regulación, inversión y promoción de la actividad económica. Esto incluye, los roles del Estado en la economía, el tamaño del Estado, las prerrogativas y límites de los actores empresariales, así como de otros actores que intervienen en la actividad económica (Oszlak, 2018, p. 8).
- **PACTO DISTRIBUTIVO:** define las reglas y los procedimientos mediante los cuales se distribuyen los costes y beneficios en el reparto de los ingresos y de la riqueza en general. Aunque incluye las reglas fiscales, en realidad su alcance va más allá al abarcar diferentes formas de asignación de los recursos y medios productivos. Incluye también los efectos por la distorsión de los precios relativos que obedecen ya sea a las llamadas fallas de mercado, a la evasión tributaria, a los actos de corrupción y a otras formas indebidas de apropiación de la riqueza (Oszlak, 2018, p. 9).

La distinción de los tres pactos anteriores permite analizar, en diferentes momentos y temporalidades, las tensiones o conflictos entre cursos de acción alternativos. La síntesis de esas tensiones y acuerdos moldean los roles estatales y sus interacciones en función de tres grandes campos: *governabilidad* (reglas de juego estables de convivencia civilizada), asignación de responsabilidades para el *desarrollo de las fuerzas productivas* y la *distribución del excedente social*.

Se reitera que las tomas de decisión del Estado y los cursos de acción de las políticas públicas que se observen en cada dimensión no son autónomas, ya que están determinadas por la correlación de fuerzas políticas y el diseño de los mecanismos institucionales para la toma de decisiones (Oszlak, 2011, 2018).

La combinación de intensidades entre regulación estatal y el tipo de papel que desempeña en la búsqueda del desarrollo son variables que facilitan describir y analizar el comportamiento de los Estados modernos durante buena parte del siglo xx y lo que va del siglo en curso. Con base en ambas, Ha Joo Chang (1997) realizó una clasificación que resumía los perfiles de ciertos roles estatales durante la segunda mitad del siglo pasado. El autor distinguió las siguientes etapas:

- LA ERA DE LA REGULACIÓN (1945-1970). Caracterizada por un aumento de la intervención estatal en la mayoría de los países occidentales, esto fue justificado por los efectos de *La Gran Depresión* y de las dos guerras mundiales. La acción de los aparatos públicos se reflejó principalmente en el aumento del gasto público, nacionalización selectiva de empresas y de servicios públicos, fortalecimiento y ampliación la regulación.
- EL PERÍODO DE TRANSICIÓN (1970-1980). Es una etapa en la que los diseños y regímenes de intervención de posguerra comenzaron a ser fuertemente atacados desde la arena política, con el apoyo de las teorías económicas antiintervencionistas.
- LA ERA DE LA DESREGULACIÓN (1980 EN ADELANTE). A partir de ese momento, la regla general fue que los países procuraron reducir la intervención del gobierno. Esto lo hicieron mediante un amplio espectro de medidas de políticas, entre las que se destacan la privatización, los recortes presupuestarios y la desregulación.

En su planteamiento, Chang reconoce que la dinámica de los roles del Estado durante las tres fases no es homogénea entre países y regiones. En especial distingue entre los perfiles de países anglosajones, como Estados Unidos e Inglaterra, y los de Europa occidental continental y Japón, como también, las diferencias de todos los anteriores con los países en desarrollo (y entre estos).

Las principales diferencias tienen que ver con la temporalidad de inicio, el ritmo y magnitud de los rasgos que caracterizan cada una de las tres etapas, así como los resultados alcanzados. Una de las principales conclusiones de este autor es que la creciente complejidad mundial repercute en que el perfil de las funciones estatales se vuelva cada vez menos lineal o monocromático.

Conviene cautelar que, un par de décadas después de que Chang propusiera esta clasificación, la presencia de varios fenómenos concurrentes sugieren que la tercera era, como tal, ya no existe en forma tan definitiva. En efecto, la crisis financiera de 2008 y sus repercusiones aún no solventadas, así como los efectos de la pandemia por COVID-19 y las tensiones por la disputa de la hegemonía del capitalismo globalizado han conducido a una arena de políticas mixtas, las cuales combinan desregulación con regulación selectiva en rubros críticos. Del mismo modo, se constata una mezcla de políticas públicas regresivas y contra cíclicas (para atenuar los peores efectos de las situaciones de emergencia socioeconómica).

En este campo es pertinente seguir desarrollando marcos de análisis que generen grandes balances o síntesis sobre las orientaciones macro de los Estados y sus repercusiones para la gobernabilidad, el desarrollo, la equidad y la sostenibilidad de los ecosistemas.

Por su parte, Oszlak (2018, 2020), al acotar la mirada en el contexto latinoamericano, ha esbozado el perfil y roles de los Estados según los vaivenes de las principales coyunturas que han marcado puntos de inflexión en las inercias institucionales (Recuadro 2). Subraya las implicaciones sobre los estados nacionales provocadas por los conflictos y las contradicciones que caracterizan al capitalismo global del siglo XXI *vis a vis* la disrupción tecnológica y la crisis ecológica. Para Oszlak, la amplitud de cuestiones sociales que reclaman una atención en la esfera pública decisional, contrasta con la continua difuminación de los límites nacionales que causan fenómenos transnacionales de diversa naturaleza⁴. Esta descompensación suele sobrepasar las capacidades de

⁴ Sobre esta complejidad, Villarruel *et al.* sostienen que «debido al proceso de globalización, en la actualidad, tanto la sociedad como el Estado han quedado insertados en un “universo” sociopolítico “multidimensional”. Dicho “universo” es, ciertamente, mucho más complejo que el anticuado “tablero

decisión y actuación de los Estados y, entre otras consecuencias, aumenta el bienestar social y condiciona las posibilidades de una mayor autodeterminación de los países.

Recuadro 2. El regreso del Estado en Latinoamérica: reflexiones de Oscar Oszlak

La década de 1970 marcó el final de una época. La crisis mundial del petróleo, primero, aunada a la novedad de la estanflación en los países centrales que vino después —con sus reverberaciones en América Latina— se manifestaron en la caída de las exportaciones, devaluaciones, programas de ajuste estructural y crisis de la deuda, acabaron con la efímera prosperidad que había surgido después de la Segunda Guerra Mundial y la incipiente industrialización que había tenido lugar en los países más desarrollados de la región. Democracias «con adjetivos» (Collier y Levitsky, 1998) consiguieron sobrevivir en solo cuatro países: Costa Rica, Colombia, México y Venezuela, mientras que férreos regímenes militares y dictaduras tradicionales revestidas de formalidad democrática, cubrieron el mapa político del continente. El thatcherismo y la reaganomía inauguraron un nuevo ciclo, que duraría menos de dos décadas, en el que el modelo Estado-céntrico de organización social daría paso a un modelo mercado-céntrico, fundado en la reducción del tamaño del Estado y de su intervención, la desregulación de la economía y la vigencia de la «mano invisible» del mercado y del interés individual, mecanismo supuestamente maximizador del interés colectivo.

La debacle posterior provocada en gran parte de los países de la región por las políticas neoliberales impuestas desde el centro del sistema capitalista mundial, precipitó el «regreso del Estado» (Skocpol y Rueschemeyer, 1985). Un regreso propiciado, inclusive, por los propios organismos multilaterales de crédito que habían inducido a la jibarización del Estado y al que abultados empréstitos intentaron «fortalecer». La ola democratizadora sobre la que se había montado

bidimensional” de la política de antaño; “tablero” que, en su simplicidad, sólo permitía distinguir entre los fenómenos políticos interiores (política interna) y los fenómenos políticos exteriores (política exterior)» (2006, p. 2).

el neoliberalismo, logró mantener con vida a estos regímenes democráticos, pero a costa de una enorme fragilidad y una gran heterogeneidad en las orientaciones político-ideológicas de los gobiernos que se sucedieron en el poder. Durante la primera década del siglo XXI, los «vientos de cola» que soplaron desde los mercados de compra y que mejoraron los términos del intercambio económico en casi todos los países latinoamericanos renovaron un optimismo que, a la postre, resultó efímero, aunque también promovieron un sesgo extractivista en los regímenes de producción de prácticamente todos los países de la región. La prolongación de la depresión europea, la reducción del ritmo de crecimiento de China, la financiarización de la economía mundial y la reprimarización de las exportaciones de la región, entre otros factores, se combinaron para volver a sumir a los países en un nuevo ciclo recesivo.

Frente a estos procesos, el «regreso» del Estado y sus nuevas formas de intervención, probaron ser insuficientes para asegurar de manera conjunta la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad distributiva en sus países. Desde fines del siglo pasado, nuevas cuestiones sociales se incorporaron a la agenda pública y, con ello, se multiplicaron los ámbitos de atención y actuación del Estado, en particular, la creciente evidencia de que la mayor contradicción del sistema capitalista ya no consiste únicamente en la generación de abismales diferencias entre clases sociales, sino en el hecho mismo de que producir riqueza significa destruir la naturaleza. Es decir, se arraigó la conciencia de que el equilibrio ambiental planetario se verá cada vez más amenazado en la medida en que la producción mundial resulte cada vez menos neutra desde el punto de vista ecológico, y ocasione efectos irreversibles en el medio ambiente (Hintze, 2004).

Fuente: extraído de Oszlak (2018, pp. 7-8)

4. La vuelta del Estado

Como corolario a este primer capítulo del ensayo, conviene formular las siguientes valoraciones:

- Contrario a lo que se suele suponer, los Estados no están, al menos en esta hora, en peligro de extinción. Quizás sea más apropiado decir que han sufrido profundas reconfiguraciones para ser funcionales al sistema hegemónico global. Cumplen roles que son vitales para asegurar los mecanismos de reproducción y acumulación de capital, tanto en lo que refiere a mecanismos de consenso, coerción como de provisión de cierto tipo de bienes públicos (sobre todo servicios regulatorios y provisión de infraestructuras físicas y digitales estratégicas). Ciertamente, esta reconfiguración ha agudizado la desprotección de derechos de ciudadanía y la pérdida de autonomía frente a otros poderes (globales, regionales, nacionales y subnacionales). Se vuelve impostergable la disputa de sentido para reperfilar a los Estados, con el fin de que estos sean capaces de gestionar el interés general en un mundo con mayor complejidad e incertidumbre.
- No es conveniente asumir *a priori* que el Estado representa exclusivamente cualquiera de las siguientes orientaciones: a) que el Estado personifica *per se* el interés general, b) que es una mera correa de transmisión de las elites, y c) que es una estructura burocrática autorreferida. En realidad, las tres orientaciones están en permanente disputa y ofrecen planos variopintos, sin perjuicio de reconocer que la segunda orientación es la que suele ejercer mayor inercia en el funcionamiento del aparato público. El perfil del Estado en su conjunto, así como de sus diferentes instituciones y campos de acción, depende de la correlación de fuerzas y de la calidad de los marcos institucionales del Estado democrático de derecho. Por otra parte, estos perfiles no son estáticos y, por lo tanto, están sujetos a coyunturas críticas que pueden impulsar en una u otra dirección el alcance y la dirección de los Estados nacionales.

- La dilucidación del interés general, que en principio corresponde representar al Estado, es cada vez más ambigua en sociedades más diversas, pero también más fragmentadas y muy asimétricas en cuanto a recursos de influencia en la agenda pública. Por ello, la desagregación del interés general es una construcción política permanente, un ejercicio democrático que requiere una amplia y adecuada participación de los actores sociales en los procesos deliberativos y decisionales de las políticas públicas. A final de cuentas, lo que suele existir son perspectivas parciales del interés general, cuya síntesis corresponde procesar por medio de los diferentes mecanismos en la esfera pública. Se identifican al menos dos orientaciones clave para la acción del aparato estatal en la búsqueda del interés general: a) enfrentar la tesis mercado céntrica de que el interés general es la suma de los intereses individuales expresados en sus preferencias de mercado y, b) el respeto a la decisión de las mayorías con garantías de que estas decisiones no menoscaben derechos fundamentales de las minorías y del conjunto de la población.

- En la tercera década del siglo XXI queda en evidencia que los viejos enfoques pro o anti Estado no son válidos para responder a la crisis multidimensional. Ante esa constatación, se observan respuestas muy contradictorias que carecen en general de referentes teóricos que apunten a despejar el camino para nuevos equilibrios óptimos entre Estado, mercado y sociedad. En un momento disruptivo y transformador como el que vivimos resulta crucial la generación de pensamiento alternativo, sólido y viable, que se vincule a la discusión, toma de decisiones y puesta en marcha de las políticas públicas.

- El siglo XXI y, en especial, las circunstancias que muestra su tercera década presionan por un retorno del Estado hacia la articulación y reproducción de un orden social caracterizado por el bienestar inclusivo y sostenible. No se trata, por lo tanto, de cualquier regreso. Para la transformación social ecológica se requiere un Estado con capacidades estratégicas que combine la búsqueda de la eficiencia, la suficiencia, la inclusión, la equidad y la sostenibilidad. Estos objetivos solo pueden lograrse si se

consolidan instituciones con visión prospectiva, capaces de construir escenarios virtuosos de articulación societal y de construir capacidades de adaptación y preparación frente a los cambios inminentes. Todo lo anterior debe estar sujeto debidamente al principio de legalidad, abierto a la deliberación ciudadana y al escrutinio público y basado en sistemas meritocráticos del servicio civil.

- El Estado contemporáneo exige ser repensado de cara a tres grandes fenómenos que ponen a prueba su legitimidad y accionar. En primer lugar, se requieren sinergias entre lo nacional y los diferentes niveles subnacionales para romper el centralismo inmovilizador, al mismo tiempo que enfrentan el riesgo de fragmentación territorial y de ampliación de las brechas de bienestar. Segundo, es necesario un rediseño de la institucionalidad internacional a fin de que el interés general pueda disputar el terreno perdido frente a los grupos corporativos que han moldeado las principales determinaciones de la economía mundo. Y, en tercer lugar, los Estados deben participar, activamente, en los procesos de innovación disruptiva y en la configuración de las plataformas virtuales que exceden y diluyen las fronteras nacionales. El universo digital supone una ampliación de los conflictos y tensiones, pero también abre espacios para la innovación social. Por estas razones, el ciberespacio no puede dejarse meramente a la iniciativa y control de las grandes corporaciones tecnológicas que han colonizado, sin mayores contrapesos, el rumbo y sentido de la revolución digital.

5. Los roles del Estado en la economía

La esfera económica es una de las más controvertidas cuando se trata de definir los alcances del Estado. Desde una perspectiva simplista, se considera tanto al Estado como al mercado alternativas sustituibles dentro de un juego de suma cero. Esta asunción ignora tanto las diferencias sustanciales entre ambas esferas como su carácter complementario. El Estado es un arreglo institucional social que, entre otras tareas, define el marco de la actividad económica. Mientras que, el mercado como institución es un mecanismo muy conveniente para la producción

e intercambio de un conjunto amplio de bienes y servicios. Se generan graves distorsiones cuando uno invade el núcleo de funciones del otro, esto es cuando la acción estatal nulifica el papel que deberían cumplir los agentes privados en la organización de la producción y, viceversa, cuando se quiere dejar al mercado el comando principal de la integración social (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 1997).

En diferentes momentos de la historia reciente, según la corriente económica dominante, se distinguen varias formas prototípicas respecto de las funciones económicas del Estado en un país.

- Una economía con planificación central en la que el Estado controla la mayoría de los medios de producción (al estilo del llamado «socialismo real»).
- Una división de tareas en las que el Estado interviene activamente en ciertos campos estratégicos, regula el resto, a la vez que ejerce un rol esencial en la distribución de la riqueza (es el caso de los clásicos Estados de bienestar).
- El Estado enfoca sus roles en promover una regulación general de las actividades económicas y en la provisión de ciertos bienes y servicios públicos, especialmente en coyunturas críticas como una recesión (esta es la postura que defienden, por ejemplo, algunas corrientes de la heterodoxia neoclásica).
- El Estado que se abstiene de participar en la actividad económica, por lo que su papel regulador debe ser muy atenuado y, bajo ninguna circunstancia, debería reservarse para sí la provisión de bienes y servicios, los que supone que el mercado estará siempre en condición de atender (aquí cabría incluir a la ortodoxia neoclásica y el pensamiento económico libertario).

Con el advenimiento y la consolidación del capitalismo, su desarrollo histórico muestra también la disputa por definir el papel del Estado en la economía.

Desde el siglo XVIII hasta el siglo XXI, se observa el predominio de algunas corrientes teóricas que lograron colonizar el imaginario de las políticas públicas, comenzando con los mercantilistas, pasando por el liberalismo económico, el enfoque keynesiano, el pensamiento neoliberal hasta llegar a la síntesis neoclásica que combina elementos neoliberales con varios agregados neokeynesianos (Aguirre, 2007; Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2020). Para cada uno de estos enfoques la reproducción del capitalismo ha sido la prioridad, las diferencias radican en el grado de participación del Estado en el campo económico, tanto en amplitud como en profundidad. Los enfoques antes citados son los que en algún momento se convirtieron en la corriente principal de las políticas económicas.

Por otra parte, es importante destacar que, en especial, desde la segunda mitad del siglo XX, han surgido corrientes económicas heterodoxas que confrontan parcial o totalmente a las ideas hegemónicas. Los enfoques alternativos han cuestionado al menos uno de los siguientes aspectos:

- La doble moral de las potencias industriales tradicionales que ahora promueven la desregulación y la liberalización de la actividad económica para todos los países, a pesar de que aquellas potencias en sus fases de despegue (e incluso ahora) apelaron a medidas proteccionistas y a un papel protagónico del Estado en la economía.
- La centralidad de la economía de mercados de lucro, la cual ignora formas de satisfacción de necesidades que recurren a otros modos de producción e intercambio de bienes y servicios.
- La no visualización de los efectos socioambientales de lógicas económicas centradas en la pretensión de un crecimiento ilimitado.

6. La discusión sobre los campos de actuación estatal en la economía

Las distintas visiones que han predominado en la teoría y en el campo de la política pública responden a la pretensión de crear una división funcional de las

actividades económicas. Sin embargo, es muy probable que el debate sobre las funciones del Estado y del mercado nunca tenga una solución estable (Datta-Chaudhuri, 1990). Las principales disyuntivas apuntan a responder qué roles debería cumplir el Estado en un momento determinado y cómo debería cumplirlos. Al día de hoy se pueden identificar al menos cinco áreas críticas para analizar el papel del Estado en la economía:

6.1 Eficiencia en la asignación de los recursos

En una economía mixta capitalista se espera que la eficiencia asignativa de los recursos se genere por el mecanismo de los precios relativos, los cuales indican el punto de equilibrio cuando el beneficio marginal es igual al coste marginal. Lo anterior optimizaría los beneficios de los oferentes y de los consumidores (García y Cadavid, 2005).

Desde la trinchera neoclásica más ortodoxa, en el campo de la eficiencia asignativa, la única función estatal que cabe es crear un marco regulatorio que defina los derechos de propiedad y garantice el cumplimiento de los contratos. Por otro lado, las vertientes neoclásicas heterodoxas postulan que, aunque el mecanismo de precios es el mejor asignador de los recursos, existen fallos del mercado que generan distorsiones que impiden el óptimo de Pareto⁵ y que, en ciertos casos, requieren la intervención estatal.

Al interior de las variantes neoclásicas no ortodoxas existen diferentes puntos de vista sobre el tipo de deficiencias de mercado que ameritan la acción pública. Haremos mención a cuatro de ellas: la competencia imperfecta, los bienes públicos, las externalidades y la información inexacta o asimétrica. En el próximo apartado, que trata sobre las deficiencias del mercado, se

⁵ El óptimo de Pareto es un concepto central de la economía neoclásica. Es uno de los pilares en los que se basa el concepto de la eficiencia asignativa de los recursos en un modelo de competencia perfecta. El concepto hace honor a su creador —el economista Wilfredo Pareto, quien lo planteó a inicios del siglo xx— y se refiere al punto de equilibrio en el que un acuerdo o transacción entre dos o más partes beneficia a cada una sin perjudicar a la(s) otra(s). Por consiguiente, la ineficiencia paretiana surge en cualquier situación en la que la mejora de una parte empeora la situación de la(s) otra(s), alejando así la interacción del punto de equilibrio (García y Cadavid, 2005).

describen con mayor detalle estas situaciones que dificultan el logro del equilibrio general neoclásico.

6.2 Estabilidad macroeconómica

Las actividades económicas están sujetas a ciclos en los que se observan oscilaciones periódicas de expansión y retracción. Por otra parte, existen ciertos indicadores agregados que deberían permanecer en niveles moderados para no deteriorar el desarrollo de un país. Los niveles de inflación, desempleo, saldo de la balanza externa, balance fiscal son algunos de los principales indicadores que dan cuenta de la estabilidad.

El enfoque neoclásico ortodoxo asume la economía como un sistema cerrado que tiende al equilibrio, por lo que cree que en caso de desajustes coyunturales el propio sistema reacciona para encontrar de nuevo el equilibrio. Además, sostiene que este ajuste procede normalmente del lado de la oferta (al adaptarse a las preferencias de la demanda).

Por el contrario, las diferentes corrientes neoclásicas heterodoxas, que incluyen algunas de las variantes del pensamiento keynesiano y los aportes de la teoría neoinstitucional, conciben a la economía como un sistema abierto, inestable y sujeto a ciclos. Al asumir la existencia de un sistema abierto que no siempre puede autoajustarse, la heterodoxia neoclásica admite la participación del Estado para atemperar las fluctuaciones, mediante políticas contracíclicas que combinan instrumentos de política fiscal y monetaria, expansiva o restrictiva, según el momento del ciclo en el que se encuentre (Echenique, 2020).

Sobre el tipo y magnitud de la acción estatal para suavizar los ciclos económicos hay posturas que defienden una intervención mínima por medio de los estabilizadores automáticos⁶. Otras posiciones más bien alientan un papel activo

⁶ Los estabilizadores automáticos son instrumentos anticíclicos de política económica que operan en el campo de los ingresos tributarios y del gasto público, cuyos montos se modifican sin que el Estado adopte nuevas decisiones sobre la tasa de los tributos ni sobre el porcentaje de las partidas de auxilio social. Es el propio ritmo de la actividad económica el que determinará la expansión o contracción de la recaudación tributaria y de ciertas prestaciones sociales que brinda el Estado (como las ayudas en caso

del Estado para estimular la demanda agregada por medio del gasto público y con ello, vía aumento del consumo, recuperar la actividad en tiempos de recesión. En este caso, el objetivo que persigue el Estado es recuperar la estabilidad de los precios y disminuir el paro laboral.

En las fases expansivas también el Estado puede intervenir para evitar un sobrecalentamiento de la economía, en este caso por medio de la baja de la tasa de interés pública y otras medidas que retiren el exceso de liquidez en los mercados.

6.3 Desarrollo económico

Para alcanzar el bienestar de una sociedad se requiere la producción adecuada de un conjunto de bienes y servicios que satisfagan las necesidades fundamentales de su población. Esto implica el desafío de encontrar niveles eficientes de producción que satisfagan una demanda que cambia constantemente por el tamaño de la población, la composición etaria, la distribución territorial, los cambios tecnológicos y los estilos de vida. Lo anterior significa que no basta gestionar la estabilidad macroeconómica, *stricto sensu*, si no se acompaña de la gestión de la producción.

Los economistas neoclásicos más ortodoxos y otros enfoques económicos de orientación libertaria creen que el desarrollo económico se logra por la acción de los agentes privados que buscan maximizar sus beneficios (Álvarez, 2019). Desde esta lógica, el Estado debería replegarse cuanto sea necesario para no interferir con las fuerzas inequívocas de los mercados. Por tal razón, un crecimiento sostenido del PIB que supere la tasa de crecimiento poblacional se considera prioritario para resolver tres objetivos del desarrollo: crecimiento del producto, efecto redistributivo por derrame y reducción de la pobreza. Según esta vertiente de pensamiento, es crucial para el desarrollo económico estimular la oferta agregada mediante la eliminación progresiva de los obstáculos que impiden la incorporación del capital y de la fuerza de trabajo en el sistema de producción.

de desempleo). Para profundizar sobre la definición e implicaciones de los estabilizadores automáticos, véase Martner (2000).

Para los neoclásicos más radicales, incluso el cambio tecnológico es una variable exógena que no puede ser prevista, y mucho menos planificada por el Estado. Se asume que el mercado será capaz de reaccionar de modo espontáneo a los nuevos desafíos.

Por su parte, la síntesis neoclásica, que combina elementos nekeynesianos e incluso de la nueva economía institucional, asume el carácter endógeno del crecimiento del PIB y el papel de las instituciones formales e informales. Sostiene que el Estado posee un rol indelegable para gestionar los problemas de coordinación del desarrollo productivo. Al respecto, se reconocen tres factores por considerar en el desarrollo económico: a) la importancia de estimular la demanda agregada cuando está deprimida, mediante la inyección monetaria adecuada del Estado, el aumento proporcionado de los salarios y la baja de los impuestos en tiempos de estancamiento o recesión; b) los esfuerzos sistemáticos de estímulo estatal a la innovación para el cambio tecnológico que permita una mayor productividad y eficiencia en la producción; y c) la promoción de instituciones formales (Estado de derecho e instituciones públicas para el desarrollo productivo y humano) e instituciones informales (normas sociales que fortalecen la confianza, la colaboración, la probidad, entre otras).

Finalmente, desde los enfoques críticos a cualquiera de las versiones neoclásicas y de radicalidad libremercadista, se menciona que un rasgo del desarrollo económico que a menudo se ignora es el carácter inclusivo que debe tener este en todas las etapas y los procesos del sistema productivo. Cuanto más inclusivo sean las oportunidades para el acceso a los medios de producción y a la participación en la definición de las políticas económicas, mayores posibilidades de que el desarrollo económico fomente la cohesión social. Esto alude a la economía política de la transformación productiva, es decir, la existencia de un bloque social capaz de alterar relaciones de poder, gestionar el conflicto y procurar acuerdos entre diferentes actores sociales.

6.4 Equidad redistributiva

Las actividades económicas de producción e intercambio son uno de los grandes determinantes del nivel de bienestar de las personas y grupos sociales. Pero no

es una condición suficiente. En una economía mixta capitalista se podría lograr cierto nivel de eficiencia en la asignación de los recursos productivos, estabilidad macroeconómica y crecimiento sostenido del producto; sin embargo, esto no garantizaría *per se* una más justa distribución de los ingresos y de la riqueza en general (East West Center, 2011; International Monetary Fund [IMF], 1998).

Para los defensores del Estado mínimo en la economía capitalista (y en la mayoría de las relaciones sociales) la desigualdad no es un problema central. Se le considera el resultado de los distintos esfuerzos y recompensas que obtienen los individuos por su empeño y su disposición a asumir riesgos (Mises, 1990). Consideran que el éxito de los más ricos estimula a los pobres para que estos cambien los patrones de comportamiento que los mantienen en la privación material. Este análisis presta escasa o nula atención a los factores de contexto de los individuos que pertenecen a grupos sociales más desaventajados.

Lo cierto es que las brechas de inequidad se han ampliado a nivel global. Aunque el aumento de la riqueza disponible y el mayor intercambio de bienes y servicios ha permitido el acceso inédito de millones de habitantes a ciertos beneficios de la modernidad, los beneficios del crecimiento se están concentrando cada vez más en un reducido número de personas. La evidencia ha llevado a que, incluso, el actual paradigma dominante de la economía occidental (la economía neoclásica) haya incorporado el análisis e instrumentos de política para amortiguar las asimetrías socioeconómicas. Dos preguntas centrales surgen en torno a esta cuestión: ¿cuánto nivel de desigualdad se puede considerar socialmente inaceptable? y ¿cómo debe de revertirse la inequidad sin afectar gravemente la eficiencia económica?

La mayoría de las posturas heterodoxas reconocen un papel del Estado en la distribución de la riqueza. Consideran que el instrumento idóneo es la política fiscal, a través de sus dos facetas: la política tributaria y el gasto público (IMF, 1998). Para que la política fiscal contribuya a reducir las desigualdades es necesaria la progresividad tanto en el cobro de los impuestos como en la asignación del presupuesto público (en especial en los rubros del llamado gasto social, ya sea mediante políticas universales, focalizadas o mixtas). La manera en que se conjugan ambas medidas de política difiere en mucho entre países,

puesto que factores contextuales —como el tipo de relaciones de poder, el nivel de desarrollo económico y las actitudes y creencias de la población sobre el papel de la política fiscal— condicionan la naturaleza del esquema redistributivo.

A su vez, la mayor parte de las corrientes económicas alternativas cuestionan la efectividad que puedan alcanzar políticas redistributivas basadas únicamente en la política fiscal. Desde una perspectiva más amplia, las acciones redistributivas se pueden observar en tres capas: a) distribución primaria (las reglas y dinámicas que definen la asignación de los recursos productivos y de los salarios entre la población); b) la distribución secundaria (los criterios de asignación de las cargas tributarias a las personas naturales y a las empresas); y c) la distribución terciaria (los criterios para la asignación del gasto público social). En sociedades altamente desiguales, si no se contemplan mecanismos para mejorar la distribución inicial de activos (tierra, capital, conocimiento, acceso a infraestructuras y a ciertas redes de apoyo), los efectos de la política fiscal, especialmente en el nivel de distribución terciaria, son insuficientes para contrarrestar las relaciones de poder que promueven la exclusión. Es llamativo que, en los ejemplos más notables de desarrollo económico en los siglos XIX y XX, los Estados en algún momento se vieron obligados, ya sea por la lucha social de actores subordinados o por el temor de las elites a las revoluciones armadas, a adoptar medidas hacia una mejor distribución de ciertos activos como la tierra y la mejora de las condiciones laborales, el acceso a la salud y a la educación, principalmente. Estas reformas favorecieron una mayor cohesión social y le dieron soporte al desarrollo productivo. Sin embargo, la historia también muestra que ninguna mejora distributiva es permanente, siempre existen coyunturas capaces de impulsar retrocesos, por lo que el pacto redistributivo (en alusión a la cita de Oszlak que se hizo en este ensayo) está siempre sujeto a profundas tensiones y reconfiguraciones.

6.5 Sostenibilidad ambiental

Durante siglos, la economía se despreocupó de los efectos ambientales de las actividades de extracción, producción, circulación y consumo de bienes y servicios. El deterioro pronunciado de los ecosistemas en la segunda mitad del siglo anterior provocó reacciones y posturas críticas a la práctica habitual de los negocios (BAU).

El pensamiento neoclásico ortodoxo asume al sistema económico como un sistema cerrado que, por lo tanto, no está subordinado a límites ecológicos. Por ello defiende la idea de un crecimiento lineal del PIB sin restricciones. Además, confía en que los avances científicos y tecnológicos permitirán a la humanidad adaptarse a nuevas condiciones climáticas y a otros trastornos ecológicos. En los casos en los que reconoce un daño ambiental causado por un determinado rubro productivo, sostiene que la solución no requiere la intervención del Estado, ya que, con una buena definición de los derechos de propiedad y de reducción de los costes de transacción, los agentes privados serán capaces de resolver los problemas.

En cambio, los enfoques neoclásicos menos radicales aceptan que las actividades económicas producen externalidades ambientales que, sobre todo en los casos más graves, deben ser atendidas por el Estado mediante un conjunto de regulaciones, incentivos y sanciones dirigidos tanto a los oferentes de bienes y servicios como a los consumidores. La idea de fondo es que el impacto ambiental de un producto se internalice en su precio (Narodowski, 2011). Desde esta perspectiva, que responde al propósito de un desarrollo sostenible y de un crecimiento verde, se ha desarrollado la disciplina de la economía ambiental⁷, justamente para el estudio de las externalidades, los impactos en la naturaleza, y sus opciones de remediación.

Los conceptos de crecimiento verde y desarrollo sostenible han sido objeto de críticas por parte de teorías económicas no hegemónicas que defienden propuestas, como el crecimiento cero, el decrecimiento, o el ecodesarrollo, entre otras (Álvarez, 2021). Varias de estas críticas convergen en la nueva disciplina denominada economía ecológica, que incluye también las propuestas ecofeministas que abordan la ecoddependencia y la interdependencia de las especies. Una premisa fundamental de la economía ecológica⁸ es que la

⁷ La economía ambiental asume que la problemática medioambiental es causada por una asignación ineficiente de los recursos. Según esta disciplina, los problemas se solucionan con a) la integración del medioambiente al sistema de mercado (mediante la fijación de precios), b) incentivos para una mejor utilización de los recursos, y c) las innovaciones tecnológicas que permitan remediar los daños y optimizar el uso de las materias primas.

⁸ Sobre el alcance de la economía ecológica y de la economía ambiental, véase Aguilera y Alcántara

economía es un sistema abierto que está contenido dentro de un sistema social más amplio, y este a su vez está inserto dentro de los ecosistemas naturales. Desde este planteamiento hay que destacar dos ideas fuerza que deberían orientar el papel del Estado en la protección ambiental:

- No basta el reconocimiento, la cuantificación y la atención de las externalidades. La cuestión ecológica plantea tanta complejidad que en muchas ocasiones el daño no puede ser segmentado, cuantificado o monetizado y, por lo tanto, la economía dominante carece de bases teóricas y empíricas para dar cuenta de los efectos ambientales de la producción y del consumo.
- La atención de los impactos ecológicos no puede dejarse al arbitrio de los agentes privados ni exclusivamente al Estado. Otros actores sociales (en especial de base comunitaria), que no persiguen la racionalidad de lucro o la racionalidad burocrática, deberían ser incluidos en la discusión sobre las relaciones entre economía, sociedad y ecología y, sobre todo, en el abordaje de propuestas de bienestar que concilien la atención de las necesidades materiales con la preservación intergeneracional de los aportes ecosistémicos.

El Estado, como espacio en el que se forjan acuerdos sobre lo que constituye el interés y el bienestar general, debería cumplir un rol proactivo para garantizar el derecho a un medio ambiente sano que no riña con los objetivos de un determinado nivel de bienestar material. Sus objetivos no se limitan a minimizar la contaminación, también debería preservar la biodiversidad y a velar por que las generaciones futuras cuenten con bienes naturales fundamentales para su sobrevivencia. Corrientes más radicales en la defensa del ambiente proponen también que el Estado debe reconocer y proteger los llamados derechos de la naturaleza.

7. Las fallas del mercado y del Estado

A partir de la segunda mitad del siglo xx, buena parte del debate sobre los roles

(1994) y Naredo (1994).

económicos del Estado se ha encauzado a través de la teoría de las fallas del mercado. Esta surge dentro de la corriente de la economía del bienestar que, como se sabe, es parte del ramal neoclásico heterodoxo. Por su parte, en los años sesenta y sobre todo a partir de los años setenta, surgió el enfoque de las fallas del Estado como reacción a la creciente diseminación y aceptación de la teoría de las deficiencias del mercado. El enfoque se funda en las ideas neoliberales, reforzadas con los postulados de la escuela de la elección pública. El contraste entre ambos puntos de vista aporta elementos valiosos para analizar los problemas de funcionamiento de los mercados.

8. Las fallas del mercado

Este planteamiento es uno de los principales aportes de la teoría económica del bienestar. Surge justo en el momento de la primera incorporación de ciertas ideas keynesianas a la economía neoclásica (Le Grand, 1991). Su propósito es mostrar que, en ciertos momentos y situaciones, el mercado puede fracasar en la eficiencia asignativa (lo que afecta la estimación de costos, precios y también la estimación de la demanda) y que, en casos concretos, es recomendable la intervención del Estado para corregir las deficiencias (Marciano y Medema, 2015). Como teoría comienza a formalizarse y adquirir consistencia a partir de los años cincuenta. Entre los principales autores que la sustentan destacan las contribuciones pioneras de Arthur Pigou, luego las de Francis Bator y Paul Samuelson y, más recientemente, Joseph Stiglitz.

Esta teoría realiza una crítica restringida a ciertas aristas del desempeño de la economía de mercado, por lo que no cuestiona el núcleo de acumulación del capitalismo. Se concentra en las distorsiones en la asignación de los recursos que impiden la eficiencia paretiana. Estas anomalías afectan la competencia perfecta, apartando así a los mercados del equilibrio óptimo.

Las fallas de mercado aluden a situaciones específicas, consideradas como excepciones, en las que la racionalidad de lucro de los agentes privados no conduce a resultados óptimos en la producción e intercambio de bienes y servicios. Un rasgo peculiar de esta teoría es que el descubrimiento y el análisis

de las fallas de mercado se convierte en una justificación para la intervención del Estado (Marciano y Medema, 2015).

Debido a la amplitud de contribuciones y debates al interior de esta corriente económica, no existe un consenso sobre los tipos específicos de fallas de mercado. Para efectos de este documento nos concentramos en tres tipos clásicos que, por un lado, afectan sobremanera la asignación de los recursos e impactan la formación de precios óptimos y, por el otro, suelen ser deficiencias en las que se sugiere que intervenga el Estado (como medida privilegiada sobre otro tipo de soluciones dentro del propio mercado o mediante la acción colectiva no estatal)⁹.

8.1 Competencia imperfecta

En una economía de libre mercado se asume que existen condiciones para que concurra una cantidad adecuada de empresas oferentes, lo que redundaría en mayores opciones de compra en favor de los consumidores (en precio, cantidad y calidad). Esta multiplicidad de agentes privados que ofrecen sus productos dificulta que una empresa (o un número limitado de ellas) obtenga un poder de mercado que le permita fijar por sí sola el precio y cantidad de los bienes a producir (en valores y cantidades que no son los que reflejaría el punto de equilibrio si hubiese libre concurrencia de la oferta y la demanda (Cuadro 1). Sin embargo, en ciertos rubros algunas empresas alcanzan una posición monopólica u oligopólica que les otorga un notable control del mercado, lo que distorsiona el sistema de precios en perjuicio de otras empresas y de los consumidores en general (Stiglitz, 2000).

Normalmente, esta mayor cuota de mercado de las empresas se alcanza por uno o varios de los siguientes factores: a) capacidad de operar en escalas de producción que les permiten ventajas competitivas sobre el resto, b) escalamiento productivo

⁹ Uno de los clásicos fallos de mercado que se suele encontrar en la literatura es la información imperfecta y/o asimétrica, pero estimamos que tal distorsión en muchos casos es susceptible de encontrar correcciones en el propio mercado. Sin perjuicio de lo anterior, una de las excepciones en las que el Estado puede cumplir un papel destacado es la provisión de servicios de información de mercado (en especial en el comercio internacional), con énfasis en el apoyo a empresas que carecen de recursos para procurarse esos servicios por sí mismas.

por la innovación tecnológica que les permite grandes reducciones en los costos de producción, y c) despliegue de estrategias ilícitas o de influencia política para asegurar ventajas diferenciales sobre el resto de la competencia (por ejemplo, dumping, aseguramiento de mercados cautivos). Los tres factores se vuelven críticos para imponerse a la competencia y crear barreras de entrada a nuevos competidores.

De manera que en estos casos se considera que existe una falla de mercado que afecta tanto la eficiencia paretiana como la competencia perfecta que defiende la escuela neoclásica. El enfoque de las fallas de mercado propone que en ciertos casos el Estado debe intervenir para corregir las distorsiones. En caso de comprobarse una situación de competencia imperfecta, se esperaría que el Estado adecúe el marco legal con sanciones e incentivos que fomenten la libre competencia y, evitar así, el control del mercado por una o varias empresas (Echenique, 2020). En otros casos, como el de los llamados monopolios naturales, el Estado podría asumir directa o indirectamente la gestión de ese bien o servicio, esto con el propósito de asegurar que el precio se empareje con los costos de producción (en lugar de un oferente privado monopólico que busque maximizar sus beneficios con precios por encima del punto de equilibrio)¹⁰.

¹⁰ El monopolio natural es un tipo especial de competencia imperfecta en la que la existencia de un único proveedor de un bien o servicio asegura que se pueda producir una cantidad suficiente para satisfacer la demanda y a costos más bajos que los que podrían darse con dos o más competidores. Se ha asociado a los monopolios naturales con la gestión directa del sector público, pero también existen monopolios naturales en concesión a agentes privados (con el debido marco regulatorio). Cabe mencionar que los avances tecnológicos han propiciado que algunos rubros antes prototípicos de un monopolio natural hayan transitado a otras formas de estructura de mercado. Es el caso de los sistemas de energía y las telecomunicaciones.

Cuadro 1. caracterización de las estructuras de mercado: competencia perfecta e imperfecta

	Competencia perfecta	Monopolio	Oligopolio	Competencia monopolística*
Número de productores	Muchos	Uno	Pocos	Muchos
Naturaleza del bien	Homogéneos	Único (sin sustitutos)	Homogéneo o diferenciado	Diferenciado
Grado de control del precio por parte de las empresas	Nulo	Total	Alto grado de control	Cierto grado de control
Barreras de entrada	No	Muchas barreras	Suele existir un bloqueo rígido para la entrada	Relativamente pocas
Rasgo específico del mercado	Consumidores pueden cambiar fácilmente al oferente que les parezca más conveniente	La empresa monopolística, en ausencia de regulación efectiva, controla el mercado a su arbitrio	Los oferentes suelen coludirse para estabilizar el mercado y reducir riesgos. Estas prácticas, que pueden ser ilegales, requieren una supervisión del gobierno	La lealtad a las marcas de nicho hace que la elasticidad de la demanda sea inelástica al aumento de precio.
Intervención típica del gobierno	Regulación básica. Escasa intervención	Regulación fuerte. Sistema robusto de sanciones	Monitoreo permanente para evitar la formación de cárteles y colisiones que manipulen el mercado	Regulación básica. La intervención depende del sector

8.2 Bienes públicos

La economía ortodoxa asume que el mercado es capaz de producir con eficiencia todos los bienes y servicios que son demandados por una sociedad. Pero la evidencia ha mostrado que existen situaciones en las que la naturaleza de algunos bienes dificulta que los agentes privados, movidos por el interés de lucro, los provean en la cantidad y precios socialmente óptimos. Este es el caso de ciertos bienes que se consideran necesarios para satisfacer necesidades colectivas esenciales, pero que *a priori* no ofrecen la garantía de rentabilidad para los empresarios. Nos referimos a los bienes públicos (Echenique, 2020; Stiglitz, 2000).

Dentro de los bienes públicos, el interés de la teoría de las fallas del mercado se ha centrado en aquellos que se denominan bienes públicos puros. Estos poseen dos atributos especiales. El primero es la no rivalidad, es decir que el consumo del bien o servicio por parte de una persona no afecta o limita su disponibilidad para otro consumidor. El segundo es la no exclusión, la cual se refiere a que no se puede impedir el consumo a alguien que no paga por ese bien o servicio (Echenique, 2020) (Cuadro 2). Un ejemplo de un bien público puro es el alumbrado público de una calle en la ciudad, ya que el goce del servicio por parte de una persona no limita la disponibilidad para otras personas (no rivalidad), ni tampoco se puede impedir que una persona que cruce por esa calle se beneficie de ese servicio (no exclusión). Precisamente, esta doble condición de los bienes públicos hace que para los oferentes privados se complique la obtención de un margen de utilidad óptimo, puesto que las condiciones del bien o servicio dificultan que los mismos sean consumidos únicamente por quienes paguen por ellos.

* Cuadro 1: la competencia monopolística es otro tipo de competencia imperfecta que no es equivalente a la estructura de monopolio. Se trata de una estructura de mercado en la que concurren múltiples oferentes de un bien o servicio pero que, debido a la diferenciación de producto, ciertas empresas alcanzan temporalmente un notable poder de mercado.

Fuente: con base en Microeconomics-Sait (2012)

Cuadro 2. Tipos genéricos de bienes según su grado de exclusión y rivalidad

Tipo de externalidades	Problemas que provoca	¿Qué busca el Estado?	Instrumento de intervención estatal
Negativas	Efectos dañinos en la sociedad El bien o servicio se produce en cantidades superiores al óptimo social si se tomaran en cuenta los costos/efectos negativos	Reducir o eliminar las externalidades	Prohibiciones Fijar cuotas máximas Impuestos
Positivas	Efectos positivos para la sociedad El bien o servicio no se produce en una cantidad suficiente porque el oferente privado no puede capturar en el precio los efectos positivos	Fomentar los efectos positivos	Subvenciones y otro tipo de estímulos a los agentes privados que las producen Producción o adquisición directa por parte del Estado

Fuente: Elaboración propia con base en D'Alisa (2013)

En realidad, los bienes públicos puros son raros. Uno de los ejemplos más aceptados es el caso de la seguridad y defensa de un país. Sin embargo, en algunos casos también se considera un fallo de mercado la provisión de bienes públicos no puros, también llamados cuasi bienes públicos (en las que concurre solo uno de los dos atributos antes mencionados: la no rivalidad o la no exclusión).

No se debe confundir un bien público puro con los servicios públicos que ofrecen las instituciones estatales. Vale subrayar que los bienes públicos no son siempre provistos por el Estado, en ocasiones son gestionados por organizaciones sociales sin fines de lucro, sean de base comunitaria o no. Por otra parte, no todos los servicios públicos son en rigor bienes públicos en el sentido de la teoría económica. Esto significa que muchas de las prestaciones de bienes o servicios que suministra el Estado en sus distintos niveles territoriales, al ser susceptibles de rivalidad y de exclusión, pueden ser también provistos por oferentes privados (por ejemplo, servicios de educación, salud, vivienda). La justificación para que el Estado se haga cargo de servicios que podría suministrar el mercado es por razones de equidad, al considerar que son servicios de interés social en los que no se debería excluir a aquellos que no pueden pagar precios de mercado para adquirirlos.

La teoría de los fallos del mercado considera que la condición de bienes públicos justifica la intervención pública para proveerlos directamente o subsidiarlos en nombre del interés social. El argumento es que «el mercado» de esos bienes ofrece pocos incentivos y márgenes de rentabilidad para que los empresarios privados los provean en un nivel óptimo, por lo que si se deja en sus manos el bien o servicio sería proporcionado a precios muy altos o en cantidades y calidades insuficientes. Entre los bienes públicos que suele proveer el Estado están los servicios de defensa nacional, el alumbrado público, el servicio de bomberos, la mayoría de la red de carreteras, parques públicos y las estadísticas nacionales, entre otros.

8.3 Externalidades

Se asume que los mercados eficientes y competitivos reflejan en el precio todos los costes incurridos en la producción. La evolución de la economía neoclásica ha permitido percatarse de que esta condición no se cumple en todos los casos. En la producción, la circulación y el consumo de bienes y servicios se puede observar, en algunos casos, la existencia de efectos sociales negativos o positivos que no están incluidos en el precio. Estos efectos no explicitados en el precio reciben el nombre de externalidades y se consideran un fallo de mercado porque dan lugar a un nivel de producción que se aleja, ya sea por exceso o por escasez, del óptimo social paretiano (Echenique, 2020; Stiglitz, 2000).

En el caso de las externalidades negativas, al no estar incorporados sus efectos (costos sociales) en el valor de mercado del bien, los oferentes reciben incentivos para producir una mayor cantidad sin considerar los daños a la sociedad. El caso prototípico es la contaminación ambiental provocada por determinadas actividades económicas, la que no se plasma en el precio y que, por tanto, sus impactos sociales negativos son traspasados de la empresa a otros individuos y comunidades.

Por su parte, las externalidades positivas se refieren a beneficios que impactan en terceros pero que no están considerados en el precio de venta. A pesar del beneficio social que se obtiene, los oferentes no estarían dispuestos a producir una mayor cantidad por no reportarles un aumento directo de sus utilidades. Un ejemplo de las externalidades positivas se da cuando una empresa está en condiciones de llevar a cabo algún tipo de innovación científica/tecnológica que, además de beneficiar a su línea de producción, tendrá también efectos en el resto de los competidores y en la sociedad en general. Si el costo de la inversión en los procesos de innovación no se compensa con el precio de equilibrio al que la empresa puede vender el bien en un periodo determinado, se convierte en un desincentivo porque no podrá financiar la innovación (con lo que se pierden los potenciales beneficios externos a los que podría acceder la sociedad).

Tanto en las externalidades negativas como en las positivas, al no ser incorporadas en los costos y precios del mercado, los agentes económicos reciben señales erróneas que dan lugar a una asignación ineficiente de los recursos. Esto resultará en cantidades inadecuadas de los bienes y servicios respectivos (Cuadro 3).

Si bien la economía neoclásica ha señalado que son posibles soluciones de mercado para minimizar o eliminar las externalidades, también reconocen que en los casos más complejos —en términos de relaciones de poder, determinación de daños y beneficios, así como en multiplicidad de partes afectadas— lo que conviene es la intervención estatal mediante diferentes instrumentos de política (Stiglitz, 2000). En el caso de las externalidades negativas las opciones del Estado incluyen: a) la dilucidación de los derechos de propiedad y la garantía judicial para que se cumplan los contratos entre agentes económicos (y así facilitar acuerdos privados para gestionar el conflicto que surge a raíz de las externalidades); b) las regulaciones para fijar umbrales o parámetros de los niveles permitidos de un daño

determinado y, sobre esa base, prohibir total o parcialmente las externalidades en los procesos de producción y consumo (esto es de especial importancia para atender los efectos ambientales negativos de la actividad económica); y c) creación de impuestos que cumplan la tarea de internalización de los costos sociales no asumidos por las empresas (lo que sirve para desincentivar ciertas actividades económicas y, a la vez, para invertir los tributos recaudados en la remediación de los daños).

En cuanto a las externalidades positivas, las medidas de política se concentran en el aspecto financiero y contemplan, entre otros: a) la producción estatal de ciertos bienes o servicios que reportan beneficios estratégicos a la sociedad (como la investigación científica, la red vial, la inmunización mediante las vacunas, etc.); b) los subsidios a los agentes privados que estén en condiciones de generar tales efectos deseables en la sociedad; c) las rebajas de impuestos a los agentes privados que generen este tipo de externalidades; y d) asegurar, mediante el mecanismo de las compras públicas, una demanda adecuada de los bienes provistos de beneficios externos.

Cuadro 3. Tipos de externalidades y sus implicaciones

Tipo de externalidades	Problemas que provoca	¿Qué busca el Estado?	Instrumento de intervención estatal
Negativas	Efectos dañinos en la sociedad El bien o servicio se produce en cantidades superiores al óptimo social si se tomaran en cuenta los costos/efectos negativos	Reducir o eliminar las externalidades	Prohibiciones Fijar cuotas máximas Impuestos
Positivas	Efectos positivos para la sociedad El bien o servicio no se produce en una cantidad suficiente porque el oferente privado no puede capturar en el precio los efectos positivos	Fomentar los efectos positivos	Subvenciones y otro tipo de estímulos a los agentes privados que las producen Producción o adquisición directa por parte del Estado

Fuente: elaboración propia con base en Martínez (2020)

Es pertinente mencionar que la economía ecológica, en tanto enfoque heterodoxo fuera de los marcos de la economía neoclásica, cuestiona el concepto de externalidades como vía para atender los daños ambientales. Desde esta disciplina se argumenta que las externalidades constituyen un enfoque muy limitado para dar cuenta de las implicaciones complejas de las actividades económicas. Esta estrechez de alcance incide en que se vean los efectos ambientales de la producción y el consumo como casos aislados y no como parte

de una lógica estructural del sistema capitalista (que atenta en forma permanente contra los equilibrios de los ecosistemas). En este sentido, pretender asignar siempre un valor de mercado a los daños ambientales es un reduccionismo que soslaya la complejidad y la incommensurabilidad de los aportes biosistémicos en el equilibrio de la vida en el planeta¹¹ (Aguilera y Alcántara, 1994; Martínez, 1994; Naredo, 1994).

Según este punto de vista, el principal sesgo de una mirada tan estrecha de los nexos entre economía y ambiente es que legitima respuestas que buscan solventar el problema por la vía de la asignación de costos en el precio de un bien o servicio. Esto, entre otras consecuencias, excluye de forma sistemática el principio de precaución, cuya aplicación supondría la prohibición permanente o temporal de actividades sobre las cuales existen indicios de que ocasionarían graves daños a la naturaleza.

9. Las fallas del Estado

Las posturas neoclásicas más ortodoxas reaccionaron al enfoque de las fallas del mercado. Ronald Coase en los años sesenta y varios otros autores en las décadas siguientes (como Wolf en los setenta y Buchanan en los ochenta) recurrieron al concepto de fallas del Estado, mediante el cual se cuestionaba que el gobierno y otras instituciones públicas serían capaces de corregir las supuestas fallas de mercado. La crítica se apoyó en la escuela de la elección pública, la que afirma que la conducta de los individuos tiende a buscar su propio interés y que, este patrón, también se observa en las/os funcionarias/os electas/os y los cuadros burocráticos (Orbach, 2013; Le Grand, 1991). Se argüía que la maximización del interés personal de las/os servidoras/es públicas/os no necesariamente

¹¹ Sobre las diferencias de la economía ambiental con la ecología neoclásica, Aguilera y Alcántara (1994, p. 18) afirman que «... la economía ecológica tiene muy poco que ver con la llamada economía ambiental. Mientras que esta última constituye más bien una especialización de la economía neoclásica, basada de hecho en la yuxtaposición de conceptos económicos y ecológicos, la economía ecológica reclama el objetivo de un enfoque "ecointegrador" cuyos fundamentos afectarían al método, al instrumental e incluso al propio estatuto de la economía, al sacarla del universo aislado de los valores de cambio en el que hoy se desenvuelve para hacer de ella una disciplina obligadamente transdisciplinar».

coincide con el interés público. Además, sostenían que debido a este hecho, el comportamiento del gobierno podía ser influenciado en gran medida por grupos de interés, lo que entraña el riesgo de un intercambio de favores que afecta la eficiencia y la equidad de las políticas públicas.

Desde la escuela austríaca, como una versión más ortodoxa y crítica que la propia economía neoclásica, los argumentos en contra de la teoría de los fallos de mercado se basan en rechazar la existencia misma de tales deficiencias y que, si se producen desajustes, el propio mercado es capaz de autorregularse (Martín, 2009).

El concepto de *fallas de Estado* puede entenderse en dos perspectivas: una de carácter estructural y otra coyuntural. La primera, más radical, asume que los mercados son capaces de autocorregirse, por lo que cualquier intervención pública será innecesaria e infructuosa y, a su vez, podría provocar nuevas distorsiones en el funcionamiento de los mercados. La segunda, en cambio, acepta que puedan ocurrir ciertas fallas de mercado que ameriten la acción pública, pero subrayan que la falla en sí no es una condición suficiente para justificar la intervención, puesto que, a la vez, debería analizarse si las capacidades institucionales del Estado son las adecuadas para corregir la situación.

Cabe destacar que esta segunda variante ha sido incorporada en las premisas de la teoría de las fallas del mercado, lo que implica considerar, entre otros aspectos, la racionalidad de las/os agentes de gobierno y, en especial, una revisión rigurosa de los casos en los que los economistas neoclásicos menos ortodoxos aceptan la intervención del Estado. Al respecto, Stiglitz (1999, p. 351) señala que no todos los problemas del mercado requieren la acción del Estado, y que esta intervención tendría que darse cuando se cumplan dos criterios: a) que se trate de imperfecciones graves del mercado, y b) que la acción pública se realice con eficiencia en la relación costo-beneficio social.

De la revisión de la literatura se pueden identificar al menos cuatro factores que condicionan el buen suceso de las instituciones públicas al influir sobre los mercados. Según el enfoque de las fallas del Estado, estos factores provocan que las medidas de política tiendan a empeorar la eficiencia asignativa y distributiva.

9.1 Información limitada

No solo el mercado sufre por las deficiencias de información, también el Estado suele presentar debilidades para disponer de información relevante en la toma de decisiones que afecta el desempeño de los mercados. En esta lógica, si la información es escasa o desacertada, la intervención del gobierno para corregir distorsiones añadiría nuevos problemas y empeoraría los que pretendía solucionar (Besley, 2007; Keech y Munger, 2015; Winston, 2006). Este problema se observa sobre todo en la obtención de información sobre los costos de producción, las preferencias de las/os consumidoras/es y las estrategias de los agentes privados para maximizar su interés particular (a pesar de las regulaciones u otras acciones estatales). La ineficiencia es la peor consecuencia de esta debilidad del Estado, una situación que se agrava cuando las medidas provocan efectos adversos no deseados.

Según las/os defensoras/es de este enfoque, el control de precios o las prohibiciones sobre la comercialización de ciertos bienes degenera en escenarios de escasez, al reducirse los incentivos de rentabilidad para producir bienes y servicios. Argumentan, además, que tales medidas propician la aparición de mercados negros con el fin de eludir las restricciones (con todas las consecuencias negativas para la eficiencia y equidad). También opinan que la fijación de salarios mínimos, sin ajustarse a los niveles de productividad, estimula el desempleo y la economía informal, por el riesgo de despido de una parte de las/os ocupadas/os y por la reticencia de las/os empresarias/os por contratar nuevas/os trabajadoras/es.

Asimismo, se menciona que la falta de información sobre el comportamiento de los agentes privados puede causar que medidas como los subsidios alienten tanto el despilfarro en el consumo como una asignación inequitativa de los bienes y servicios subsidiados (Paez y Silva, 2010).

A la hora de enfrentar los riesgos que causan los problemas de información, el Estado tendría que optimizar el acceso a la información relevante (fiable, oportuna y desagregada), pero también deberá construir redes con diferentes actores de la economía para buscar respuestas que mejoren el desempeño de

los mercados. Lo anterior incluye la identificación de situaciones en las que la acción estatal sería oportuna y menos susceptible de causar efectos negativos no intencionados.

9.2 Altos costos de implementación de las intervenciones

Sin incentivos para una gestión eficiente de las políticas de intervención en los mercados y sin adecuados controles y procedimientos flexibles, aumenta el riesgo de que la relación costo-beneficio no sea la óptima. Desde esta postura se cree que la intervención pública es inviable porque no está inmersa en el sistema de premios y castigos que caracteriza a los mercados competitivos. Así, la ausencia de información oportuna es uno de los factores que puede elevar los costos de intervención. Estos costos desproporcionados aluden a un amplio rango de situaciones, que van desde los excesos presupuestarios hasta los costos indirectos de medidas tributarias que distorsionan el sistema de precios y generan, por esa vía, desincentivos al ahorro, la inversión y el consumo (Keech y Munger, 2015; Winston, 2006).

En el caso de la provisión directa por medios públicos de ciertos bienes y servicios, se dice que la ineficiencia en la estimación de costos y de la demanda efectiva, junto a otros incentivos perversos como la maximización del interés personal de las/os funcionarias/os públicas/os, es capaz de provocar cantidades y calidades subóptimas del bien o servicio, tanto por exceso como por escasez.

Frente a los argumentos anteriores, se puede afirmar que no se es acertado trasladar de modo directo la lógica de estimación de costos del mercado al Estado, ni de este al primero. Existen principios contables generalmente aceptados que valen en ambas esferas, pero aun así la racionalidad que está a la base de la estimación es diferente, ya que en la esfera pública estatal el lucro no es el fin primordial sino obtener unos beneficios sociales óptimos (por supuesto, con una razonable relación costo beneficio). Para minimizar los altos costos de la intervención pública en la economía se requerirá afinar los sistemas de información para estimar los costos directos e indirectos, así como mecanismos para alinear los incentivos de la burocracia con el interés general y, no menos importante, sistemas adecuados de monitoreo y retroalimentación que se concentren en la mejora del desempeño.

9.3 Visión de corto plazo

Se sostiene desde este enfoque que, por regla general, los gobiernos mantienen incentivos para concentrar sus esfuerzos en resultados inmediatos. Lo anterior va en detrimento de estrategias más sostenibles que corrijan a fondo las situaciones que motivan la intervención pública. Esto provoca una atención inadecuada sobre los fallos del mercado que, a la postre, agrega mayores problemas que los que había inicialmente. Las urgencias del día a día y los réditos políticos inmediatos son dos factores que suelen estar detrás de esta visión cortoplacista. De especial mención son las presiones del ciclo electoral, las cuales orillan a las/os funcionarias/os electas/os y sus colaboradoras/es de confianza a mostrar al electorado resultados rápidos, visibles y atractivos, aunque se haga a costa de sacrificar el abordaje sistemático de problemas complejos (Mitchell y Simmons, 1995).

En este punto, podría decirse que la atención equilibrada entre las urgencias y las prioridades es la clave para superar estos riesgos en la gestión estatal. Este equilibrio se vería facilitado si se impulsan acuerdos políticos amplios para privilegiar políticas de Estado, con grandes chances de continuidad a pesar de los cambios de gobierno.

9.4 Captura del Estado por parte de grupos de interés

Debido a las decisiones relevantes que los Estados toman en la economía, los grupos de interés más poderosos despliegan complejas y costosas estrategias para influir (con medios ajenos a la transparencia y, en algunos casos, ilícitos) en el curso de las políticas públicas que regulan los mercados. Cuando los Estados son dóciles a la penetración de los grupos privados, se produce la captura de aquel, con impactos negativos en la eficiencia asignativa y distributiva (Besley, 2007). Una de las principales ventajas de la acción colectiva de los grupos de interés es que, al contrario de la ciudadanía en un sentido general, son organizaciones con un número acotado de miembros y con acuerdos internos que les permiten clarificar sus objetivos y estrategias para influir en el poder público. Los grupos de interés buscan distintos privilegios que van desde el tratamiento impositivo desigual, el goce de subsidios, acceso preferente a las licitaciones públicas, impunidad frente a sus actuaciones ilícitas, entre otras.

La captura de las/os funcionarias/os de un Estado se relaciona con un clásico dilema de la teoría institucionalista: el conflicto Principal-Agente. Este se define como el problema que surge cuando una persona o entidad (principal) designa o delega a otra parte (agente) la representación y/o gestión de sus intereses, pero, esta última, sesga su actuación en favor de sus propios intereses a costa de los de su representado (Keech y Munger, 2015). En la esfera mercantil, este problema suele ocurrir entre los accionistas de una empresa y la gerencia que han contratado para administrar el negocio. Lo cierto es que el fenómeno también se observa en el sector público, esto se da cuando las/os funcionarias/os (agentes) priorizan sus intereses por sobre los de la ciudadanía (principal). La existencia de información asimétrica en favor del agente, sobre el entorno y pormenores de su mandato, favorece que actúe con ventaja en busca de su propio provecho. En el caso del Estado, el riesgo de este conflicto de intereses se acentúa porque la entidad principal (la ciudadanía) no es un ente homogéneo, es más bien un espectro de intereses y posturas que tiende a fragmentarse, con lo que se allana el camino para que el agente actúe en su propio beneficio. Esto incluye ceder a la captura por parte de grupos de interés, a cambio de prebendas que bloquean las políticas públicas socialmente óptimas.

Aunque tanto en la esfera privada como en la pública existen mecanismos que pueden minimizar el conflicto Principal-Agente, se trata de un fenómeno muy común en las relaciones económicas. Este sesgo daña la eficiencia asignativa y distributiva. En el caso del sector público, la transparencia y la rendición de cuentas, junto con un robusto sistema de órganos contralores y de justicia, son condiciones necesarias para reducir la captura del Estado y la búsqueda de rentas ilícitas.

Consideraciones finales

La tercera década del siglo da cuenta de un proceso globalizador al ritmo de la acumulación transnacional de capital que, en su afán de eludir barreras sociales, jurídicas, políticas y ambientales que limitan su expansión, presiona por reconfigurar los Estados a su conveniencia. Esto implica facilitar su cooptación y subordinación a la lógica del crecimiento ilimitado y la mercantilización de la

mayoría de las actividades societales. No obstante, las tensiones geopolíticas globales y regionales en curso, así como la conflictividad al interior de los Estados nación, plantean el reto de reestructurar la arquitectura del orden internacional para que se comprometa a reducir las asimetrías entre Estados y entre estos y el poder económico global. Dos de los principales objetivos de esta reconfiguración deberían ser: a) gestionar cooperativamente bienes públicos globales (o regionales), y b) velar por que los derechos humanos no sean sacrificados por la lógica del capital transnacional.

El debilitamiento de la soberanía política de los Estados, con el fin de imponer la soberanía del capital y de los mercados, ha dañado la legitimidad de los entes públicos y ha acentuado sus falencias para responder a la crisis multidimensional. Sin embargo, durante las emergencias, cada vez más recurrentes en el actual orden mundial, los intereses corporativos eluden responsabilidades y presionan para que sean los Estados quienes se hagan cargo de las urgencias sociales, así como del rescate de la economía. Entre tanto, la demanda de Estado por parte de la ciudadanía se sigue expandiendo. Esta situación paradójica, que enfrenta la pérdida de confianza y capacidades en contraste con la amplia demanda de Estado, requiere una vuelta de este al centro de la discusión política del desarrollo. Pero no se trata de recrear versiones pasadas de un Estado mínimo o de Estados paternalistas ineficientes o de Estados autoritarios al servicio de elites económicas; se trata de repensar su perfil y funciones de cara a las restricciones y oportunidades del contexto.

Más allá de los rasgos específicos que debe asumir el Estado en cada ámbito de actuación, primero que nada se debe avanzar en su capacidad de: a) garantizar un Estado de derecho que no solo se enfoque en los derechos de propiedad privada, sino también en los derechos de ciudadanía en general; b) promover mecanismos y procesos efectivos de deliberación y decisión democrática en distintos niveles territoriales y sectoriales; y c) asumir como *modus operandi* el respeto del principio de legalidad, la maximización del bienestar social, el gobierno abierto, la transparencia y la rendición de cuentas, el servicio civil meritocrático, la visión prospectiva y la evaluación oportuna del desempeño.

Las diferentes experiencias de desarrollo económico, basadas en una matriz Estado céntrica o en una mercadocéntrica no solo han reflejado sus carencias y sesgos, también se muestran inválidas para responder a los desafíos complejos de las economías del siglo XXI. Se requieren nuevos marcos de orientación que propicien mayor participación social en la construcción de equilibrios entre la racionalidad de Estado y la racionalidad de mercado. Lo anterior exige un quiebre epistemológico en la teoría económica, condición *sine qua non* para avanzar hacia una transformación social y ecológica de los procesos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

Tampoco la solución de los problemas que impiden relaciones económicas más justas y sostenibles deberían quedar al arbitrio exclusivo de la racionalidad técnica. Esta invisibiliza los conflictos y las asimetrías en las relaciones de poder entre actores. Se requiere también una disputa en el campo ético-político para revertir la primacía del lucro y del individualismo posesivo como categorías únicas de la economía. Se debe recuperar e incluir valores trascendentes, como la solidaridad, la cooperación, la reciprocidad y el compromiso intergeneracional. El Estado debe combinar sabiamente la racionalidad política con la racionalidad técnica, subordinándolas al interés general. Asumir una oposición irreconciliable entre ambas es un desatino que atenta contra la prosperidad compartida y sostenible de las sociedades.

Desde las concepciones ortodoxas de la teoría en boga se ha defendido que el papel del Estado en la economía debe reducirse a la mínima expresión. Esto conlleva que el aparato público se limite a garantizar los derechos de propiedad y a reducir los costos de transacción entre agentes privados. Sin embargo, en las últimas décadas a raíz de las crisis recurrentes del sistema capitalista, la economía neoclásica, en su condición de escuela dominante, ha tenido que aceptar que el desempeño de los mercados no está exento de fallas capaces de provocar distorsiones graves en la economía. Por esta razón proponen que, en algunos casos, el Estado debería corregir las deficiencias del mercado, sobre todo las que tienen que ver con: a) la competencia imperfecta (para enfrentar el excesivo poder de mercado de ciertas empresas; b) la gestión de las externalidades de las actividades empresariales; c) la provisión de bienes públicos que, por su naturaleza, serían provistas en cantidades o calidades insuficientes por el

mercado de lucro; y d) La información imperfecta y/o asimétrica que dificulta la coordinación del mercado, elevando los riesgos en las decisiones de inversión y consumo de las empresas y consumidores. Este mismo enfoque advierte que para ser efectivos en la corrección de las insuficiencias del mercado, los Estados deben evitar que los intereses partidarios, los de ciertos grupos de interés y los de las burocracias autorreferidas sesguen y corrompan las políticas económicas.

La teoría de las fallas de mercado ha permitido expandir, desde la lógica neoclásica, el papel del Estado en la economía. No obstante, en una perspectiva holística, este enfoque se queda corto en lo que deberían ser las funciones de los Estados para la transformación social y ecológica de las economías nacionales. Como afirma Mariana Mazzucato (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2016) y otros destacados economistas contemporáneos, el Estado no debería participar en las relaciones económicas solo para corregir ciertas deficiencias del mercado; su espectro de actuación es mucho más amplio, ya que, sobre todo, debe fomentar la equidad, el bienestar y el cambio estructural del sistema productivo (OECD, 2020). Esta actuación del Estado deberá, en todo caso, tener el cuidado de no ser tan intrusiva como para cercenar las iniciativas y los medios de vida de los individuos y grupos sociales.

La economía ortodoxa, tanto en lo que respecta a la escuela neoclásica y a tradiciones libremercadistas más radicales, como la escuela austríaca, cuestionaron el enfoque de las fallas del mercado como justificación de la acción pública en la economía. Incluso durante el auge del paradigma keynesiano, desde posiciones entonces marginales, surgió el concepto de fallas de Estado para denotar que la intervención de este para resolver «problemas de eficiencia asignativa» era innecesaria y destinada al fracaso. Su postura era contundente: ciertos desajustes en el mercado son temporales y pueden ser resueltos por los propios agentes privados, toda vez que exista un marco definido de derechos de propiedad.

Desde este campo se identificaron varios factores que torpedean la capacidad del Estado para corregir los desajustes del mercado, se destacan entre ellos: a) la información limitada de las burocracias públicas, lo que provoca ineficiencia y en especial efectos adversos no deseados; b) los altos costos de intervención estatal, sobre todo por la falta de un entorno competitivo que incentive la

eficiencia; c) la visión de corto plazo, motivada tanto por la propensión de los gobiernos a concentrarse en las urgencias cotidianas, como por las presiones del ciclo electoral; y d) la captura del Estado por grupos de interés, lo que condiciona las políticas en su favor para obtener prebendas y un mayor poder de mercado.

Sin duda, los factores antes citados limitan el buen suceso de las instituciones públicas en la economía y, por ende, requieren ser considerados en el análisis. No se trata, por lo tanto, de imputaciones carentes de fundamento, pero tampoco son absolutas e irresolubles. La calidad de los Estados democráticos de derecho y de sus políticas públicas puede hacer mucho para minimizar estos sesgos.

El enfoque de las fallas de Estado persigue invalidar la acción pública en la economía. Esta asunción pasa por alto que tanto el Estado como el mercado son arreglos institucionales imperfectos y no sustitutos. La identificación de deficiencias, fallas o limitaciones no debería ser razón para negar su potencial de articulación y complementariedad. Ambas esferas son en todo caso perfectibles.

Desde una perspectiva más amplia que supere la útil, pero a la vez estrecha teoría de los fallos de mercado, se podrían identificar cinco grandes dimensiones en las que se justifica la acción del Estado en la economía, a saber: a) contribuir a la eficiencia en la asignación de recursos escasos para la producción de bienes y servicios; b) procurar la estabilidad macroeconómica (atenuando los impactos de los ciclos económicos, ya sea en su fase expansiva o recesiva); c) promover activamente un desarrollo económico que se convierta en medio y no fin del bienestar general; d) promover la equidad redistributiva para reducir las brechas intolerables en la disposición de la riqueza y del bienestar, en tanto estas atentan contra la justicia y la cohesión social; y e) velar por la sostenibilidad ambiental de las actividades económicas, de modo que estas se supediten a los límites sociales y ambientales (y, con ello, proteger la biodiversidad natural y cultural, así como la reproducción de las condiciones de una vida digna para las presentes y futuras generaciones).

El perfil de las economías en la mayoría de los países latinoamericanos calza bien como formas de capitalismo tardío y subordinado. El bienestar material de sus sociedades no se dará por una suerte de convergencia inexorable con los países más desarrollados. Desde la segunda mitad del siglo xx, tanto la teoría

estructuralista de la CEPAL como la teoría de la dependencia, hicieron aportes destacados para contrarrestar los postulados de la teoría de la modernización (que describía los pasos que deberían seguir las naciones subdesarrolladas para alcanzar a los países industrializados). Si los países más postergados no ponen en marcha una estrategia productiva que se acople a sus necesidades, tiempo y contexto, cada vez serán más rehenes de lo que se conoce como la «dependencia de la trayectoria» (*Path dependency*), esa misma que arrastra a nuestros países a la heterogeneidad estructural y a la inserción externa basada en la reprimarización.

Hoy, los países más aventajados, aplicando lo que Chang (2002) llama «pateando la escalera» (*kicking the ladder away*), presionan al resto de países para que limiten al máximo la intervención estatal y liberalicen totalmente sus economías. Pero la verdad es que la experiencia de las potencias industriales tradicionales y de las emergentes revela que en sus inicios estas aplicaron fuertes medidas proteccionistas y, lo más importante, el Estado cumplió (y sigue cumpliendo) un rol protagónico. Su auge como potencias dista de ser un resultado espontáneo de las fuerzas del mercado. En realidad, el Estado supo coordinar las iniciativas privadas con las públicas para trazar una hoja de ruta que llevase al país a un estadio más avanzado de desarrollo productivo. Solo cuando sus sistemas productivos estuvieron fortalecidos se abrieron más al comercio exterior (y no en forma total). No se trata de defender el intervencionismo estatal o el proteccionismo puro y duro, mucho menos el que tiende a promover mercados cautivos en favor de grupos corporativos ineficientes. Pero sí debe reivindicarse que los Estados preserven facultades para fortalecer sus mercados internos, promover el empleo de calidad, coordinar con los actores privados el redireccionamiento del sistema productivo hacia la diversificación de exportaciones no primarizadas, a la vez que, en forma gradual, se abren de forma inteligente y soberana a los flujos del comercio internacional.

La lección que nos deja, por ejemplo, el despegue de los países del sudeste asiático es que el Estado no se restringió a atender fallas de mercado. Más bien se adjudicó un papel activo en el diseño y aplicación de una política productiva, adecuadamente financiada, que promoviera la integración del tejido económico, así como la innovación y la transferencia tecnológica para fomentar las exportaciones y aumentar la diversificación y complejidad de la producción.

Esta mención no pretende inducir que las trayectorias de esos países deberían seguirse a pie juntillas en Latinoamérica. Cada país y cada región posee particularidades que deben ser consideradas en las estrategias respectivas. Eso no invalida extraer de aquellas experiencias aprendizajes que orienten las políticas productivas en nuestros países. Asimismo, las nuevas avenidas de desarrollo económico tendrían que estar alineadas con el respeto de los derechos humanos y los equilibrios biosistémicos.

Por otra parte, hay que tomar en cuenta las restricciones que han surgido en las últimas cuatro décadas, a saber, las implicaciones de formas de producción basadas en las cadenas globales de valor (CGV) y el tipo dominante de reglas internacionales de comercio e inversión. Ambos factores, estrechamente vinculados, han reducido el espacio de política nacional para una apuesta productiva más soberana. Estas restricciones no estuvieron presentes al momento de la primera ola de desarrollo industrial a fines del siglo XIX (Europa occidental y Estados Unidos) ni durante la ola de la segunda mitad del siglo XX (concentrada sobre todo en el sudeste asiático). Por tal razón, se requiere, más que nunca, que los Estados de los países menos desarrollados actúen en conjunto en las arenas globales para incidir en una redefinición de las reglas de la economía internacional.

El planeta vive hoy momentos tensos que ameritan un punto de inflexión en la manera en que se comprende y despliegan las actividades económicas. La transgresión de los límites que amenazan las distintas formas de vida obliga a trayectorias alternativas en la extracción, la producción, la circulación, la distribución y el consumo de bienes y servicios. Las escalas y ritmos de producción y consumo deben ser repensadas, por lo que se requieren enfoques alternativos sobre cómo satisfacer las necesidades humanas. La búsqueda de la innovación también tendría que buscarse en el campo social y ambiental. Asimismo, es necesario el reconocimiento de una economía plural en la que diferentes tipos de actores y racionalidades tengan cabida en la provisión de bienes y servicios (FES Transformación, 2019). Especial mención merece el papel del Estado para proteger y desprecarizar la economía de los cuidados. Pese a la importancia de los cuidados en el sostenimiento de la economía y de la vida humana en general, estos suelen ser marginados de los enfoques y

políticas dominantes. El emprendimiento privado con fines de lucro tendría perfectamente cabida en un nuevo paradigma económico, pero no debería ser el canal exclusivo para la provisión de bienes y servicios. Se requiere una economía que defienda la importancia de los bienes públicos y de los bienes comunes y, no menos importante, que garantice la pluralidad de formas de organización y de propiedad, al tiempo que sea sensible a las repercusiones sociales y ambientales. Se requieren Estados abiertos que no sean meros contempladores de la iniciativa privada, sino Estados proactivos que fijen reglas claras de juego, promueven el desarrollo de rubros virtuosos para la sociedad, fomenten la eficiencia y la equidad y que, a la vez, sean capaces de resistir la captura por parte de grupos corporativos transnacionales y nacionales.

Referencias bibliográficas

- Aguilera, F. y Alcántara, V. (1994). *De la economía ambiental a la economía ecológica*. ICARIA.
- Aguirre, M. (2017). *Historia del pensamiento económico. Libro segundo: Los clásicos y los psuedoclásicos*. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Álvarez, M. (2019). La doctrina del mercado libre desde una perspectiva política. *Revista Polis*, 15(1), 143-172. <https://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v15n1/2594-0686-polis-15-01-143.pdf>
- Álvarez, Y. (2021). La crisis ecológica y la crítica posdesarrollista al desarrollo. En R. Grasa y C. Rodríguez (eds.), *Ciencia política y relaciones internacionales. Un mundo en cambio acelerado, una disciplina para entender y actuar* (pp. 139-161). UNAD. <https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/book/article/view/5063/4870>
- Besley, T. (2007). *Principled agents? The political economy of good government*. Oxford University Press.
- Cañete Alonso, R. (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos*. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620600/rr-captured-democracies-161118-es.pdf;jsessionid=3A9F7AB2DB69F8486A9C41E21F6D4799?sequence=1>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1997). *El Papel del Estado y el gobierno en el desarrollo. Antecedentes para el análisis de posición de*

- la CEPAL. Documentos de proyectos e investigación. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/34629?locale-attribute=en>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (19 de abril de 2016). Mariana Mazzucato: El Estado no es mero corrector de las fallas de mercado, es también creador de riqueza y motor de innovación [Comunicado de prensa]. <https://periododesesiones.cepal.org/36/es/noticias/mariana-mazzucato-estado-no-es-mero-corrector-fallas-mercado-es-tambien-creador-riqueza>
- Chang, H. (1997). The economics and politics of regulations. *Cambridge Journal of Economics*, 21, 703-728. [CHANG.pdf \(usp.br\)](#)
- Chang, H. (2002). *Kicking away the ladder: development Strategy in historical perspective*. London Anthem Press.
- D'Alisa, G. (19 de agosto de 2023). Bienes comunes; las estructuras que conectan. *Ecología Política* <https://www.ecologiapolitica.info/bienes-comunes-las-estructuras-que-conectan/>
- Datta-Chaudhuri, M. (1990). Market Failure and Government Failure. *Journal of Economic Perspective*, 4(3), 25-39.
- Donald, K. (2019). *La creciente concentración de la riqueza y el poder económico son un obstáculo para el desarrollo sostenible: ¿Qué hacer?* Global Policy Forum.
- Echenique Romero, X. V. (2020). Análisis de las fallas de mercado, visiones ortodoxas y heterodoxas, incluyendo J. Stiglitz, P. Krugman, y J. Tirole. *Revista Economía Informa*, 421, 4-19. <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/421/01EcheniqueRomero.pdf>
- García, J. y Cadavid, J. (2005). Análisis de los criterios de eficiencia económica y calidad para la determinación de las tarifas del sector eléctrico en Colombia. *Revista Ecos de Economía*, 9(21), 96-126. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=329027258004>
- González Ulloa, P. (2010). El Estado y la globalización ante la nueva crisis internacional. *Revista Política y Cultura*, 34, 89-106.
- FES Transformación (2019). *Esto no da para más. Hacia la transformación social-ecológica en América Latina*.
- Faundes, J. (2016). América Latina y conflicto social en el siglo XXI: Escenarios y debates sobre el descuajeringamiento de la relación Estado, mercado y sociedad civil. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 7(2), 103-156.

- International Monetary Fund (1998). Should Equity be a goal of economic policy? *Economic Issues*, 16. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues16/>
- Keech, W. & Munger, M. (2015). The anatomy of government failure. *Public Choice*, 164, 1-42. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11127-015-0262-y>
- Le Grand, J. (1991). The theory of government failure. *British Journal of Political Science*, 4, 423-442.
- Lyubashits, V., Mamychev, A., Razuvaev, N., Osipov, A. & Fedorova, N. (2019). Traditional State Functions, Their Specificity and Types: Historical Review and Socio-Cultural Characteristics. *Journal of Politics ad Law*, 12(4).
- Marciano, A. & Medema S. (2015). Market failure in context. Introduction. *History of Political Economy (Annual Supplement)*, 47, 1-19. https://read.dukeupress.edu/hope/article/47/suppl_1/1/38789/Market-Failure-in-Context-Introduction
- Martín, Á. (2009). Una crítica a la teoría de los fallos del mercado desde la perspectiva de la escuela austriaca. *Procesos de Mercado/Revista Europea de Economía Política*, VI(1), 133-159. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5378813>
- Martínez, J. (1994). Ecología humana y economía política. En F. Aguilera y V. Alcántara (comps.) *De la economía ambiental a la economía ecológica*. ICARIA.
- Martínez, J. (26 de enero de 2023). Intervención del Estado con las externalidades. Fomentar las positivas y corregir las negativas. *Econosublime*. <http://www.econosublime.com/2018/03/intervencion-estado-externalidades.html>
- Martner, R. (2000). Los estabilizadores fiscales automáticos. *Revista de la Cepal*, 70, 11-52. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/12198/070031052_es.pdf
- Microeconomics-Sait (1 de octubre de 2012). *Comparing market structures*. <https://jlpb.wordpress.com/2012/10/01/comparing-market-structures/#comments>
- Mises, L. (1990). *Money, method, and the market process*. Praxeology Press.
- Mitchell, W. & Simmons, R. (1995). Pathological politics: The anatomy of government failure. *Society*, 32, 30-38. https://www.academia.edu/48361654/Pathological_politics_The_anatomy_of_government_failure

- Naredo, J. (1994). Fundamentos de la economía ecológica. En F. Aguilera y V. Alcántara (comps.). *De la economía ambiental a la economía ecológica*. ICARIA.
- Narodowski, P. (2011). La economía y el ambiente: Ortodoxias y heterodoxias para la aplicación al territorio. *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, 7, 103-122. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5058/pr.5058.pdf
- Organisation for Economic Co-Operation en Development (2020). *Beyond Growth: Towards a new economic approach*. https://www.oecd-ilibrary.org/economics/beyond-growth_33a25ba3-en
- Orbach, B. (2013). What Is Government Failure. *Yale Journal on Regulation Online*, 30, 44-56. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2219709
- Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*, 100(3), 641-672.
- Oszlak, O. (7 de julio de 2011). *El rol del Estado: micro, meso, macro*. [Conferencia]. VI Congreso de Administración Pública de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco, Argentina.
- Oszlak, O. (2018). *El Rol del Estado en el proceso de transformación social-ecológica de América Latina*. Fundación Friedrich Ebert.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. INAP.
- Puerta, M. (2016). Crisis de la democracia. Un recorrido por el debate en la teoría política contemporánea. *Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, XXIII(65), 9-43. <https://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v23n65/v23n65a1.pdf>
- Sánchez, R. (2008). El Estado en la globalización. *Revista de Economía Mundial*, 18, 269-281. <https://www.redalyc.org/pdf/866/86601822.pdf>
- Sojo, C. (2008). *La Modernización sin Estado. Reflexiones en torno al desarrollo, la pobreza y la exclusión social en América Latina*. FLACSO Costa Rica. 1_pdfsam_La_Modernizacion_sin_estado-Libro.pdf
- Stiglitz, J. (1999). El papel del gobierno en el desarrollo económico. *Cuadernos de Economía V, XVIII(30)*, 347-366.
- Stiglitz, J. (2000). *Economics of the public sector*. W.W. Norton & Company.

- Villarruel, M., Macchia L. y Davoli, P. (2006). *El desafío del siglo XXI: la recuperación del rol del Estado*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina. SAIJ - El desafío del siglo XXI: la recuperación del rol del Estado
- Winston, C. (2006). *Government failure versus market failure. Microeconomics policy research and government performance*. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20061003.pdf>
- World Bank (2021). *The Changing Wealth of Nations 2021. Managing Assets for the future*.

Cómo citar este artículo

Cálix, Á. (2023). Repensar los roles del Estado en la economía: nuevas interacciones entre mercado, sociedad y Estado. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(3), abril-julio, 35-89.

Fecha de recepción 03/2023 | Fecha de aprobación 05/2023