

Del Estado autoritario al Estado democrático neutral

Armando Méndez Morales*

Progresista es aquel que es generoso con lo ajeno
José Carlos Rodríguez

Resumen

El presente documento sostiene que las sociedades, en su proceso de avance evolutivo, se dirigen a la consolidación de Estados nacionales democráticos y neutrales en un contexto de economía de mercado mundial. Se entiende por un Estado neutral aquella democracia representativa que no privilegia a grupo social alguno, y realiza funciones imprescindibles que toda sociedad moderna requiere, como son las de la seguridad, infraestructura y garantía de estabilidad económica, para lo que debe disponer de normas previamente establecidas por su poderes legislativos. Concluye que Bolivia es un país llamado a acelerar este proceso si quiere desarrollar sus potencialidades y alejarse de peligrosas situaciones futuras de descalabro.

Abstract

This paper maintains that the societies, in their development process, are moving towards a consolidation of democratic and neutral states, in a context of a globalized market economy. It is understood by neutral state a representative democracy which does not favor any social group, and which offers the essential functions that every modern society requires (such as security, infrastructure and the guarantee of economic stability). To

* Profesor de la Universidad Católica Boliviana "San Pablo".

achieve this, the state needs to have a number of rules that were previously established by its legislature. This study comes to the conclusion that Bolivia needs to accelerate this process if it wants to develop its potentials and stay away from dangerous future setbacks.

1. ¿Qué es el Estado?

Se define al Estado como la organización política que impone un determinado orden a una determinada sociedad, la misma que en su comportamiento acata las normas que emanan del mismo. Por esta razón se asocia a este concepto el del poder, porque se supone que para que una determinada comunidad viva armónicamente, en paz y no en guerra, debe existir un poder capaz de garantizar este comportamiento social. Se define al poder político como la capacidad que tiene alguien o algún grupo de personas para influir sobre el comportamiento de otro, o grupo de personas, por diferentes medios. Y el gobierno de todo Estado es el que encarna este poder político.

El Estado es una organización que detenta el poder político y el gobierno es quien administra este poder. Por eso cuando hay elección de gobernantes y gana alguien se dice que "tomó el poder". El Estado posee el monopolio legal de la fuerza en un determinado territorio para garantizar los derechos del ciudadano, lo cual impide que se pueda aplicar individualmente la justicia. Éste es el concepto moderno de Estado.

Según Weber (1944) hay tres tipos de legitimidad de un gobierno: la carismática, la tradicional y la legal racional. La primera descansa en las dotes personales de quien gobierna un determinado Estado, del líder, y es la que predomina en los procesos revolucionarios. La segunda se basa en los usos y costumbres (éste es el caso de las monarquías). El tercero es el que emana de la ley. Esta última, que tiene sus antecedentes en la antigua Grecia, se desarrolló en los siglos XVIII y XIX en Europa Occidental y en los EE.UU. y es la que da lugar a lo que conocemos como el Estado moderno.

2. La formación del Estado

Según Rousseau (1962), los hombres, en el estado natural al cual vinieron al mundo, enfrentan conflictos y obstáculos superiores a las fuerzas que cada individuo posee para poder mantenerse en esa situación, por lo que el estado natural no puede subsistir ni el género humano asegurar su supervivencia. Esto lleva a los hombres a reunirse en

sociedad, organizando un Estado, lo que da lugar a lo que se conoce como el "contrato social", un acuerdo implícito, y que puede ser explícito, que los individuos de una comunidad hacen para vivir en paz.

En todo tiempo los hombres difieren en "carácter". Unos son audaces y otros pusilánimes; unos valientes y otros miedosos. Otros, con su mayor carácter y temperamento, se imponen a los demás. Como en todo, los hombres de carácter, fuertes de espíritu, no son los más, son los menos. Y es un hecho humano –y también animal- el buscar el liderazgo sobre los demás. Se busca ser reconocido como superior por los demás hombres. La historia también demuestra que un rasgo humano es la subordinación al líder, al poder. De esta situación surge la relación "amo- esclavo". Los primeros son los que se impusieron en el sangriento combate por el prestigio, cuando el hombre vivía en su estado de naturaleza, y los segundos son la consecuencia de la derrota o del miedo a la muerte violenta. De esta manera aparecieron los jefes de las tribus, primero, los señores feudales y los reyes después.

Una otra característica del humano es su religiosidad, su creencia en Dios y en fuerzas superiores que no puede controlar. Todos han alabado y se han subordinado a sus dioses. Ésta es la razón por la que las primeras normas que rigieron la vida en sociedad tuvieron un origen religioso. El jefe de la tribu estuvo siempre acompañado del sacerdote, quien hablaba en nombre de Dios. ¡Qué poder!

Los antecedentes de la organización estatal se remontan a un lejano pasado, cuando un grupo de personas, para mantener su sobrevivencia en un ambiente muy hostil, acepta ser mandado y ordenado por alguien que se constituye en el jefe del grupo. La relación es altamente desigual, la organización y la autoridad emana de quien dirige el grupo, que además no tiene ninguna obligación de consultar sus instrucciones a sus subordinados. Todos se someten al jefe. La vida individual no importa y no vale, lo que vale es la supervivencia de la comunidad. Todas las sociedades antiguas comparten este comportamiento.

Los jefes de las tribus y los reyes han sido los hombres valientes, capaces de matar y de morir, como Alejandro el Magno, quien sobre el lomo de su caballo y con la espada se impuso sobre pueblos y otros hombres, ya en un lejano pasado. Impusieron su autoridad y, por tanto, expresaron capacidad para influir sobre el comportamiento de los otros. Éstos son los antecedentes del origen del Estado.

3. El Estado nacional autoritario e intervencionista

Es posible afirmar que el Estado inicialmente es siempre autoritario, porque en la comunidad de donde emerge alguien o algunos, por intereses comunes, se convierten en la fuerza hegemónica y se imponen a los demás. Los demás aceptan esta situación, porque su otra opción es perecer. Nunca existió la plena igualdad entre todos los hombres. La historia enseña que existía igualdad al interior de lo que se denomina el pueblo, encima del cual siempre hubo una élite que detentaba el poder y, con ello, los privilegios.

Lo señalado llevó a Platón a concebir al Estado antiguo como una sociedad totalitaria que es gobernada por una oligarquía, con el propósito de fortalecer el Estado, y cuya autoridad descendía sobre el pueblo, el cual no era para nada consultado. Ésta es la base filosófica en la cual se han asentado todas las experiencias de Estados totalitarios que el mundo vivió en el siglo XX.

Platón, que en algún momento creyó que eran necesarias las tiranías, al ver que estas se sucedían una tras otra, todas prometiendo un mejor gobierno, terminó concluyendo que el Estado debía estar sometido a leyes y nunca a gobiernos absolutos porque, en este caso, se lleva a una sociedad al desastre, lo que no redundaba en beneficio ni de los que someten ni de los sometidos. Éstas son las primeras ideas en las cuales se basa el Estado democrático moderno.

¿El Estado antecede a la nación o la nación antecede al Estado? Hay que decir que no existe unanimidad en el campo de la sociología sobre este aspecto. Para unos la nación, entendida como aquella comunidad unida por aspectos comunes, como el pasado histórico, el idioma, el territorio, la cultura y la raza, antecede al Estado, y para otros es la presencia del Estado la que impulsa a la integración de los aspectos comunes que se encuentran en cualquier comunidad, por lo que el Estado antecede a la nación. La nación propende a dotarse de un Estado y éste uniformiza a quienes viven bajo su paraguas mediante su autoridad, quienes le reconocen su poder. Un Estado moderno garantiza derechos a los ciudadanos y a cambio exige sumisión a las leyes elaboradas por sus representantes. En cambio, en los sistemas políticos autoritarios, el poder se concentra en el Estado, en las personas o grupos sociales que detentan el poder estatal.

4. El Estado democrático autoritario

Es el discípulo de Platón, Aristóteles, el que por primera vez planteó la idea de que la autoridad debía ascender del pueblo a los gobernantes. Ésta es la base filosófica de todos los Estados democráticos modernos y la fundamentación de los procesos electorales para la elección de gobernantes. También en Rousseau se encuentran los principios filosóficos del moderno Estado democrático. Según éste, los hombres deben aunar esfuerzos de mutuo acuerdo y con un solo fin; la fuerza y la libertad de cada individuo deben ser principio y fin. Éste es un principio básico de la filosofía del individualismo. El problema que resuelve el "contrato social" es encontrar una forma de asociación que defienda y proteja a la persona y sus bienes, mediante una fuerza común por la cual cada uno, conservando su libertad, obedezca a sí mismo. Cualquier modificación de este contrato se traduce en su violación, lo que lleva a recuperar a cada uno su libertad natural. Como las condiciones y derechos son iguales para cada uno de los asociados, nadie tiene el interés de hacerla gravosa para los demás. Esto implica que lo que cada asociado cede también gana.

La asociación así definida es una persona pública, la República, el cuerpo político de la sociedad, el Estado. El pueblo quiere su bien, pero no siempre lo comprende. Frecuentemente surge un conflicto entre la "voluntad de todos", que expresa a los intereses privados y la "voluntad general", que expresa el interés común. Por esto la democracia está sujeta a agitaciones que la perturban, por lo que requiere continua vigilancia. La democracia es: "prefiero la libertad con peligro que la esclavitud con sosiego".

Construir Estado es crear instituciones y fortalecer las existentes para proporcionar orden y seguridad mediante la emisión de leyes, para, en primer lugar, asegurar la libertad y los derechos de propiedad de todos los que se cobijan en un Estado. Para esto el Estado debe ser fuerte y no débil, lo que implica concentrar sus esfuerzos en pocas pero vitales funciones. Hay que distinguir entre alcance y fuerza. El alcance del Estado se refiere a las funciones. La fuerza del Estado se refiere a la capacidad que tiene para desempeñar sus funciones mediante la elaboración de políticas, programas y de la aplicación de la ley con rigor, transparencia y sentido de justicia. Y para que el Estado ayude al desarrollo económico, única manera de lograr el bienestar del pueblo, hay que reducir su alcance fortaleciendo sus funciones básicas.

La administración estatal se caracteriza porque la misma es impersonal y sujeta al cumplimiento de procedimientos previamente establecidos. El advenimiento del Estado moderno trajo consigo a la burocracia, que adquirió un tono peyorativo por su característica de ser lenta. Y es lenta porque requiere ser fiscalizada, porque exige el cumplimiento de normas que impidan la corrupción y el uso personal del poder por parte del burócrata. Este mismo hecho determinó que en los países desarrollados se impulse la carrera pública sujeta al cumplimiento de reglamentos y de formación previa para el efecto.

El Estado democrático también impulsó la aparición, a mediados del siglo XIX, de los partidos políticos, que son asociaciones de personas que comparten una ideología y que aspiran a gobernar una determinada sociedad. También se desarrollaron otro tipo de asociaciones, no con el objeto de gobernar la sociedad sino el de defender intereses de sus asociados.

En una democracia se supone que el poder se diluye en la sociedad, por lo cual es difícil precisar una respuesta a la pregunta ¿Quién detenta el poder? Si se quiere diluir el poder en la sociedad, la única manera de hacerlo es mediante la construcción paralela de un sistema económico de mercado al momento de la construcción del Estado. Democracia y mercado son dos caras de una misma moneda. Cuando los mercados se desarrollan y la actividad económica se realiza por medio de estos mecanismos, el poder se diluye en millones y millones de decisiones individuales.

5. El intervencionismo del Estado

Es posible que se pueda utilizar el aparato estatal para impulsar y desarrollar determinadas actividades económicas, pero esto lleva al Estado autoritario e intervencionista. La Inglaterra de la revolución industrial, de principios del siglo XIX, que tanto influyó sobre el pensamiento de Carlos Marx, tenía esta característica. Por una parte tenía los elementos iniciales de una democracia, porque sus autoridades emanaban del pueblo, pero por otra estaba al servicio de ciertos grupos económicos poderosos, a los que Marx denominaba como la "burguesía". Para Marx, el Estado moderno era simplemente la sustitución del Estado feudal, no era otra cosa que la sustitución de una clase dominante privilegiada por otra, "los capitalistas por los terratenientes". Los marxistas suelen decir que el Estado democrático burgués es "el consejo de administración de la clase

capitalista", y que en esencia no es democrático, porque la tarea fundamental de este Estado es la defensa de los intereses de la clase capitalista, intereses que se encontrarían "en tajante contraposición con los de la inmensa mayoría de la población" por lo cual su calificativo correcto es el de dictadura de la burguesía.

Sin embargo, para el marxismo, la dictadura de la burguesía o el Estado al servicio de los capitalistas no es una labor transparente sino encubierta. Por todos los medios trata de presentarse como protectora de los intereses de todos, cuando esto no es así. En la medida que logra convencer de esto a la mayoría de la población, el Estado democrático burgués sobrevive; en la medida que no, viene la revolución. La revolución debía significar sustituir la dictadura de la burguesía por la dictadura obrera, para que el Estado, esta vez, se ocupe de los intereses de los proletarios.

La observación marxista de que el Estado democrático burgués defendía los intereses de los empresarios estaba señalando el carácter intervencionista del Estado que siempre había tenido sobre la economía. Esto se refleja muy bien en la época histórica europea del mercantilismo, tiempo en el cual la economía se administraba por reglamentación gubernamental, sobre la base de que el interés nacional era el fortalecimiento del Estado nacional, donde el sector privado se movía sobre la base de los privilegios que aquél le delegaba. El Estado tenía el derecho exclusivo de indicar y promover las actividades que consideraba deseables, mediante subsidios y licencias. Se suponía que la actividad comercial e industrial que no era vigilada por el Estado produciría pobreza. El Estado fijaba los precios, que se denominaban precios "justos".

Pero, equívocamente, también se puede observar que en el seno del pueblo existe la creencia de que el Estado puede resolver sus problemas, como en el caso de Bolivia, donde la población mayoritariamente considera su rol como el de un "papá". Esta creencia colectiva es la que impulsa su intervención en la actividad económica, politizando la misma. De esta manera se llega a creer en una entelequia que se llama Estado, como algo capaz de lograr el nirvana para toda la sociedad, desconociendo los "defectos del Estado" -que ya Marx observó- y que lo único que consigue en el tiempo es privilegiar a unos en desmedro de otros.

1 Ésto es una de las principales conclusiones que se sacó de encuestas realizadas a propósito. Ver, por ejemplo, el "Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007. El estado del Estado en Bolivia", PNUD, La Paz, Bolivia.

La presencia estatal en la vida de las sociedades avanzó incesantemente durante el siglo XX, lo que presenta el problema de saber si los Estados, al incrementar sus funciones y objetivos, tienen la capacidad efectiva para llevarlas a cabo. Se da la paradoja de que "existen países que intentan realizar complejas tareas gubernamentales, tales como la gestión de empresas paraestatales o la asignación de créditos de inversión y, sin embargo, son incapaces de proporcionar bienes públicos básicos, como leyes, orden e infraestructura pública".(Fukuyama, 2004: 18-25) Y en los países occidentales desarrollados, el gasto público, que representaba el 10 por ciento del PIB a principios de siglo, subió al 50 % en los ochenta, debido a un substancial aumento en el tamaño, las funciones y el alcance del Estado.

De esta manera, durante el siglo recién pasado, todos los países del mundo han atribuido a sus Estados nacionales capacidades y funciones para los que no están aptos en una sociedad moderna y cada vez más compleja, como garantizar el bienestar a todos los habitantes de una determinada sociedad, e incluso "la felicidad" (vivir bien), en lugar de reconocer que estos propósitos pertenecen a la esfera privada y a la economía de mercado². Con dicho objetivo se intenta concentrar el mayor poder en el Estado, a partir de la propiedad de todo tipo de recurso natural, comenzando por la tierra. En lugar de avanzar en la apropiación privada de la tierra se insiste en la propiedad estatal, en lugar de avanzar en la apropiación privada sobre todo recurso natural se insiste en que debe ser del Estado y, de esta manera, se continúa con que la "propiedad del Estado es propiedad de nadie", con la consecuencia inexorable de que, en esta situación, no existen los incentivos para un adecuado manejo sostenible de la tierra y de los recursos naturales en general. Como consecuencia viene la degradación del suelo y la explotación irracional de los recursos naturales³.

2 En Bolivia opera actualmente una Asamblea Constituyente para reformular "completamente" su décimonovena Constitución Política del Estado. Esta parte se inspira en el documento titulado "Proyecto de Constitución Política del Estado del Movimiento al Socialismo (MAS)", propuesta de Constitución elaborada por el equipo técnico de apoyo a la bancada del MAS. (La Razón, 15/8/2007, La Paz).

3 Según el proyecto de nueva Constitución Política del Estado para Bolivia elaborada por el MAS, en lugar de mantener la disposición en vigencia que dice que la tierra y los recursos naturales son de propiedad del Estado, se sustituye con el apócrifo eufemismo de "propiedad del pueblo". Y se introduce el "reconocimiento a la integralidad del territorio indígena originario, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de sus recursos naturales renovables, a la consulta previa, por parte del Estado, para la explotación de sus recursos naturales no renovables, asegurando su participación en los beneficios, y a la facultad de aplicar sus propias normas". (La Razón, 15/8/2007, La Paz)

Se le atribuye el Estado objetivos tales como: asegurar un trabajo estable para todos y bien remunerado (si no un seguro de desempleo); salarios mínimos e incrementos salariales para todos; seguridad social, salud y asistencia médica y todo tipo de seguros para las contingencias de todos; vivienda con todos los servicios básicos y que garanticen calidad de vida; seguridad alimentaria; educación en general, educación en particular, como por ejemplo, educación técnica productiva y ecológica; defensa de la actividad productiva en general y de la industrial en particular, reactivación productiva, reorganización de empresas para que no se cierren; impulso y protección a la producción agropecuaria, agroindustrial, integral; promoción de la juventud en todos los órdenes de la vida (productivo, político, social, cultural, deportivo); apoyo al cooperativismo, a la micro, pequeña, mediana y gran empresa, a los sectores económicos en particular, industria y turismo, por ejemplo.

Para cumplir con este amplio abanico de objetivos atribuidos al Estado, por ejemplo, éste debe detentar universidades públicas gratuitas, institutos de enseñanza y de asistencia técnica de todo tipo; utilizar los estímulos, las subvenciones y los incentivos fiscales en beneficio de cada uno de los sectores de la actividad económica, de cada una de las formas de organización económica, como así también para los diferentes tamaños de empresa. De igual manera, se supone que el Estado debe utilizar instrumentos arancelarios para proteger a estos mismos sectores y actores. De modo similar, el Estado debe garantizar a todos estos sectores y actores la obtención de financiamientos a bajas tasas de interés y a plazos largos. En fin, ¡estamos en el nirvana económico!

Con mucha ligereza se cree que el Estado puede planificar el desarrollo en todos los campos y, de este modo, se le encargan las siguientes funciones: planificación del desarrollo económico y social, en general, "con la participación de todos los ciudadanos", y la producción de bienes y servicios, en particular. También se considera obligación del Estado el control de los sectores considerados estratégicos en la economía y la regulación del comercio, de la industria y de las finanzas. Bajo este pretexto se ingresa a la política de control de precios y a la política discriminada de subvenciones. De igual manera, se le atribuye la capacidad de asegurar un medio ambiental óptimo y el desarrollo de la investigación científica, tecnológica y biotecnológica, amén de los temas monetario y fiscal. También se espera que se ocupe de los diferentes sectores de la economía, como por ejemplo, la planificación de la producción agraria y su fomento, lo que implica la protección de la producción agropecuaria, garantía de la sanidad agropecuaria, el impulso

al agro-ecoturismo rural, el seguro agrario, la garantía y fomento a la transformación, industrialización y comercialización de la producción agropecuaria, el impulso a lo agroindustrial y forestal, la industrialización de los recursos naturales, etc.

Todo lo anterior conlleva a que toda actividad económica se convierta en un hecho político, por lo cual una característica de un Estado intervencionista es la proliferación de políticas para todo⁴. Se debe tener políticas productivas, comerciales, arancelarias, medioambientales, de fomento al desarrollo de la investigación científica, política de ciencia y de tecnología, política industrial en general y para cada sector, política minera, política hidrocarburífera, política agraria, política medioambiental, política de salarios, política de precios, política arancelaria, política educativa, de salud, de vivienda, etc. etc.

En verdad, ningún Estado intervencionista logró abarcar la enorme cantidad de funciones arriba comentadas, por la simple razón de que materialmente no es posible hacerlo. En verdad, lo que demuestra la experiencia histórica es que países que intentaron ampliar las capacidades estatales lo hicieron a costa de disminuir la eficiencia en las funciones clásicas del Estado, para terminar con que nada hicieron bien. También la experiencia enseña que con un discurso ideológico genérico, que parece favorecer a todos, sólo unos cuantos son los que se benefician con el mayor alcance estatal y siempre son aquellos vinculados al poder. En apariencia el Estado se ocupa de todos, en la realidad de unos pocos. En esto Carlos Marx tenía razón. Esta conducta se conoce como el Estado patrimonialista y clientelar, que determina que la actividad política es la toma del poder estatal para privilegiar determinados intereses económicos. Y esto implica que quienes tienen poder en la sociedad son los que acceden a la administración del Estado, para el beneficio de ellos y de quienes representan.

Hay que destacar que hay dictaduras que llevan el nombre de democracias, lo que se podría denominar con precisión como democracias autoritarias. Y en este terreno el país que se llevó la flor, en opinión de Mario Vargas Llosa, fue México, a quién este conocido pensador liberal calificó como la "dictadura perfecta", refiriéndose a todo el periodo de gobierno del famoso PRI, es decir, democracia en apariencia y dictadura en

⁴ Se está llegando a proponer para la nueva Constitución política de Bolivia que "El Estado tiene la obligación de apoyar y fomentar a los trabajadores por cuenta propia y comerciantes minoristas en las áreas de producción, servicios y comercio, para promover su fortalecimiento, favoreciendo su acceso al crédito y la asistencia técnica en condiciones preferentes" (La Razón, 15/8/2007, La Paz)

la realidad. Y este calificativo podrían recibir varios de los países exitosos de Asia, comenzando por el Japón, que se caracteriza, ya hace varias décadas, por tener un solo partido político en gobierno. Ni que decir de la China de hoy.

Quienes están convencidos de que la función del Estado es asegurar el desarrollo productivo y económico de un país alientan y promueven su activa participación. Como argumento histórico utilizan las experiencias exitosas de los países asiáticos. Se destaca de manera puntual a Japón como el ejemplo del capitalismo triunfante con fuerte intervención estatal. Lo que no se toma en cuenta es que este comportamiento no es nada democrático, porque divide a las sociedades en dos grupos, aquellos, los menos, que tienen acceso a los subsidios estatales y al tratamiento preferencial, con el argumento de que se impulsa el desarrollo económico, y aquellos –los más– que no tienen acceso a aquello y, a quienes, por el contrario, se les coloca barreras, como, por ejemplo las restricciones a la importación de determinados productos, lo que da lugar a la proliferación del comercio ilegal, denominado contrabando⁵.

Los exitosos países asiáticos lograron hacer realidad lo que dijo Thomas Sowell: "La política es el arte de conseguir que tus intereses egoístas, parezcan intereses nacionales". Pero también es menester recordar otra sentencia de este mismo autor, que dice: "Es estúpido dejar las decisiones sobre economía a aquellos que no pagarán precio alguno por equivocarse".

Pero como todo lo que hace un Estado cuesta recursos económicos, recursos que el Estado no produce, tiene que acudir a la exacción de impuestos de los que producen. De esta manera se genera un continuo traslado de los recursos en poder del sector privado, que se utilizan de manera racional y eficiente, hacia el sector público, que los utiliza ineficientemente. De esta manera, el Estado siempre crece en desmedro del sector privado. Cuando la exacción impositiva llega al límite se continúa con el endeudamiento público y se remata con la incesante creación de dinero, lo que ocasiona la presencia permanente de la inflación. El final ya es conocido, el estancamiento económico, cuando no el derrumbe completo, como fue la caída del imperio soviético.

5 Investigaciones recientes sugieren que la crisis asiática del año 1997 tiene sus antecedentes en la desregulación bancaria mundial que se produjo en los años ochenta, y que encontró en el Japón al país ideal para que proliferase lo que en economía se denomina el "riesgo moral". Se excedieron los préstamos bancarios, que empujaron desproporcionadamente la burbuja económica y la inflación de activos, prevaleciente hasta junio de 1997.

6. Un Estado intervencionista nunca puede conformar a todos

Cuando el Estado democrático interviene directamente sobre la economía, indefectiblemente apoya a unos y no a todos, por la sencilla razón de que los recursos públicos siempre son escasos y porque los políticos siempre tienen sus propios intereses, que coinciden con ciertos grupos sociales pero no con todos. Una publicación de prensa, correspondiente al mes de julio del año 2007, que trasmite la declaración de un dirigente de los productores de trigo en Bolivia, a propósito de un incremento del precio del pan, decía: "Las más de 100.000 familias dedicadas a la producción de trigo quisiéramos producir más trigo de lo que se produce para salir de esta dependencia (de importación), pero como los gobiernos de turno no comparten nuestra visión no han brindado el apoyo a los pequeños productores trigueros, y el Gobierno actual está determinando arancel cero para la harina pero no hay ningún incentivo para la producción de trigo".

En Bolivia la ideología dominante, sea considerada de izquierda o de derecha, cree que el Estado tiene no sólo la obligación de apoyar el desarrollo productivo sino que tiene la capacidad y la fuerza para hacerlo. Es generalizado el slogan: "los productores bolivianos trabajan sin el apoyo del Gobierno". ¿Y cuáles son los problemas que enfrenta el productor boliviano? Claro que son muchos. Falta de capacidad empresarial, falta de inversiones, falta de conocimiento y difusión tecnológica, falta de mano de obra capacitada, falta de la cultura de la precisión y de la calidad (la mayoría son empresas unipersonales, micro y pequeñas e informales) falta de mercados, subcontratación de trabajo para no pagar cargas laborales (salud y seguridad social), trabajo de niños en desmedro de la escuela, etc. Reclaman apoyo del Gobierno ¿Qué tipo de apoyo? De manera difusa quieren que se elimine el contrabando de los productos que producen, pero no piensan lo mismo de los insumos que utilizan, que también provienen del contrabando. También quieren créditos baratos sin ofrecer garantías de repago.

Y cuando se decide ampliar la capacidad del Estado hacia la esfera productiva de manera discrecional, se cae en el funesto hecho de que quien promulga leyes también las ejecuta. Se pasa a ser juez y parte. Y se cae en algo tan peligroso para la estabilidad y la equidad social como es la perniciosa influencia de los intereses privados sobre los negocios públicos, que corrompe al legislador y altera la sustancia del contrato social. Además, se canalizan recursos públicos a la inversión en desmedro de financiar mejor sus funciones básicas.

7. La corrupción en el Estado

Se tiende a considerar a la corrupción como un simple hecho moral. Como un defecto en el cual caerían algunas personas, pero no todas. Algunos erradamente tienden a identificar la corrupción con el delito, lo cual no es cierto. Delito implica romper e incumplir premeditada y alevosamente con ciertas leyes puntuales. La corrupción no es un delito, sino es algo inherente al Estado. Es parte de lo que algunos sociólogos denominan como el Estado instrumento. Es el uso y abuso de las influencias y del poder estatal.

La URSS, una sociedad en la que se había impuesto por completo el autoritarismo económico y donde la actividad privada estaba completamente prohibida, hasta colapsar completamente, había engendrado en sus entrañas inmensas riquezas corruptas, "economías negras", que salieron a luz una vez que se derrumbó la sociedad soviética. Una vez que se desintegró este gran imperio, en varios Estados resurgió la economía libre de mercado, pero sin leyes, cayendo en un total libertinaje, generando lo que hoy se denomina la explosión de un capitalismo sin leyes, sin normas (capitalismo salvaje).

China, Japón y todos los países asiáticos exitosos que se caracterizan por una fuerte presencia estatal en la economía, por tener más o menos gobiernos autoritarios que gozan de aparatos estatales eficientes, por poseer sociedades muy armónicas en su comportamiento social, sin embargo, son calificados como países corruptos, que han impulsado el "*crony capitalism*". Las sociedades asiáticas se caracterizan por poseer una frontera completamente difusa entre los intereses privados y los intereses del Estado, entre el mundo de los negocios y el mundo de la política.

En relación a los países socialistas revolucionarios del siglo pasado, comenzando por el imperio soviético, siguiendo por Cuba y terminando en la Nicaragua sandinista, todos ellos desarrollaron lo que se llama el "socialismo corrupto". ¿Cómo es posible que con toda esta experiencia histórica se quiera insistir en retornar al capitalismo de Estado, a la creencia de que el Estado puede promover el desarrollo industrial y la justicia económica en favor de todos? Lo único que se puede asegurar es la igualación en la pobreza a la mayoría de la población, como lo hecho en Cuba, junto a la convivencia de un grupo reducido de personas que se enriquece en la sombra y vive con todos los lujos, y que son los que pertenecen a la élite burocrática gubernamental, lo que tempranamente se

denominó la "nueva clase" por el disidente comunista yugoslavo Milovan Djilas, para calificar a la burocracia del Partido Comunista de la Unión Soviética (Djilas, 1957).

Es conveniente preguntarle a quienes, hoy, en Bolivia y en otros países de la región, vuelven a impulsar la ideología del estatismo: ¿es que esto se quiere replicar como algo deseable y bueno? Más aun en países como Bolivia, donde no existe ninguna burocracia profesional ni estable, donde la fama de quien llega al gobierno es para "robar", para enriquecerse de manera dolosa, en un país socialmente no armónico, desintegrado, desconocedor históricamente de lo que es autoridad y ley. ¿Cómo se podría pensar que este Estado tendrá la capacidad y la fuerza para llevar adelante mínimas políticas de industrialización del país, cuando en 182 años de vida republicana no ha podido desarrollar un Estado de Derecho, una mínima administración de justicia eficiente y una garantía de los derechos de propiedad? y cuando ya lo intentó varias veces en el siglo XX terminando en un completo fracaso. Es simplemente perder el tiempo o caricaturizar para Bolivia lo que hicieron los países asiáticos.

8. La corrupción y la falacia del Estado de bienestar

Milton Friedman, Premio Nóbel de Economía 1976, se pregunta: ¿por qué fracasan los programas sociales siendo tan bien intencionados? ¿Por qué falla el Estado en sus intentos por superar los "defectos del mercado"?, respondiendo que lo que sucede también es que hay "defectos de Estado" que pueden ser aun más graves que los del mercado, debido a que la presencia estatal en el manejo de recursos económicos, o lo que es lo mismo decir, en los intercambios, no cumple con el postulado de la racionalidad económica que es propia de los intercambios voluntarios privados en el mercado. Pero no solamente esto, sino que su presencia introduce el fenómeno de la corrupción como un hecho inherente al quehacer estatal. Sólo al principio los programas estatales de bienestar funcionan bien (pocos son los beneficiados, por lo que hay financiamiento estatal) varios de ellos se los crea suponiendo que son temporales, pero luego se hacen permanentes y después tienden a generalizarse en diversos campos con resultados indeseables. Surgen grupos de interés que se benefician con estos programas, que luego presionan para ampliarlos, lo que trae aparejada la expansión de la burocracia estatal, del gasto público y, con ello, del déficit fiscal, que se ha convertido en la actualidad en un hecho permanente en la vida de las naciones.

Cuando se aplica el postulado de la racionalidad económica al rol del Estado, se observa que éste no se verifica. En verdad, los agentes económicos poseen ingresos propios o ajenos que los gastan en su propio beneficio o en beneficio ajeno. Las combinaciones posibles, que se representan en una matriz dos por dos en el Cuadro 1 y cuyo autor es Friedman, son cuatro: i) gastar su propio ingreso en propio beneficio, ii) gastarlo en un tercero; iii) gastar un ingreso ajeno en beneficio propio y iv) gastar un ingreso ajeno en ajenos (Friedman y Friedman, 1992: 166-170).

Detrás la primera combinación (I), que es el gasto en propio beneficio del ingreso propio, está el principio smithiano de que sólo a partir del esfuerzo uniforme, constante e ininterrumpido de cada hombre por mejorar su condición de vida se derivan tanto la abundancia privada como pública, y es la que predomina en las relaciones de mercado. En éstas participamos todos y, por tanto, es la relación dominante de las cuatro señaladas y la única que tiene la particularidad de cumplir el postulado de la racionalidad económica, es decir, de cumplir con los postulados de la maximización de la utilidad y de la minimización del costo que están presentes en todo intercambio voluntario. Y esto es así porque en esta alternativa a la gente le interesa tanto lo que compra como en cuánto adquiere algo. Las demás no.

Cuadro 1

		Gasto	
		Propio	Ajeno
Ingreso	Propio	I	II
	Ajeno	III	IV

En el segundo caso (II), que se puede ejemplificar con el regalo que alguien hace a otra persona, se verifica sólo uno de los dos postulados, cual es el de mínimo de costo pero no el de máxima utilidad. Para que cumpliera con este requisito, el agasajado debiera elegir el regalo, en cuyo caso es como si se le regalase el dinero mismo. En ese caso, quiere decir que la combinación (II) se puede convertir en (I), con lo que también se realiza el postulado de la racionalidad económica. De no ser así, la alternativa (II) sería parcialmente racional.

En el caso tercero, (III), donde el agente económico se beneficia de ingresos ajenos (el automóvil de gobierno puesto a disposición del ministro, el teléfono celular, etc.) se observa que no interesa minimizar los costos, sólo maximizar la utilidad, por lo que esta alternativa también es sólo parcialmente racional. Y la combinación cuatro (IV) es la que no cumple en absoluto el postulado de la racionalidad económica y es la que representa el quehacer político y estatal. Los políticos ofrecen gastar recursos que les son ajenos para beneficio también ajeno, y así lo hacen cuando llegan a gobierno. En este caso no se asegura ni la máxima utilidad de los beneficiarios del gasto, porque la utilidad es una valoración individual, ni interesa minimizar el costo, porque los recursos son de terceros y no son propios. Y esto es así porque a la burocracia estatal no le interesa lo que se adquiere, porque no es para beneficio propio sino para terceros, y tampoco le interesa el cuánto cuesta porque los recursos son estatales.

Como el político, al tomar la decisión de asignación de los recursos públicos, puede beneficiarse, la alternativa (IV) se puede convertir en la tres, vale decir que la gente del gobierno está tentada a desviar los recursos ajenos en su propio beneficio, lo cual se conoce como corrupción⁶. Incluso sin caer en el soborno, la gente de gobierno tratará por todos los medios legales de beneficiarse con los recursos que administra. Por esto las obras públicas se adjudican a las empresas "amigas" del gobierno de turno, se dan los denominados casos de nepotismo en las oficinas públicas, los negociados, el pago de comisiones indebidas, la inversión pública de mala calidad, la ineffectividad del gasto público y su despilfarro. Se invoca la bondad humana de los políticos, burócratas y gobernantes, al momento de administrar los recursos públicos, suponiendo que están libres del interés propio. Es lo que se podría denominar como el "axioma de la corrupción". Lo que acontece es que al tratar de promover el interés público alimentando la intervención gubernamental, el político y el burócrata son conducidos por una mano invisible que busca alcanzar intereses privados. El problema no estaría en la mano invisible del mercado sino en la mano visible del gobierno.

Por más tentadora que sea la creencia de que se puede rectificar lo que la naturaleza ha producido, la intervención del Estado no sirve. Gary S. Becker, Premio Nobel de Economía 1992, comparte las ideas de *n* en relación a que el socialismo y el Estado bene-

⁶ Como ya se dijo, ésta es una de las principales críticas que hoy se hacen a las exitosas economías asiáticas en el camino de su desarrollo económico, fenómeno conocido en inglés como *crony capitalism*, o sea el capitalismo de camarilla y de amigos, incentivado por la intensa intervención estatal en la economía.

factor, caracterizado por regulaciones excesivas, altos impuestos y subsidios gubernamentales, debilitan a la familia como unidad económica y destruyen los buenos hábitos de trabajo de la gente. De igual manera, James Buchanan, Premio Nobel de Economía 1986, comparte la visión de n y dice que el legislador en nombre del "interés público" gasta el dinero de otras personas, por lo que no tiene incentivos para cerciorarse de que los gastos estén bien realizados. En general, ve con escepticismo la capacidad del Gobierno para resolver los problemas sociales y económicos, porque los encargados de las decisiones gubernamentales buscan favorecer sus propios intereses, de la misma manera que lo hacen los ejecutivos del sector privado, y como las agencias públicas no tienen que producir utilidades no tienen incentivos para reducir el gasto. Hay que trasladar los programas públicos al sector privado y a los gobiernos locales e imponer constitucionalmente restricciones al gasto público. Cuando sea posible, hay que trasladar las decisiones al sector privado. Un antecesor de esta escuela de pensamiento fue George Stigler, premio Nobel de Economía 1982, quién sostuvo la teoría de la "captura", por parte de los grupos regulados, de las agencias gubernamentales que reglamentan y fiscalizan (Shaw, 1987).

Cuando el Estado interviene, las actividades privadas en nombre de la igualdad de resultados o como respuesta a los defectos del mercado, no alcanza la igualdad y sacrifica la libertad⁷ y hace más ineficiente el funcionamiento de la economía. La intervención en las actividades económicas privadas genera inmediatamente la organización de los grupos privados de interés que tratan de beneficiarse con las determinaciones gubernamentales. Éstos hacen campañas para que la legislación los favorezca y el "lobby" correspondiente. Las empresas privadas buscan subvenciones del Gobierno y lo utilizan para impedir la competencia con empresas extranjeras, lo que a su vez ocasiona similares reacciones de otros gobiernos en favor de sus empresas, de tal manera que las disputas privadas se convierten en disputas de gobiernos. La economía se politiza⁸. Los que tienen más poder son los que mejor aprovechan la

7 "Una sociedad que anteponga la libertad acabará teniendo, como afortunados subproductos, mayor libertad y mayor igualdad, porque una sociedad libre desafa las energías y capacidades de las personas en busca de sus propios objetivos. No evita que algunas personas obtengan posiciones privilegiadas pero tampoco las institucionaliza, conserva la posibilidad de que los desgraciados de hoy sean los privilegiados de mañana." (n y n, 209 y 210).

8 Un intento reciente de demostrar que los intereses privados dominan a los gobiernos es el del cineasta norteamericano Michael Moore con su película documental *Fahrenheit 9/11*, (2004), donde expone las relaciones comerciales que la familia Bush estaría manteniendo con la nobleza de Arabia Saudí, y argumenta que detrás de la intervención militar norteamericana en Irak, llevada a cabo durante el año 2003, están intereses comerciales norteamericanos y de la misma familia del presidente Bush.

intervención gubernamental". A su vez, los burócratas presionan cada año por más presupuesto público, y dado que los programas sociales gastan mucho dinero en quienes administran, éstos se benefician en desmedro de los beneficiados, que deberían ser los pobres. "El gasto de la categoría IV tiende también a corromper a los individuos implicados. Todos estos programas colocan a algunas personas en la posición de decidir lo que es bueno para otros. Esto hace que algunos individuos adquiera una sensación de poder casi divino; y otros, una dependencia casi infantil. La capacidad que tienen los beneficiarios de ser independientes y tomar sus propias decisiones se atrofia si no se emplea. Además del despilfarro y de la imposibilidad de alcanzar los objetivos buscados, el resultado final corroe el tejido moral que mantiene unida una sociedad decente." (Friedman y Friedman, 1992: 169). Ésta es la explicación de por qué los programas públicos, en lugar de beneficiar a los pobres, benefician más a las clases medias.

Desde el mundo práctico de la política contribuyen a esta visión del papel del Estado estos pensamientos atribuidos al presidente norteamericano Ronald Reagan: "El gobierno es como un bebé. Un canal alimenticio con gran apetito en un extremo y ningún sentido de la responsabilidad en el otro"; "El gobierno no soluciona problemas, los subsidia"; "Se supone que la política es la segunda profesión más antigua de la Tierra. He llegado a la conclusión de que guarda una gran semejanza con la primera".

Dado que la alternativa IV del Diagrama I no es por principio económicamente racional, y visto que inexorablemente hay ciertas funciones que el Estado debe cumplir, que implican la administración de recursos, es imprescindible una rigurosa institucionalización de un Estado, para minimizar la irracionalidad señalada, por medio de la implementación de normas de administración claras y precisas en las instituciones públicas, implantación de la gestión y la gerencia pública, establecimiento de manuales, normas claras de contratación de bienes y servicios, procesos transparentes en la contratación de personal, mucha información sobre lo que hace el Estado, etc. Claro

9. El gran crítico del sistema capitalista, Carlos Marx, como ya se dijo, perfecta cuenta se dio que el Estado privilegiaba a quienes estaban cerca del poder, a la burguesía, a la clase capitalista, por lo cual denominó al Estado como un "Estado burgués", con lo cual quería decir que su rol era beneficiar y administrar los intereses de esta clase social. Convencido de que el Estado servía siempre los intereses de alguien, pero no de todos, planteó la necesidad de sustituir éste por el Estado obrero, bajo la égida de la "dictadura del proletariado", con lo cual se conseguiría que los recursos que administrase el Estado pasaran a beneficiar exclusivamente a los proletarios, porque sostenía -equivocadamente- que era el único factor productivo creador de la riqueza.

está que este fenomenal reto será menor en un Estado que cumpla sólo las funciones que señala la economía libre de mercado, es decir, cuando sea un Estado pequeño (aunque no por eso sea débil). Y como la institucionalización del Estado es un hecho histórico lento, se puede concluir que las naciones hoy subdesarrolladas, caracterizadas también por su incipiente progreso institucional, deben confiar menos en lo que hace el Estado y más en lo que hacen las fuerzas del mercado, si quieren alcanzar el ansiado desarrollo económico que beneficie a sus participantes de acuerdo a sus esfuerzos económicos y no a su influencia política¹⁰.

Finalmente, no se puede desconocer que las funciones asignadas al Estado tienen un costo que tiene que ser financiado con los impuestos. En la medida que se amplia su presencia mediante los programas que plantea el Estado del bienestar,¹¹ tienen necesariamente que aumentar las exigencias tributarias sobre la población. Por tanto, a mayor gasto, mayores impuestos o mayor endeudamiento público¹².

9. El Estado democrático neutral

Si el pueblo estuviese perfectamente informado y continuamente deliberando se impondría la voluntad general. Pero esto no es posible, en la medida en que las sociedades crecen y se modernizan. Lo que se da es la aparición de asociaciones parciales

10 La corrupción en los Estados es un hecho tan evidente y generalizado, que Transparency International, anualmente, publica un Índice de Percepción de la Corrupción, donde se concluye que en todos se presenta este fenómeno. La diferencia está que en los países desarrollados, y con estados más institucionalizados, el fenómeno es mucho menor que en los países subdesarrollados y que tienen instituciones débiles.

11 Friedman dijo en 1979 que el gasto gubernamental en EE.UU. alcanzaba a más del 40 por ciento de la renta nacional, del cual el gobierno federal utilizaba dos tercios, cuyo papel en la economía se había multiplicado aproximadamente por diez en los últimos cincuenta años. El gasto militar estaba en el orden del 5 por ciento de la renta y el gasto no militar en más del 20 por ciento. Los gastos en salud, educación y bienestar, que en 1953 representaba menos del cinco por ciento de los gastos en defensa nacional, en 1978 ascendían a una vez y media más. Los gastos en salud, que eran alrededor del uno por ciento de la renta nacional en 1960, significaron el 4,5 por ciento en 1977. Los gastos en los programas de bienestar, por persona, representaban la mitad los ingresos de una familia en línea de pobreza. Los principales beneficiarios de los programas de vivienda pública no eran los más pobres. Esto quiere decir que todo el dinero no se dirige a los pobres, una parte se va en gastos administrativos, otra en personas que no son indigentes, como los universitarios, y otra a personas que defraudan el sistema (Friedman y Friedman 134, 140, 156, 161). Se debe tomar en cuenta que, hoy, la economía norteamericana es la más endeudada del mundo, que y para el año 2004 se calculó un déficit fiscal del orden del cinco por ciento de su producto.

12 "Desde los tiempos de Bismarck, los alemanes han tenido un Estado benefactor importante, que hoy insume más de la mitad del Producto Interno Bruto del país" (Fukuyama, 1996: 232).

imponen su voluntad por encima de la voluntad general. Por lo señalado, se puede afirmar que no existe ni existirá una verdadera democracia, en el sentido de que el pueblo gobierna directamente. Ya Rousseau (1962) dijo: "Es contra el orden natural que el mayor número gobierne y los menos sean gobernados. No se puede imaginar que el pueblo viva constantemente reunido para ocuparse de los negocios públicos, siendo fácil comprender que no podría delegar tal función sin que la forma de administración variase". De aquí surge la necesidad de la democracia representativa.

La democracia representativa consiste en que el pueblo no gobierna directamente sino a través de sus representantes, quienes tienen delimitado su campo de acción administrativa a todo aquello que el conjunto de la sociedad ve por conveniente esté bajo su responsabilidad administrativa, comenzando por garantizar los derechos y propiedades de cada uno de los ciudadanos de un Estado. Es decir, una democracia representativa encarga al Gobierno únicamente los asuntos públicos que son de interés de la colectividad en general, y no de una asociación en particular. Ésta es la única forma de impedir que el poder del Estado sea capturado por algunos intereses privados.

Una forma socialista e idealista de concebir el funcionamiento de lo metafóricamente denominado como el "contrato social" es sostener que se requiere "gran igualdad en los rangos y en las fortunas, sin lo cual la igualdad de derechos y de autoridad no podría prevalecer mucho tiempo" (Rousseau, 1962). A esta forma de pensar también se la ha sentenciado como que "La república debe ser virtuosa". La experiencia histórica demuestra que esto sigue siendo una aspiración y no una realidad. En las democracias modernas subsiste la diferencia de riqueza.

La democracia que funciona es aquella que paralelamente deja que se difundan los mercados, a quienes delega la mayor parte de los problemas que existen en toda sociedad, y que son los económicos. Y un sistema de mercado para que funcione y se desarrolle requiere de reglas que son determinadas por la costumbre o por las leyes. De la misma manera que en la política la democracia requiere la libertad de los ciudadanos para que funcionen, lo mismo ocurre en el mercado: se requiere la libertad de sus participantes. Esto quiere decir no sólo libertad para consumir y para trabajar en lo que se desee, sino también libertad para ofrecer cualquier producto o servicio en el mercado.

Pero no es suficiente el requisito de la libertad para que una economía de mercado avance, sino también que los participantes tengan derechos reconocidos sobre sus

capacidades y bienes propios, o, lo que es lo mismo, los derechos de propiedad. Libertad y propiedad son los requisitos fundamentales para que una economía de mercado opere eficientemente.

10. Funciones y retos del Estado democrático neutral

Es imposible, en la modernidad, que pueda existir algún Estado que tenga múltiples funciones y alcances. Es imposible que el Estado pueda planificar la actividad económica de la sociedad, como la experiencia histórica dramáticamente ha demostrado. Es imposible que el Estado pueda hacerse cargo de las múltiples necesidades y deseos de todos los sectores sociales y de cada uno de los "movimientos sociales". A lo mucho podrá atender a unos en desmedro de otros. En una sociedad democrática, el compromiso del Estado para atender con preferencia a un sector económico o a un movimiento social inexorablemente genera el descontento y la protesta de quien no está siendo atendido de la misma manera. La modernidad exige, como principio fundamental de funcionamiento de una sociedad democrática, lo que ya Adam Smith propuso hace doscientos treinta y un años: ausencia de privilegios y de restricciones en un marco de Estado de Derecho, para que todos en libertad desarrollen sus potencialidades y realicen sus actividades económicas, con la finalidad de resolver sus necesidades y deseos, que esencialmente son privados.

Si se desea construir una sociedad que viva en democracia, como es la aspiración mayoritaria de los bolivianos, no queda otro camino que la construcción de una economía de mercado. Repetimos: democracia y mercado son dos caras de una misma moneda. Y cuando se habla de democracia se está hablando necesariamente de una democracia representativa. Una democracia representativa lleva a la construcción de un Estado de Derecho, vale decir, de una sociedad que se rige por lo que la ley dispone y no por el capricho de algún gobernante o la presión de la gente en las calles. Y cuando se habla del cumplimiento de la ley, se debe destacar que es de una norma que surge del seno de los representantes del pueblo, quienes dialogalmente elaboran cánones para su pleno cumplimiento, reglas que deben tener la característica de ser generales y de respetar los derechos de todos. A esto calificamos como un Estado neutral.

Tiene por demás y difícil trabajo el Poder Legislativo con los temas tributarios y gasto público, que son de su absoluta e imprescriptible competencia, para dedicarse

adicionalmente a otros, por ejemplo, a políticas selectivas o sectoriales que persigan el desarrollo de ciertos sectores económicos, como quisiera suceda alguna gente bien intencionada, sin saber que lo que se estaría haciendo es empedrar con rosas el camino al autoritarismo. En primer lugar: ¿cuáles sectores? ¿cuáles políticas? ¿por qué ciertos sectores y no otros? No hay que olvidar que gusta la saliva propia pero no la ajena. Las únicas negociaciones ecuanímes son aquéllas que se focalizan en intereses particulares y esto, de manera exitosa y eficiente, se lleva a cabo en los mercados, porque estas negociaciones están despolitizadas y basadas en el racional criterio de la ganancia mutua.

Y para que una economía de mercado pueda desarrollarse en todas sus potencialidades se requiere que el Estado cumpla las siguientes inexcusables funciones. En primer lugar, la triada de seguridades que son: la seguridad jurídica interna, la seguridad interna en general y la seguridad externa. La seguridad jurídica es la consecuencia de la existencia de un Estado de Derecho, primordial función que está reservada al Poder Legislativo de toda nación democrática. Pero no basta contar con buenas leyes que ante todo garanticen la libertad de acción de sus ciudadanos y sus derechos de propiedad, que no burocraticen o desincentiven la conformación de empresas, sino que también aseguren su eficiente aplicación. Las leyes deben cumplirse voluntariamente, si no es así está la función estatal de la correcta administración de justicia, labor a cargo del Poder Judicial, que entra en acción cuando se incumplen los acuerdos de los participantes hechos en los mercados, para obligar su cumplimiento. Y si por cualquier razón hay gente que no quiere acatar las disposiciones del Poder Judicial, para ello está la administración de la violencia legítima, tarea a cargo del Poder Ejecutivo a través de la Policía Nacional.

Muchas veces la inseguridad con la cual viven los ciudadanos no proviene sólo de la delincuencia, que tiende a aumentar en la medida que las ciudades crecen en un contexto de desempleo laboral, debido a las propias interferencias que los gobiernos suelen hacer sobre el funcionamiento de los mercados del trabajo, sino paradójicamente proviene de la prepotencia del mismo Estado. Cuando se tiene la experiencia, unas veces de sentirse calumniado, otras de ser injustamente perseguido o amedrentado por instancias estatales, cuando se tiene la experiencia de que el aparato estatal tiene una cara represiva y de abuso al ciudadano de a pie es cuanto más se valora la seguridad interna en general.

La seguridad externa, función encomendada al Poder Ejecutivo, se la realiza a través de las relaciones diplomáticas internacionales que todo país debe mantener con otros países, sobre todo con quienes se puede tener conflictos, para, por medio de la razón, asegurar la seguridad de sus ciudadanos con respecto a poderes externos, y por medio de las fuerzas armadas, si es que la consecución de seguridad implica utilizar la fuerza militar. Y en un mundo cada vez más globalizado por la economía, adquiere primera importancia la función de seguridad externa, entendida como la apertura de mercados externos y su mantenimiento en favor de las empresas nacionales.

Las otras dos funciones que debe cumplir el Estado, también de manera eficiente, es el otorgamiento de lo que se denomina la construcción de la infraestructura y de la oferta de los bienes públicos, como son los caminos, por ejemplo, que toda sociedad requiere para desarrollar con eficiencia sus actividades económicas. En este aspecto también debe considerarse que asegurar la atención de la salud de todos, y en principio de los pobres, es una obligación estatal. Finalmente, otra obligación, no menos importante que las anteriores, es asegurar la estabilidad macroeconómica, es decir, la ausencia de inflación o deflación y la ausencia de comportamientos cíclicos en el comportamiento de la producción y del empleo. Si el Estado cumpliera con eficiencia solamente estas cinco funciones, en Bolivia se desarrollarían los mercados y la economía, para beneficio de todos.

La economía de mercado es desigual en su expansión y en los beneficios. Y esto es así porque las capacidades y la riqueza inicial con que cuentan los participantes en el mercado son desiguales, desigualdad que tiende a aumentar en las primeras fases del desarrollo de toda economía de mercado. El mercado, al incentivar el esfuerzo personal por la directa retribución que implica, genera la diferenciación social en el seno del pueblo, fenómeno desconocido en las sociedades previas. Cuando los mercados se desarrollan recién la riqueza baja y se distribuye en toda la sociedad.

Hoy, en el mundo desarrollado, quienes se denominan socialistas son aquellos que ya no buscan que la actividad económica pase a ser de responsabilidad directa del Estado, en desmedro de una economía de mercado, sino aquellos que enfatizan las políticas redistributivas a cargo del Estado para mejorar la igualdad de oportunidades, principalmente dirigiendo recursos públicos en favor de la educación y la salud de los pobres. También mediante las políticas impositivas se trata de amortiguar la desigual-

dad de ingresos. Y a la triada de seguridades ya comentadas los socialistas le incorporan una cuarta, que es el de la seguridad social, con el propósito principal de enfrentar las lacras que significa el desempleo y la ausencia de ingresos en la vejez. Pero no se debe olvidar que para redistribuir riqueza primero hay que crearla.

La vida no es equitativa. Lo que es viable es la libertad interna del comercio y el libre comercio internacional, que se constituyen en los mejores medios que tiene todo país para promover el bienestar de sus ciudadanos. Como dice Friedman: "La libertad de comercio internacional favorece las relaciones armoniosas entre naciones de distinta cultura e instituciones, de igual modo que la libertad de comercio interior favorece las relaciones armoniosas entre individuos de distintas creencias, actitudes e intereses." (Friedman y Friedman, 1992:80)

10.1 La coordinación de políticas

La ciencia económica explica el funcionamiento de cualquier economía de mercado y concluye que la intervención del Estado sobre la actividad económica en general es necesaria, tanto para financiar las funciones estatales como para alcanzar el óptimo funcionamiento de los mercados. La economía también ha concluido que dos son las políticas macroeconómicas que todo Estado debe utilizar: la política fiscal y la política monetaria.

Un Estado democrático neutral renuncia a la competencia de utilizar la política monetaria como instrumento que dependa del Poder Ejecutivo para delegarlo a una institución especializada, que son los bancos centrales, quedando únicamente la competencia de la política fiscal en manos del Gobierno. De principio, es adecuado determinar los roles fundamentales, tanto para la política fiscal como para la monetaria. El objetivo principal de la política monetaria debiera ser la estabilidad de precios, o ausencia de inflación. El objetivo de la política fiscal debiera ser el pleno empleo. Con este propósito, el banco central debería tener la preferencia por la restricción monetaria y no por la expansión. En cambio, se debería esperar que el Ministerio de Hacienda tenga preferencia por la expansión fiscal y no la restricción.

El éxito de la política monetaria requiere la coordinación de las áreas fiscal y monetaria, en todo momento y, por tanto, éstas deberían tener la misma percepción sobre el com-

portamiento de la economía, sobre todo cuando es cíclica. Si la economía está atravesando por un fuerte proceso contractivo lo lógico sería pensar que tanto la política monetaria como la fiscal deberían ser expansivas. Al contrario, si la economía se está sobre calentando, de manera tal que la producción efectiva está por encima de la potencial, lo lógico sería que tanto la política monetaria como la fiscal sean contractivas, para frenar una expansión económica no sostenible. Es decir, si se quiere combatir eficazmente el ciclo recesivo, las dos políticas deben ser expansivas. Si se quiere impedir el *boom* económico momentáneo, ambas políticas deben ser contractivas. Pero se dan situaciones en que ambas son contradictorias, cuando el comportamiento cíclico recomienda lo señalado líneas arriba, denotando con ello una falta de coordinación entre lo fiscal y lo monetario.

Pero también puede haber situaciones en que el comportamiento económico es normal o suavemente cíclico, en que es recomendable hacer combinaciones de política, una que sea expansiva con otra que sea contractiva, lo que requiere la coordinación de políticas. Y en todo momento, tanto el banco central como el Ministerio de Hacienda tienen dos opciones: la restricción o la expansión en el campo de su competencia, vale decir, política monetaria en el caso del banco central y política fiscal en el caso del Ministerio de Hacienda. Esta situación implica que se puede presentar combinaciones de expansión, por un lado, con contracción, por otro.

Un modelo simple, que parte de lo señalado en el párrafo anterior, enseña las siguientes combinaciones: (I) baja inflación y desempleo, si ambos aplican políticas restrictivas, (II) inflación media y pleno empleo, si hay expansión monetaria junto a restricción fiscal, (III) inflación media y pleno empleo, si hay expansión fiscal junto a una restricción monetaria y (IV) alta inflación y máximo empleo, si ambos son expansivos.

En condiciones normales, al banco central le interesa la baja inflación y a la política fiscal le interesa el pleno empleo. Por tanto, la preferencia del banco central es (I) y la del Ministerio de Hacienda es (III) o (IV). El banco central tendría la posición prudential y el Ministerio de Hacienda la posición de audacia. El banco central vería la estabilidad de precios, no sólo en el corto sino también en el largo plazo, y el Ministerio de Hacienda buscaría el pleno empleo en el corto plazo. Pero el pleno empleo se obtiene con la alternativa (III) y no con la (IV), que es "máximo empleo" y, por tanto, no óptima, ya que toda máxima producción es momentánea, e indica que la economía está en un esfuerzo por encima de su potencial de largo plazo.

Cuadro 2

		Contracción monetaria	Expansión monetaria
Ministerio Hacienda	Contracción fiscal	Inflación baja y desempleo	Inflación media y pleno empleo
	Expansión fiscal	Inflación media y pleno empleo	Alta inflación y máximo empleo

El equilibrio debiera llevarnos a las opciones (II) o (III). La expansión fiscal significa presencia de déficit fiscal y la contracción monetaria implica tasas de interés altas. La expansión monetaria entraña tasas de interés bajas y la restricción fiscal expresa superávit fiscal. Y tasas de interés más altas implican mayor déficit fiscal. La elección de la combinación se resuelve por negociación o porque uno de los dos se impone. Pero si los dos son verdaderamente independientes en su decisión, el proceso les llevará necesariamente al equilibrio negociado, que es la alternativa (II) o (III). La (III) implica expansión del déficit fiscal junto a altas tasas reales de interés, déficit fiscal que se financia con recursos más caros. Sin embargo, se podría alcanzar el mismo resultado con la combinación (II), lo que no ocasiona altas tasas reales de interés, porque el déficit fiscal no aumenta o porque existe equilibrio fiscal.

La independencia del Banco Central contribuye a alcanzar la estabilidad de precios y la disciplina fiscal. La coordinación de Banco Central y Ministerio de Hacienda implica que ambos persiguen los objetivos de baja inflación y pleno empleo, reconociendo que la baja inflación es el objetivo primario del Banco Central y el pleno empleo el del Ministerio de Hacienda.

Otro problema es la volatilidad cambiaria. En este caso es aconsejable la intervención temporal del mercado, no para impedir su comportamiento tendencial, sino para amortiguar la volatilidad, lo cual implica la entrega de moneda extranjera por parte del Banco Central y la retención momentánea del gasto fiscal en moneda extranjera. Pero para que un banco central tenga éxito en la estabilidad cambiaria, es recomendable que posea un buen nivel de reservas internacionales. Y para que la política fiscal pueda

coadyuvar en esta labor, es imprescindible una programación muy rigurosa de los gastos estatales que implican uso de moneda extranjera, y que sea coordinada con la política monetaria.

10.2 ¿Criterios o normas?

En la medida en que avance el mundo, se puede esperar que se generalicen los Estados democráticos neutrales. Esto se dará también como consecuencia de la imparable globalización. Lo que sucede es que el Estado nacional es muy grande para atender los problemas de la gente y es muy pequeño para enfrentar los problemas de la globalización. El futuro estará organizado por el mejor funcionamiento de los mercados a nivel mundial, donde la mayoría de las necesidades y deseos de la gente se resolverán sin la intervención de los Estados. Quienes se anticipen en este proceso serán los que más ganen.

La principal misión de los Estados nacionales en cuanto a la economía seguirá siendo garantizar la estabilidad macroeconómica de todos los agregados económicos, como son la producción, el empleo y el nivel de precios. Y esto lleva al debate de ciertos temas de la política macroeconómica. ¿Se debería aplicar las políticas monetaria y fiscal según el criterio de los diseñadores de políticas o debería llevarse a cabo mediante normas previamente establecidas? Para argumentar en favor de una u otra posición se hace necesario analizar determinados problemas que se presentan al momento de determinar objetivos intermedios tanto en la política fiscal como en la política monetaria, que son los instrumentos estatales de intervención económica.

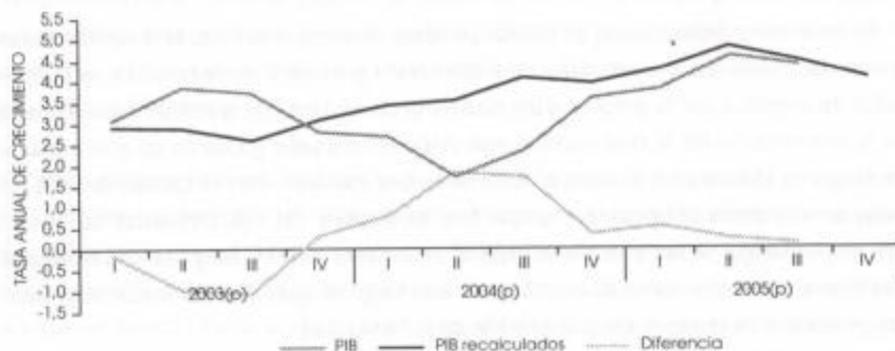
En desmedro de la opinión de que las políticas macroeconómicas se deberían basar en criterios están dos hechos: falta de información precisa y lo inoportuno de la aplicación de medidas por la presencia del problema de rezagos. En el primer caso, se sabe que la información de la cual inicialmente dispone cualquier gobierno es preliminar y que luego es ajustada en el tiempo. Esto pasa, por ejemplo, con el cálculo del PIB en cualquier economía del mundo. Aunque hoy se dispone del PIB trimestral, su obtención, sin embargo, se obtiene por lo general tres meses -o más- después de terminado el trimestre, y además como dato preliminar que luego es ajustado. Por tanto, se enfrenta el problema de retrasos en la obtención de información.

10.3 Cálculos preliminares

Para ejemplificar el problema en los rezagos en el reconocimiento del problema y en la realización del diagnóstico correcto, veamos el cálculo del PIB trimestral para el caso de la economía boliviana, en dos periodos continuos. Los cálculos que realiza la institución a cargo de las cuentas nacionales son preliminares y merecen ajustes de importancia pasando incluso varios periodos después, lo cual lleva a la conclusión de que en verdad no se sabe con certeza y, de manera inmediata, por donde está caminando la economía

El primer cálculo del PIB trimestral, hasta septiembre del año 2005, que se conoció transcurrido un trimestre después, dio una serie diferente a la que se obtuvo acabado el año, y en magnitudes que son importantes. Así, por ejemplo, según el primer cálculo, la tasa de crecimiento anualizada de la economía boliviana, al segundo trimestre del año 2004, era del 1.8 por ciento, cuando en el cálculo siguiente, que es el revisado, había alcanzado el 3.5 por ciento, una tasa muy superior y con un diferencia del 1.7 por ciento, que es muy grande. Se podría considerar que una tasa del 1.8 por ciento estaba por debajo de la tasa potencial de la economía boliviana, por tanto, haciendo aconsejable una política económica más activa, conclusión no válida si la economía estaba creciendo al 3.5 por ciento, como dice el cálculo revisado, tasa que podría ser compatible con la tasa potencial.

Gráfico 1: Variaciones en el cálculo del PIB trimestral anualizado (2003 - 2005)



Elaboración propia.
Fuente: INE

Pero suponiendo que los formuladores de política consideraran el primer dato como verdadero y sabiendo que se lo conoce un trimestre después, querría decir que el crecimiento supuesto del 1.8 por ciento se conocería recién en el siguiente trimestre y cuando la economía en la realidad ya estaría creciendo al 4 por ciento anual, según el cálculo revisado. Esto quiere decir que una política activa preparada e implementada para una economía que se piensa que está creciendo sólo al 1.8 por ciento, en la realidad se la habría aplicado cuando ya estaba creciendo al 4 por ciento, tasa que se podría suponer estuviese ya por encima de lo potencial. La consecuencia de esta decisión de política sería que la misma se convertiría en medida procíclica, en lugar de anticíclica, con todos los efectos negativos consiguientes.

10.4 El problema de los rezagos

El segundo caso se denomina "rezagos de tiempo", que son: a) rezagos en el reconocimiento del problema y en la realización del diagnóstico correcto, b) rezagos en la acción y c) rezagos en sus efectos.

Los rezagos en el reconocimiento del problema se presentan, como ya se dijo, al no disponerse de información precisa sobre lo que está pasando con la inversión, con la tasa de empleo, con el PIB, de manera inmediata, sino con demora. No se conoce con certeza lo que está sucediendo con la actividad económica, y las precarias proyecciones y pronósticos contribuyen a las deficiencias del diagnóstico.

Una vez precisada la ubicación con demora de la economía en el ciclo, los rezagos en la acción se presentan porque se tarda en tomar las medidas adecuadas. Las reducciones o incrementos de impuestos, por ejemplo, tardan mucho en ser aprobados (pueden retrasarse no sólo meses, sino años), por lo que la política fiscal puede ser muy lenta en su diseño y en su implementación. En la política monetaria los rezagos son menores, porque se supone que la autoridad monetaria tiene más independencia para aplicar medidas. Adicionalmente, hay que considerar que las presiones políticas contrarrestan las propuestas surgidas del conocimiento económico, por lo que, aunque se tuviera la mejor información, en el momento preciso, igual no se toman las medidas adecuadas por las presiones políticas.

En tercer lugar están los rezagos en los efectos. Por ejemplo, los efectos de una reducción de impuestos o de un aumento del gasto de gobierno se demoran, por lo que los cambios de la oferta monetaria tienen efecto varios meses después. "Los economistas han dedicado grandes esfuerzos en tratar de estimar el rezago de efecto en el tiempo. Algunos dicen que, en el caso de la política fiscal, el rezago se puede extender por varios años. En el caso de la política monetaria, el rezago podría variar desde unos pocos meses hasta varios años." (LeRoy Miller y Pulsineli, 1992: 540).

Entre el momento de reconocimiento del problema y la determinación de la política puede transcurrir mucho tiempo, y más aun entre el momento de la aplicación de la política y la producción de sus efectos, lo que puede ocasionar que la política tomada ya no sea la acertada, porque durante todo ese tiempo puede haber aparecido otro tipo de problemas que requieren otro tipo de respuestas.

Una escuela actual de economía sostiene que los cambios en el ingreso nacional, en el nivel de empleo y en los precios están más ligados con los cambios en la oferta de dinero que con los cambios en el gasto público o los impuestos. Pero por la presencia de los rezagos y la influencia perniciosa de la política (de los diversos intereses de grupos sociales) en las decisiones económicas, los efectos de los cambios en la oferta de dinero sobre la economía real son impredecibles, por lo cual califican a la política monetaria discrecional como desestabilizadora de la economía, más que estabilizadora. Para esta escuela, tanto la política fiscal como la monetaria son desestabilizadoras, sobre todo debido al problema de los rezagos.

Pero no sólo está el problema de los rezagos para oponerse a las políticas estatales de estabilización económica sino que es discutible el conocimiento suficiente e inmediato que se pueda tener de una estructura económica determinada, que nos permita actuar con precisión, en lo que se ha venido en llamar el *fine tuning* de la política económica. Además, si se supone que una expansión monetaria, en el corto plazo, es exitosa para reducir el paro, siguiendo la curva de Phillips¹³, cuando se alcance el objetivo se deberá reducir la tasa de crecimiento monetaria si no queremos incurrir en inflación, pero eso provocará nuevamente una recesión. Por estas razones, esta

13 La Curva de Phillips muestra la relación inversa entre tasa de inflación y tasa de desempleo en el corto plazo y en ausencia de expectativas de inflación.

escuela económica plantea que las políticas fiscal y monetaria deben seguir reglas y normas previamente establecidas de permanente aplicación.

10.5 Las principales reglas

La presencia del problema de los rezagos, que implica la aplicación de las políticas de estabilización de corto plazo, por ejemplo, llevó a n, y a su escuela económica, a desecharse tales políticas y en su lugar incorporar las políticas no discrecionales, las políticas estables, tanto fiscal como monetaria: la "regla monetaria" y la "regla fiscal". La regla monetaria implica que la tasa de oferta de dinero debe crecer a una tasa constante, la cual no debiese ser alterada por las operaciones de mercado abierto del banco central¹⁴. La "regla fiscal" significa que el presupuesto público debe asegurar el equilibrio de pleno empleo en el largo plazo o, alternativamente, mantener una relación dada con el ingreso nacional o el producto.

La norma fiscal debe basarse en que el gasto público tiene sólo por objeto suministrar bienes y servicios públicos, pero no un propósito estabilizador, para lo cual se debe financiar sólo con impuestos, lo que implica eliminar el déficit fiscal. El gasto fiscal, por tanto, debe estar limitado constitucionalmente (por ejemplo, como una proporción del PIB). Cuando se deja que se monetice la deuda pública, lo cual afecta la base monetaria, entonces la política monetaria se convierte en un instrumento fiscal. El colocar límites al gasto público obligaría a los congresos nacionales, donde se aprueban los presupuestos, a fijar prioridades. Si se quiere aumentar unos tipos de gasto debería ser a expensas de reducir otros; en fin, los congresos nacionales deberían aprender a conocer los costos de oportunidad.

También corresponde a la idea de la regla fiscal el hecho de tener una política impositiva neutra, entendida como aquella que no puede ser diferente entre sectores económicos, con la finalidad de no alterar los precios relativos. Un impuesto progresivo a la renta y al patrimonio solo puede darse si los afectados voluntariamente están de acuerdo con esta norma. Esto debe ser así porque quienes se encuentran en los niveles más altos de riqueza y/o de ingreso corresponden a minorías. Y la democracia es el respecto a los derechos y propiedades de las minorías.

¹⁴ Se entiende por operaciones de mercado abierto aquellas realizadas por el banco central que tienen por finalidad el aumento o disminución de la liquidez de una economía, mediante la venta o compra de títulos públicos.

En política monetaria, se debe seguir la regla monetaria en lugar del criterio monetario. La norma debe ser una tasa de crecimiento fija de la cantidad de dinero (por ejemplo, de la emisión o de la base monetaria)¹⁵. De esta manera, los bancos centrales no deberían bajar o subir la cantidad de dinero a discreción, sino solamente asegurar que la oferta de dinero se mueva en el sendero programado. El problema está en definir y saber cuál es el agregado monetario fundamental y cómo se puede controlar su expansión, para que no sea volátil. El problema está en responder: ¿puede o no un banco central lograr una tasa de crecimiento uniforme de la oferta de dinero?

Mientras la presencia del problema de rezagos tanto en la política fiscal como en la monetaria lleva a la conclusión de que las políticas desestabilizan, en lugar de estabilizar, la economía, la hipótesis de expectativas racionales¹⁶ plantea que la estabilización en el corto plazo es imposible, debido a que la política económica no podría afectar sistemáticamente variables reales tales como la producción y el nivel de empleo, aún en el corto plazo. La política fiscal y política monetaria no pueden engañar sistemáticamente a las personas. La gente sistemáticamente no ha de subestimar la inflación (por ejemplo, en algún momento se ajustará a la tasa real).

Sargent y Wallace (1975), a partir de la suposición de que la información que posee el Gobierno es la misma que tiene la gente, concluyen que, una vez que la gente aprende la regla, los resultados de la política monetaria sobre la producción son nulos, ya que aplicar un crecimiento constante de la cantidad de dinero en el tiempo, en lugar de inesperadas expansiones y contracciones, tratando de impedir la presencia del ciclo económico, hace que la gente se ajuste completamente a este comportamiento. Por este mismo razonamiento, una política monetaria aleatoria traería efectos sobre la producción y el empleo, pero sin modificar la tasa media de su crecimiento de largo plazo, sino sólo su varianza, por lo cual sólo se introducirían incertidumbre y oscilaciones en la economía. Las enseñanzas de política monetaria desde esta posición son que la política monetaria previsible o no previsible al final lleva a los mismos resultados: la economía real en el largo plazo sigue su propio sendero, por lo que la política monetaria óptima es la de la regla de una tasa constante de crecimiento de la cantidad de dinero (Argandoña, 1986: 428).

15 La experiencia en Bolivia lleva a sostener que el mejor objetivo para el país es la emisión, por ser más estable que la base monetaria.

16 La hipótesis de expectativas racionales sostiene que la gente siempre está bien informada y no comete los mismos errores al momento de estimar acontecimientos.

Quienes sostienen que es imposible eliminar completamente la inflación creen que la mejor regla para la política monetaria son metas de inflación. Esto tiene por propósito converger hacia una tasa baja sostenida de inflación en el tiempo. Una política exitosa de metas de inflación exige condiciones, como mantener una situación fiscal sólida¹⁷ y tener un banco central independiente, pero transparente y responsable ante la sociedad (responsabilidad, *accountability*), con periódicas publicaciones sobre el comportamiento de las metas de inflación. De esta manera, la meta de inflación se convierte en la única ancla nominal de la política monetaria. El mejor indicador que se utiliza cuando la política persigue metas de inflación es el indicador de la inflación subyacente o "*core inflation*". Este indicador determina el comportamiento de los precios aislando aquéllos que por diferentes motivos son volátiles en su comportamiento.

En conclusión, un Estado democrático neutral implica una administración de la política macroeconómica en los términos aquí presentados y que conlleva a un concepto también de política macroeconómica neutral. Implica que la política fiscal es competencia del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo y la política monetaria pasa a depender completamente de una institución autónoma, que se denomina banco central.

El desarrollo de los mercados se basa en el pleno respeto a los derechos de propiedad; sin embargo, la proliferación de los derechos de propiedad intelectual requiere estudios más precisos, porque en muchos casos se puede estar frente al conocido problema de externalidades positivas, de imposible compensación económica. Pero también se debe tomar en cuenta que si la propiedad intelectual es siempre privada se puede simultáneamente estar protegiendo monopolios no deseados. Por otro lado, el crecimiento económico que trae bienestar a los pueblos también tiene costos sobre el medio ambiente que se traducen en externalidades negativas, lo que genera legítima preocupación en quienes estudian las restricciones del planeta Tierra. Para enfrentar ambas situaciones, el Estado democrático neutral tendrá que desarrollar las capacidades necesarias, siempre bajo el criterio de que su objetivo final es el bienestar general y no sólo el de algunos. Finalmente, siempre será función del Estado enfrentar cualquier calamidad pública y, de forma subsidiaria, la pobreza.

17 La exitosa experiencia chilena en esta materia ha sido mantener una política fiscal anclada en un superávit fiscal estructural del 1% del PIB y una robustez del sector bancario con una cartera vencida que no pasa del 2 por ciento.

11. El débil Estado boliviano

Bolivia, en sus 182 años de vida republicana, tuvo 65 presidentes, de los cuales cuatro gobernaron largos periodos: el que más permaneció fue Víctor Paz Estenssoro, con 12 años, le sigue Hugo Bánzer Suárez, con 11 años, Andrés de Santa Cruz, con diez, e Ismael Montes, con 8. De estos presidentes, dos llegaron al Gobierno por medio de una subversión, Paz Estenssoro en su primer periodo y Bánzer en su primer Gobierno, que duró siete años. Tres fueron derrocados: Paz Estenssoro a los pocos meses de comenzar su tercer periodo de Gobierno, de los cuatro que cumplió; Bánzer, luego de su primer Gobierno, y Santa Cruz al final de su segundo periodo. Únicamente Montes llegó democráticamente y salió de la misma manera. Santa Cruz y Montes gobernaron de manera ininterrumpida. Si sacamos estos cuatro personajes que gobernaron, en conjunto, 41 años, y restamos de los 182 años, se tiene que 61 presidentes gobernaron durante 141 años, lo que da un promedio de 2 años y cuatro meses por cada uno, lo que revela gran inestabilidad en el gobierno.

De los 65 presidentes, la mayoría fueron militares (35), lo que claramente denota incapacidad de consolidación de un orden estatal. Un número igual, 35, llegó al Gobierno por procedimientos democráticos, aunque algunos de aquéllos llegaron porque a sus antecesores se les obligó, abierta o veladamente, a su renuncia, y 30 no, la mayoría de éstos por asonadas militares. Treinta y dos presidentes acabaron derrocados, diez renunciaron y sólo el resto terminó su mandato. Un ministerio clave en todo gobierno es el Ministerio de Hacienda o de Finanzas, que es el que maneja los recursos públicos. En los últimos años la duración promedio de los encargados de este importante despacho es de sólo un año.

Esta inestabilidad crónica de los gobiernos bolivianos tiene que ser una importante explicación de por qué en 182 años de vida republicana Bolivia no logró estructurar un Estado de Derecho y, por tanto, nunca pudo asegurar plenamente la seguridad jurídica, en general, y los derechos de propiedad y la seguridad ciudadana, en particular. Esto también explica que en Bolivia nunca pudo estructurarse una verdadera burocracia estatal, ya que el empleo público siempre ha sido la recompensa a los militantes del gobierno de turno.

Nunca en Bolivia la población ha estado completamente registrada de acuerdo a las normas en vigencia. No todos los bolivianos poseen y han poseído el certificado

de nacimiento ni la cedula de identidad. Desde el punto de vista legal, hay mucha gente que, al no tener estos certificados, no existe ante la ley, no existen para un Estado de Derecho.

Este cuadro histórico sobre los gobiernos en Bolivia permite las siguientes conclusiones: i) Una ausencia dominante de democracia, con veranillos de aparente democracia y ausencia de un Estado de Derecho e institucionalidad, ii) Un Estado siempre débil e incapaz de consolidarse. ¿Cómo es posible que en este contexto histórico se quiera replicar las políticas intervencionistas en la economía y de industrialización seguida por los países asiáticos, quienes precisamente se caracterizan por gozar de gobiernos muy estables y de larga duración? Japón, por ejemplo, tiene gobierno de partido único como la China. Japón hace elecciones, China no.

Internacionalmente Bolivia está catalogada como uno de los Estados más corruptos del mundo por Transparency International. Como ya se dijo, este fenómeno inherente a la actividad estatal se agrava en países carentes de instituciones como Bolivia. Y otra organización, también de carácter internacional, califica a Bolivia como un Estado "justo al borde o límite" de ser calificado de "Estado fracasado" por su permanente inestabilidad, lo que para muchos podría ser una exageración. Sin embargo, la convocatoria a una Asamblea Constituyente "refundacional", después de 180 años de vida republicana, que se convirtió en un campo de batalla y de imposición más que en el lugar para reeditar el "contrato social", está justificando el calificativo. Si a esto se añade el resultado de un referéndum que otorga autonomías departamentales y se suma un pedido más reciente de autonomías territoriales para pueblos indígenas, se tendría un cuadro que ratifica lo señalado. Todos estos hechos pueden dar la razón para catalogar a Bolivia como un país que ya está en el límite para caer en la siguiente categoría, que es "en peligro de fracasar", y así, sucesivamente, hasta caer en la categoría terminal que se denomina "potencial fracaso".

Históricamente, los Estados nacionales se han construido ya en el pasado, para lo que, incluso, la guerra fue un medio efectivo. Hoy ya no es posible que los Estados se expandan a expensa de otros, lo cual quita a los ejércitos nacionales del papel que tenían para la consolidación de sus Estados nacionales. Históricamente también, está concluyendo el proteccionismo y el intervencionismo económico en todos los países desarrollados del mundo, y con ello las amplias facultades estatales que requería la administración de estos procesos. Para Bolivia es tarde querer recorrer el camino de la construcción del Estado

nacional que ya anduvieron los países exitosos del mundo. Sería un proceso largo y caro e innecesario. Aun más, la historia también demuestra que la construcción de dichos Estados requirió la hegemonía "abierta o encubierta" de algún "movimiento social", lo cual es imposible que se dé ya en Bolivia, un país nunca plenamente integrado, donde las identidades departamentales son las que caracterizan, más que la identidad nacional. Una sociedad siempre fragmentada, amiga del conflicto permanente, de la "revolución permanente" no está llamada a seguir el camino de países que se integraron históricamente, sino uno diferente y que responda a su realidad.

Los bolivianos quisieran cambiar su perfil productivo, iniciar una transformación productiva. Es deseable no sólo ser un país industrial sino un país con una agricultura moderna. La historia del desarrollo económico ha demostrado tozudamente que, para que un país alcance el progreso industrial, previamente tiene que adelantar su agricultura. La verdadera traba para el desarrollo en Bolivia es la ausencia de expansión agrícola; el problema crónico del país es el hábitat natural del mundo indígena, la cuestión indígena no resuelta hasta ahora. La productividad de la actividad agrícola indígena es baja, bajísima. Como diría Marx, el problema fundamental de los pueblos indígenas (en Bolivia) es el "escaso desarrollo de sus fuerzas productivas".

El problema no está en definir lo que se quiere para Bolivia. Es bueno tener grandes ideales, grandes metas, pero el problema es el cómo. Tanto la izquierda populista como la derecha creen que el Estado puede ser el motor del desarrollo económico de cualquier sociedad. Sin embargo, la historia y la ciencia económica no determinan esto. Las sociedades que se han desarrollado manifiestan las siguientes características: I) acumulación de capital, II) acumulación de tecnología, III) desarrollo institucional, IV) educación, V) mercado libre y VI) libre comercio internacional. Sin duda alguna, el rol del Estado en el desarrollo económico pertenece a lo institucional. En la medida en que se avanza en la construcción del Estado, se contribuye a que la economía y los mercados tengan mejores garantías para su expansión.

12. Bolivia, un país que debe construir un Estado democrático neutral

La historia latinoamericana del último siglo se ha debatido entre una izquierda esquizofrénica, "idiota", como la califican algunos escritores, y una derecha miope y

aprovechadora. Una izquierda soñadora y radical y una derecha arcaica y medieval. Una derecha entumecida y una izquierda audaz. Y ambas, estatistas y populistas. Y esto debe ser superado. Si el Estado se caracteriza por repartir privilegios para algunos, es imposible que se pueda generalizar estas dádivas para todos, como algunos ingenuamente plantean. Si el Estado tiene este comportamiento, por definición, siempre lo hará en favor de quienes tienen poder para incrementar su poder. Y la forma que adquiere este Estado patrimonialista es el carácter intervencionista.

En Bolivia, ¿cómo podemos construir un país en que aymaras, collas, cambas, chacos, mestizos en su gran mayoría, se entiendan sin la necesidad de ponerse previamente de acuerdo en una acartonada y discursiva visión de país y de futuro? Es mediante el desarrollo de una economía de mercado y un Estado democrático neutral. Lo poco que el país avanzó es gracias al desarrollo lento e independiente de los mercados, al laborioso trabajo de los informales, que en las primeras horas de cada día inician su ardua y dura tarea. Los que están haciendo el desarrollo de Bolivia son los empresarios, los trabajadores, los gremiales que pululan por todo el país, los mercaderes, vivanderos, "los puestos fijos" y "puestos móviles" que brotan como hongos por las calles de todas las ciudades del país, ganándose honesta y sacrificadamente el pan de cada día.

Bolivia, por su pasado histórico, por su ubicación geográfica central en la región, por su ingreso tardío al capitalismo, por su Estado débil, es un candidato para seguir el camino de la construcción de un Estado democrático neutral, con pocas funciones, como las ya explicadas antes, que se ubique por encima de los intereses de cualquier grupo social, única manera de abandonar la práctica de convertir al Estado en el lugar del enfrentamiento de los variados intereses y, por tanto, única forma de impedir que los "movimientos sociales" permanentemente tengan el objetivo de la "toma del poder". Este tipo de Estado es el ideal para que en Bolivia libremente se desarrollen los mercados y para que el país se integre abierta y favorablemente al mercado mundial.

Un ideal en la humanidad es que la actividad política sea una profesión de servicio y no para servirse de ella. Esto sólo será posible si se edifica el tipo de Estado aquí propuesto. Únicamente si se convierte al Estado en un simple administrador de la cosa pública y no en el detentador arbitrario del poder de la sociedad, los gobernantes pasarán a jugar el papel que juega un árbitro de un partido de fútbol que saque la tarjeta roja o amarilla a todos por igual, cuando comentan infracciones contra el Estado de Derecho,

en especial a los principales jugadores del mercado, que son los empresarios. En este escenario, los actores económicos son los que brillarían en el juego económico, como lo hacen los deportistas, y no los gobernantes, que pasarían a desempeñar una labor de bajo perfil, precisamente como la tienen los árbitros en un partido de fútbol. Ni privilegios ni restricciones, todos cumplirían con las reglas del Estado de Derecho.

Que los gobiernos puedan haber impulsado a la economía en los países hoy desarrollados es una hipótesis viable, pero si se añade sólo que fueron gobiernos más o menos autoritarios, puestos al servicio de los intereses de algunos, pero jamás de todos. Pero hoy, las ideas dominantes no están a favor de los gobiernos autoritarios sino democráticos. Las ideas de equidad y de estado benefactor son muy recientes y son consecuencia del desarrollo económico, y no a la inversa. Y no hay sociedades democráticas que no sean sociedades de mercado.

Para terminar, tres frases, dos de eminentes políticos contemporáneos y una de Ludwig von Mises, el pionero de la economía de mercado moderna. La primera, atribuida a Mikhail Gorbachov, dice: "El mercado no es un invento del capitalismo. Siempre ha existido. Es un invento de la civilización", la segunda, de Ronald Reagan, dice: "Un comunista es alguien que ha leído a Marx. Un anticomunista es alguien que ha entendido a Marx". Y la frase de von Mises señala: "El gobierno no puede hacer al hombre rico, pero puede empobrecerlo".

REFERENCIAS

- Argandoña, A. 1986. "La teoría monetaria moderna". España: Universidad de Barcelona.
- Djilas, M. 1957. "La nueva clase. Un análisis del régimen comunista". Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Friedman, M. y R. Friedman. 1992. *Libertad de elegir, hacia un nuevo liberalismo económico*. España: Grijalbo.
- Fukuyama, F. 1996. *Confianza*. Buenos Aires: Editorial Atlántida S.A.
- _____. 2004. *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el s. XXI*. Traducción de María Alonso. Barcelona: Ediciones B, Grupo Zeta
- LeRoy Miller, R. y R. W. Pulsineli. 1992. *Moneda y banca*. Colombia: McGrawHill, segunda edición.
- Rousseau, J.J. 1962 (1762). *El contrato social*. España.
- Sargent, T.J. y N. Wallace. 1975. "Rational expectations, the optional monetary instrument and the optimal money supply rule". *Journal of Political Economy*, 83.
- Shaw, Jane. 1987. "La economía de opción pública". *Revista Facetas*, 3, Servicio Cultural de los EE.UU., Washington DC.
- Weber, M. 1944. *Economía y sociedad*. México: F.C.E.