



UNIVERSIDAD  
CENTRAL

DOCUMENTOS  
DE INVESTIGACIÓN

*Administración*  
**ADMINISTRACIÓN**  
*de Empresas*  
**DE EMPRESAS**

**La visión neoutilitarista del Estado:  
la relación entre racionalidad económica  
y gestión pública**

John Jairo Cuéllar Escobar

**N.º 14**

Diciembre de 2016



**UNIVERSIDAD  
CENTRAL**

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS,  
ECONÓMICAS Y CONTABLES

Departamento de Administración de Empresas

## **DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN**

Administración de Empresas

**La visión neoutilitarista del Estado:  
la relación entre racionalidad económica  
y gestión pública**

John Jairo Cuéllar Escobar

N.º **14**  
Diciembre de 2016

**Consejo Superior**

Fernando Sánchez Torres  
(presidente)

Jaime Arias Ramírez  
Jaime Posada Díaz

Rubén Darío Llanes Mancilla  
(representante de los docentes)

José Sebastián Suárez Rodríguez  
(representante de los estudiantes)

**Rector**

Rafael Santos Calderón

**Vicerrector académico**

Luis Fernando Chaparro Osorio

**Vicerrector administrativo y financiero**

Nelson Gnecco Iglesias

Esta es una publicación del Departamento de Administración de Empresas,  
de la Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables.

Documentos de investigación. Administración de Empresas, n.º 14.

*La visión neoutilitarista del Estado: la relación entre racionalidad económica y gestión pública*

ISBN: 978-958-26-0331-1

ISBN para PDF: 978-958-26-0333-5

Primera edición: diciembre de 2016

John Jairo Cuéllar Escobar

Ediciones Universidad Central

Calle 21 n.º 5-84 (4.º piso). Bogotá, D. C., Colombia

PBX: 323 98 68, ext. 1556

editorial@ucentral.edu.co

---

**Catalogación en la Publicación Universidad Central**

Cuéllar Escobar, John Jairo

La visión neoutilitarista del Estado : la relación entre racionalidad económica y  
gestión pública / John Jairo Cuéllar Escobar ; coordinación editorial Héctor Sanabria  
Rivera. -- Bogotá : Ediciones Universidad Central, 2016.

22 páginas ; 28 cm -- (Documentos de Investigación. Administración de Empresas ;  
número 14)

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN para PDF: 978-958-26-0333-5

1. Utilitarismo – Investigaciones 2. Administración pública – Aspectos económicos 3.

Desarrollo económico – Investigaciones I. Sanabria Rivera, Héctor, coordinador  
editorial II. Universidad Central. Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas  
y Contables. Departamento de Administración de Empresas

658 – dc23

PTBUC/06-12-2016

---

**Producción editorial**

**Coordinación Editorial**

Dirección: Héctor Sanabria Rivera

Coordinación: Jorge Enrique Beltrán

Diseño y diagramación: Patricia Salinas Garzón, Mónica Cabiativa Daza

Corrección de textos: Fernando Gaspar Dueñas

Editado en Colombia - *Published in Colombia*



Material publicado de acuerdo con los términos de la licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives  
4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0). Usted es libre de copiar o redistribuir el material en cualquier medio o formato,  
siempre y cuando dé los créditos apropiadamente, no lo haga con fines comerciales y no realice obras derivadas.

## Contenido

Resumen .....	7
1 Introducción .....	9
2 Neoutilitarismo .....	11
3 Teoría de la elección pública.....	13
4 Conclusiones.....	19
Bibliografía .....	21



# La visión neoutilitarista del Estado: la relación entre racionalidad económica y gestión pública

John Jairo Cuéllar Escobar\*

## Resumen

El presente artículo recoge de manera abreviada las teorías más representativas del enfoque neoutilitarista, para, al final, poner en evidencia sus debilidades argumentativas a la luz de las nuevas teorías institucionales, que han venido gestándose en las últimas décadas en el seno de la “sociología del desarrollo”.

**Palabras clave:** gestión pública, teoría de la elección pública, desarrollo económico.  
**JEL:** H83, P35, O43.

---

\* Ph. D. en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Docente de tiempo completo de la Universidad Central.



## Introducción

---

En el viejo pero inacabado debate sobre el papel del Estado en el sistema económico y, en particular, sobre su contribución al desarrollo, la visión *neoutilitarista* del Estado y de la gestión pública se ha convertido en un paradigma que ha cobrado enorme fuerza y ha influido de manera directa en las orientaciones filosóficas de la estructura y del funcionamiento del Estado moderno.

Uno de los aspectos predominantes en las condiciones del orden económico contemporáneo es el peso que ha adquirido el fenómeno de la globalización en la redefinición de los alcances de la gestión del Estado.

La moderna corriente de globalización tiene como uno de sus bastiones más notables la “financiarización” de las relaciones económicas internacionales, que ha corrido de manera paralela al creciente predominio de la agenda de reformas neoliberales que abogan por un modelo de intervención y gestión del Estado que presenta dos elementos muy característicos: por un lado, la adopción de conceptos de mercado como configuradores de las lógicas de acción de los organismos públicos, conceptos que, de este modo, se constituyen en los referentes que

orientan el diseño de las políticas públicas; y, por otro, el confinamiento del rango de acción del Estado a esferas donde su capacidad de influir sobre los resultados económicos se hace mínima, a fin de atenuar los efectos potencialmente distorsionadores de sus acciones (Malinowitz, 2009).

Este último punto pone de relieve la influencia que ha adquirido la visión neoutilitarista del Estado. Según este eje teórico, los funcionarios públicos y, en general, todo el andamiaje del Estado termina a menudo al servicio de intereses particulares en una suerte de capitalismo clientelista (*crony capitalism*), caracterizado por la captura de rentas y la toma de decisiones caprichosas por parte del Estado en función de intereses políticos particulares. Por lo tanto, concluye, la acción del Estado tiende a causar distorsiones ineficientes que derivan en una asignación inadecuada de los recursos escasos de la sociedad.

Esta fuerte diatriba contra el papel del Estado se fundamenta en el convencimiento de que, en el accionar cotidiano de los funcionarios públicos, la búsqueda del interés particular se impone a cualquier tipo de lógica de acción colectiva.



A continuación, a la luz de los conceptos de las nuevas teorías institucionales —que han venido gestándose en las últimas décadas en el seno de la “sociología del desarrollo”—, me propongo

poner en evidencia las debilidades argumentativas de las teorías más representativas del enfoque neoutilitarista.

## Neoutilitarismo

---

Entre los cambios que se han venido introduciendo en el ámbito de la gestión pública en las últimas décadas, uno de los más notables tiene que ver con las reformas encaminadas a modificar tanto la orientación del papel del Estado como las estructuras organizativas con las cuales había venido operando hasta comienzos de la década de los ochenta.

Muchas de las reformas aludidas se han basado en el convencimiento de que la gestión del Estado es ineficiente por definición. Esto ha llevado a la introducción de instrumentos de gestión, formas organizativas e incentivos en el funcionamiento de las entidades públicas que, hasta entonces, habían sido reservados al sector empresarial privado.

En relación con la orientación del papel del Estado, el referente común de estas reformas es el predominio de una visión neoutilitarista, recogida, particularmente, aunque no exclusivamente, en las premisas y postulados de la denominada escuela de la elección pública (*public choice*). Según esta corriente de pensamiento, los supuestos de racionalidad maximizadora —que sirven de pilares para analizar la conducta individual de los agentes económicos— siguen siendo válidos cuando se incursiona en

el estudio del comportamiento de los agentes que integran el Estado, como en el caso de los burócratas de distintas posiciones dentro de la administración pública.

Desde esta lógica, fundamentada en la racionalidad económica, se argumenta que el proceso político no es más que un proceso de intercambio a través del cual los funcionarios del Estado obtienen beneficios, que pueden ir desde el enriquecimiento económico personal a la obtención de mayor poder político. Esta mirada sobre la gestión pública dista radicalmente de la evocación weberiana de la burocracia como un órgano coherente y aislado de los intereses de grupos específicos de la sociedad. De hecho, para Weber, tal instrumentalización del Estado en función de intereses particulares es propio de sociedades patrimonialistas premodernas en las que el Estado no presta una contribución significativa al desarrollo de la sociedad por carecer de autonomía y competencia profesional (Weber, 1977).

Aunque las teorías neoutilitaristas del Estado se nutren de varios de los conceptos que están en la base misma de la teoría neoclásica, tales como la racionalidad individual y el comportamiento optimizador derivado de la matriz de pensa-

miento utilitarista, existe una diferencia importante que hay que señalar.

En la teoría *neoclásica*, el papel del Estado es ignorado de manera casi sistemática. Las referencias más importantes al Estado están confinadas a ciertos aspectos de las finanzas públicas que pretenden elucidar qué servicios deben quedar dentro de la esfera de responsabilidad del Estado (Parada, 2003). En otros casos, a partir de una concepción institucional de las relaciones de intercambio económico, se llega a la conclusión de que el papel del Estado se debe limitar a garantizar el respeto de los derechos individuales y el cumplimiento de los contratos, a fin de no entorpecer o distorsionar la capacidad del sistema de mercado para asignar los recursos de manera eficiente, a través de transacciones voluntarias que conllevan intercambios de derechos de propiedad (Ayala, 1999).

En ese sentido, como lo afirma Evans (2007), podría decirse que las teorías *neoutilitaristas* son, en cierto modo, más sofisticadas que las neoclásicas en su análisis del Estado, en la medida en que ofrecen un punto de vista que deja de lado la suposición de que el Estado es una especie de árbitro neutral que se limita a garantizar las condiciones institucionales del intercambio.

Lo problemático de esta interpretación estriba en que los hechos históricos y, más concretamente, diversas experiencias de transformación

económica —como la que Karl Polanyi describe para el caso de Inglaterra— dejan en evidencia que la propensión al intercambio que mencionó en su momento Adam Smith requiere, en buena medida, de múltiples decisiones centralizadas y de la intervención del Estado que haga posible la existencia del mercado (Polanyi, 1989). Un rol pasivo como el que le atribuye la teoría neoclásica sería incompatible con el desarrollo y la sofisticación de los mercados.

Asimismo, las teorías neoutilitaristas tienen de entrada un problema interpretativo relacionado con el hecho de que esta perspectiva constituye una explicación monocausal que pretende hacerse extensiva a la interpretación de todas las formas de acción del Estado, cuando, en realidad, solo logra reflejar ciertos fenómenos (como la búsqueda de rentas propias o la corrupción). Esto conduce a lo que Levi (1988, p. 24) califica como “una obsesión por demostrar el impacto negativo del Gobierno en la economía”.

La identificación y análisis de los pilares en que se fundamenta la teoría de la elección pública —así como de los demás enfoques complementarios englobados dentro de la definición de teorías “neoutilitaristas”— provee herramientas esenciales para comprender la manera como el Estado opera en el ámbito contemporáneo y para precisar cuáles son los alcances y limitaciones que esta visión impone a la hora de estudiar la capacidad de acción de la gestión pública.

## Teoría de la elección pública

La teoría de la elección pública constituye, sin lugar a dudas, el principal referente teórico de la visión neoutilitarista del Estado. Este programa de investigación, tal como lo define James Buchanan, su principal figura académica, se ocupa de interpretar los hechos que ocurren en el ámbito de la ciencia política positiva con base en tres supuestos claramente establecidos: 1) el individualismo metodológico, 2) la elección racional y 3) la definición de la política como un nodo de intercambio (Buchanan, 2005).

La adopción del individualismo metodológico como el pilar que fundamenta la comprensión del comportamiento humano en el ámbito político deviene en gran medida de la oposición que plantea la escuela de la elección pública a modelos como el conductismo (*behavioralism*), el funcionalismo o el marxismo estructuralista, los cuales comparten, *grosso modo*, la idea de que la conducta humana se encuentra condicionada esencialmente por valores culturales y roles impuestos en el proceso de socialización (Zarembberg, 2008).

Este primer pilar se relaciona estrechamente con la segunda premisa, según la cual la conducta humana se puede presumir racional en la medi-

da en que implica un cálculo permanente de los costos y beneficios asociados a la obtención de cualquier objetivo planteado de antemano por el individuo.

El nodo central de esta teoría apunta a elaborar un marco de análisis para estudiar la manera como se toman las decisiones *públicas* (*public choice*), es decir, las decisiones que afectan colectivamente a los miembros de una sociedad y que son impuestas por los Gobiernos por medio del poder coactivo del Estado. El nacimiento de este programa de investigación se sitúa cronológicamente a mediados del siglo XX, en el momento de apogeo del Estado de bienestar y del intervencionismo estatal de inspiración keynesiana. A contramano del ambiente proclive a la intervención del Estado, Buchanan pregonaba, desde aquel entonces, la necesidad de edificar una visión pragmática y científica del manejo del Estado y de retirarle el sentido romántico que normalmente enmarca al discurso político.

Los supuestos sobre el comportamiento de los agentes políticos mencionados previamente sirven como prolegómeno de tres ideas básicas que recogen la filosofía de la teoría de la elección pública frente al proceso político.

La primera de ellas, simple y al mismo tiempo revolucionaria, fue observar que las decisiones públicas no son tomadas por ningún ente supra-individual, con vida y voluntad propia, como Gobiernos o Estados, sino por las personas que los conforman y que tienen el poder de decidir. En palabras de Buchanan: “El Estado no tiene otros fines que aquellos de los miembros individuales que lo componen y no es una unidad separada de toma de decisiones. Las decisiones del Estado son, en el análisis final, decisiones colectivas tomadas por individuos” (Buchanan, 2005).

En segundo lugar, estos individuos que gobiernan no son esencialmente distintos de aquellos que son gobernados: no son mejores ni peores en ningún sentido moral básico. Los comportamientos humanos en el ámbito de la política reflejan la naturaleza egoísta o altruista de los seres humanos del mismo modo que se hace manifiesta en el intercambio económico. Parafraseando a Wicksell: “Los miembros de los entes que gobiernan están, en la abrumadora mayoría de los casos, tan interesados en el bienestar general como quienes los votaron, ni más ni menos” (Buchanan, 2005).

En tercer lugar, la política puede concebirse como una forma de intercambio entre las personas que integran la comunidad, como una interacción que tiene muchos puntos de contacto con la esfera económica.

Al conectar estos aportes con la economía, encontramos que esta ha desarrollado un cuerpo de análisis que relaciona el comportamiento de las personas, en cuanto compradores, vendedores, inversores, productores, empresarios o empleados, con los resultados generales para toda la comunidad. Tales resultados no necesariamente corresponden a los propósitos o al conocimiento individual de cada participante.

La contribución de Buchanan fue tomar estos instrumentos y métodos de la economía y apli-

carlos al Gobierno y a la economía pública. Su análisis relaciona los comportamientos de las personas (en cuanto votantes, candidatos a cargos públicos, líderes de partidos políticos, representantes electos, burócratas o miembros de grupos de interés particular) con el conjunto de resultados que se puede esperar de la interacción entre todas estas personas.

El Gobierno y sus acciones surgen de esa “interacción compleja”. Así pues, no hay ninguna estructura monolítica, con una existencia propia, con finalidades propias, separada de los individuos que realmente participan en el proceso político. Por lo tanto, la tarea es desarrollar modelos de comportamiento estatal de los que surjan proposiciones acerca de lo que ocurrirá dadas las circunstancias y el marco institucional, proposiciones que son susceptibles de contrastación empírica.

Buchanan hace un profundo análisis de la democracia representativa en el cual demuestra que los intereses de los elegidos no siempre concuerdan con los de los electores; pues se elige a un solo gobernador que no necesariamente tiene la obligación de cumplir las promesas que lo llevaron al poder. En otras palabras, no existe competencia económica que diluya el poder del productor. Tal poder discrecional, además, es aprovechado por la burocracia encargada de implementar las decisiones políticas.

Los intereses generales de los ciudadanos pueden verse afectados por la influencia de grupos organizados que, a través del cabildeo, la propaganda política, las contribuciones financieras a las campañas electorales e, incluso, el soborno directo, consiguen que prevalezcan sus intereses particulares. La política se convierte en un campo fértil para la “búsqueda de rentas” que se derivan de los favores estatales. La teoría de la elección pública muestra que en el intercambio político están presentes muchos elementos monopolísticos. En tal caso, como sucede en economía, los resultados se sesgan a favor de los

productores y en contra de los consumidores, que, en este caso, son los ciudadanos que votan.

Así las cosas, para la teoría de la elección pública y, en general, para las visiones neoutilitaristas del Estado, los agentes políticos pueden describirse como individuos racionales que procuran con sus acciones conseguir sus objetivos particulares. Esto, naturalmente, conduce a que la política se convierta en un escenario de intercambio en el que los políticos y los burócratas del Estado realizan transacciones con determinados grupos sociales o económicos a cambio de apoyo político para alcanzar o mantenerse dentro de un cargo público de elección popular —en el caso de los políticos— o para manejar mayores presupuestos y obtener mayor poder y notoriedad pública —en el caso de los burócratas del Estado— (Buchholz, 1993).

El punto esencial estriba, entonces, en que tanto la política en su conjunto como buena parte de las decisiones del Estado quedan a merced de individuos que buscan antes que nada su propio provecho. Este es un terreno fértil para que grupos especiales de interés capturen rentas e impongan decisiones. De ese modo, estos grupos, que no representan el bienestar colectivo, logran de manera muy eficiente que el Estado quede a su servicio.

Desde el punto de vista de la teoría económica, no cabe duda de que una de las funciones esenciales del Estado es la de servir de mecanismo de redistribución de recursos económicos, amén de su papel como proveedor de *bienes públicos*. En el desempeño de estas funciones, el Estado puede contribuir a dirimir conflictos de diversa naturaleza que, eventualmente, pueden surgir entre agentes económicos con intereses disímiles.

Otra línea de teoría económica que ya tiene una respetable tradición concibe la intervención estatal como una forma de subsanar las fallas del sistema de mercado. No obstante, los economistas de la elección pública, junto con algunos

otros, como George Stigler, han señalado que, a menudo, las fallas derivadas de la intervención pública son aún más lesivas que aquellas del mercado. El caso de la redistribución ineficiente contribuye a ilustrar este punto.

La redistribución ineficiente, como lo sugieren Acemoglu y Robinson (2001), surge básicamente de la incapacidad del sistema político de establecer compromisos duraderos; lo que se debe a la naturaleza misma de la democracia y a la presión que diversos grupos ejercen para promover sus intereses particulares (grupos cuyo poder depende, en la mayoría de los casos y fundamentalmente, de su tamaño). Más aún, al margen de la representatividad y del poder político que puedan alcanzar ciertos grupos, quienes se ocupan del tema de la redistribución ineficiente resaltan el hecho de que los mecanismos empleados para canalizar los recursos suelen ser ineficientes y, por ende, onerosos para el sistema económico.

Las políticas de redistribución ineficiente se agrupan en dos categorías. Por un lado, están las de “objetivos ineficientes”, que afectan las actividades productivas al margen extensivo al atraer, por medio de prebendas, recursos económicos hacia sectores con baja productividad, pero elevadas compensaciones. Las políticas proteccionistas y de concesión de subsidios las ejemplifican. En estos casos, nuevos productores se sienten tentados a incursionar en estos sectores, con lo cual aumentan la producción total. Por otro lado, se encuentran las de “condiciones ineficientes”, que afectan al margen intensivo. En este caso, las transferencias se concentran en los productores que llevan cierto tiempo en un determinado sector, con lo cual se incrementa la producción de cada uno más allá del nivel óptimo.

En cuanto a la cuestión de la elección de instrumentos ineficientes, puede retomarse la observación acerca de la incapacidad del sistema político para establecer compromisos creíbles. En dichas circunstancias, apelar a mecanismos ineficientes, pero difíciles de desmontar, puede reforzar el

compromiso de las políticas, aunque eso ocurra a despecho de la eficiencia económica. Otro argumento en esta misma línea sugiere que, si el monto de la redistribución es endógeno, entonces se podrían emplear mecanismos ineficientes a fin de reducir la redistribución total, en el caso en que el compromiso político descansa sobre la forma de redistribución y no sobre su monto.

Finalmente, es imprescindible señalar la importancia del tamaño del grupo de presión como explicación de su efectividad a la hora de obtener recursos y gabelas por parte de los cargos políticos. Por supuesto, el tamaño del grupo se ve afectado tanto por la presencia de *free-riders* (de aprovechados, ventajosos o “parásitos”) como por los problemas inherentes a la acción colectiva.

En los casos en que los problemas de organización son preponderantes, los grupos pequeños pueden llegar a ser más eficaces, como lo señala Mancur Olson. Sin embargo, casi siempre los grupos más poderosos logran hacer valer sus intereses, gracias al elevado nivel de adscripción que han alcanzado. Además, la adhesión de nuevos miembros a un grupo de presión determinado puede depender, en buena medida, de su potencial de crecimiento y, en consecuencia, de su futura capacidad de presión.

En resumen, la teoría de la elección pública y las teorías neoutilitaristas en su conjunto conducen inevitablemente a una visión pesimista del accionar del Estado según la cual sus actuaciones están sesgadas hacia el interés de determinados grupos de presión o están puestas al servicio de funcionarios públicos y políticos que persiguen, de manera inmisericorde, su propio bienestar en detrimento del bienestar público.

Por ende, la intervención del Estado más allá de los estrechos linderos de la teoría institucional no puede contribuir en modo alguno a la transformación económica de la sociedad. La ingente congruencia de la acción colectiva de los orga-

nismos del Estado termina socavada por el interés particular, que vicia las relaciones con los actores del entorno económico.

Los antecedentes históricos que reseñan la activa participación del Estado en procesos exitosos de desarrollo industrial se convierten en una evidencia irrefutable de que el Estado mantiene su capacidad para promover una transformación estructural de gran calado, una que es capaz de desafiar los augurios pesimistas de quienes apuntan con vehemencia a los potenciales fallos de intervención estatal.

Sin embargo, cabe precisar que, a pesar de que existan diferencias importantes en relación con las premisas que sirven de punto de partida para la valoración que hacen de la gestión pública y del papel del Estado, las diferentes corrientes abordadas en el presente trabajo no pueden ser consideradas como excluyentes. La sociología del desarrollo hace hincapié en el papel de las trayectorias institucionales y en las condiciones particulares del contexto histórico de cada sociedad.

Esta línea de argumentación puede entenderse como un complemento imprescindible que contribuye a superar la visión simplista de una gestión pública ineficiente por antonomasia, en el mejor de los casos, o capturada abiertamente por la corrupción y la desaforada búsqueda de rentas propias, en el peor.

Las posibilidades de complementación de ambos puntos de vista surgen de la capacidad de interpretación que aporta la sociología del desarrollo al explicar cómo las diferencias institucionales inciden decisivamente en las trayectorias divergentes de las sociedades. Este argumento se conecta con las miradas críticas del accionar del Estado, en la medida en que permite identificar algunas de las características a nivel institucional de los Estados que lograron ser efectivos en el propósito de propiciar una transformación económica exitosa.



La discusión sobre la efectividad de la intervención estatal para promover el desarrollo industrial tiene antecedentes que se remontan a los argumentos de defensa de la industria naciente planteados por G. Schmoller y F. List, en el marco de la denominada escuela histórica alemana (List, 1997; Landreth y Colander, 2006). Como bien lo ha señalado Chang (2004), las políticas de este corte fueron implementadas en la gran mayoría de las economías actualmente industrializadas y fueron fuente de inspiración para la teoría de la industrialización por sustitución de importaciones surgida en el seno de la Cepal. Estos argumentos, por lo demás, fueron recogidos y aplicados por las economías del sudeste asiático, más conocidas como los “tigres asiáticos” (Amsden, 2004).

A pesar de este distinguido linaje, esta discusión no ha estado exenta de controversias, asociadas generalmente a dos tipos de efectos potencialmente negativos de la intervención estatal. Por un lado, la posibilidad de que, a través de los incentivos estatales, se seleccionen y alienten actividades económicas que, a la postre, no resulten rentables. Por otro, la habitual presencia de mecanismos de captura de rentas facilitados por políticas de protección frente a la competencia externa o de acceso preferencial a créditos o divisas (Wade, 1999).

A pesar de estas admoniciones, es indudable la importancia que tuvo el Estado en el exitoso desarrollo de la industria para las economías asiáticas en mención, gracias al generoso despliegue de diversos instrumentos de intervención (Wade, 1999). Este hecho despertó el interés de sociólogos como Peter Evans y James Rauch, que acometieron la tarea de tratar de establecer la relación que podría existir entre ciertos atributos de la administración pública en estos países y su contribución al desarrollo económico (Ross-Schneider, 1999).

A fin de establecer la correlación entre los atributos de la administración pública y el crecimiento económico, Evans llevó a cabo, en la década de los ochenta, varios estudios transversales en los

que se estudiaron las características del Estado en más de un centenar de países. Las características de la administración pública se abordaron a partir de los rasgos propuestos por Weber en su conocida teoría de la burocracia. Dichos rasgos aluden a la meritocracia y a la inmunidad contra la corrupción, los cuales, en conjunto, proveen coherencia organizacional y apego a procesos organizacionales predeterminados.

Al observar las características de funcionamiento de la administración pública de varios países, Evans llegó a la conclusión de que pueden encontrarse tres formas fundamentales.

En primer lugar, los Estados desarrollistas, que logran estimular de manera decidida el crecimiento económico y, en particular, el desarrollo industrial. En segundo lugar, y en las antípodas de esta variante, los Estados depredadores, en los cuales el Estado es instrumentalizado, para la búsqueda de rentas, por los funcionarios públicos y sus “amigotes”, en una clara alusión al concepto de capitalismo clientelista (*crony capitalism*). En último lugar, los Estados con estructuras intermedias, en las que confluyen tanto características del Estado depredador como características de Estado desarrollista.

El autor hace alusión directa a países que representarían dichas variantes: el Estado desarrollista está representado por Japón; el Estado depredador, por Zaire; y los casos intermedios estarían bastante bien representados por varios países de América Latina como Brasil o Colombia.

En los Estados depredadores parecieran confirmarse los postulados de la teoría de la elección pública relacionados con la ineficacia del Estado y la tendencia a ser utilizado como instrumento para la captura de rentas por parte de distintos sectores, situaciones que van en desmedro de la eficiencia económica de la sociedad en su conjunto.

En los Estados desarrollistas —aunque el Estado no es totalmente inmune a casos de corrupción



y a la ocasional instrumentalización por parte de agentes privados—, la gestión pública y, en particular, las instituciones estatales encargadas de ejecutar distintas políticas muestran un alto grado de coherencia organizacional combinado con un profundo arraigo en la estructura social.

La combinación de estos dos factores moviliza de manera más efectiva la acción colectiva, al fomentar relaciones de cooperación y confianza entre los distintos actores involucrados, tales como industriales, burócratas especializados, representantes del sector financiero, académicos y científicos.

La competencia profesional provista por la coherencia interna de los organismos del Estado—que se deriva, a su vez, de la identificación entre los intereses individuales de los funcionarios y los objetivos misionales de las instituciones públicas— se combina con los lazos externos que sirven como puente de comunicación con los distintos actores involucrados de una u otra manera con las políticas estatales.

En los países en los que esta combinación se da de manera afortunada, el Estado logra asumir su papel esencial como agente transformador. En casos intermedios, como el de Colombia, la disparidad institucional configura lo que algunos académicos han denominado la “paradoja colombiana”.

Dicha disparidad consiste en un marco estatal en el que coexisten instituciones que se comportan según el modelo burocrático weberiano —y que mantienen lazos con los actores sociales— e instituciones que funcionan de manera anómala especialmente en zonas de frontera con una débil presencia del Estado, que a menudo es suplantado por actores armados ilegales que usurpan muchas de sus funciones (Rodríguez, 2012).

Este maridaje institucional es el que explica la paradoja referida. Por un lado, existe una es-

tabilidad institucional que se refleja en la ausencia de políticas populistas —como las que han arraigado, a intervalos, en otros países de la región— y en la persistencia de un sistema democrático sin dictaduras, que hace del caso colombiano una particularidad desde el punto de vista de la valoración histórica de su proceso de formación como nación (Bushnell, 2007). Por otro, la presencia de una violencia casi que endémica, que socava el papel del Estado en ámbitos tan elementales como el control del territorio y el monopolio de la violencia.

Estas circunstancias de desempeño desigual coinciden con los problemas y disfuncionalidades del sistema político, que hacen que, por ejemplo, muchas entidades del Estado se conviertan en fortines clientelistas a través de los cuales se entablan relaciones de apoyo entre el centro y las regiones basadas en un intercambio burocrático. En este sentido, las teorías neoutilitaristas parecerían describir de manera adecuada la situación.

Sin embargo, existen instituciones como el Banco de la República o el Departamento Nacional de Planeación, para citar solo dos casos pertenecientes a la órbita del Estado, que muestran un desempeño notable. Dicho desempeño no podría alcanzarse si los funcionarios se comportaran como lo describen las teorías neoutilitaristas que han sido reseñadas en el presente artículo.

Es necesario que exista una congruencia colectiva que consiga identificar los incentivos individuales de los funcionarios de dichas entidades con los objetivos que estas persiguen. En ambos casos es evidente que el acceso meritocrático, la posibilidad de realizar una carrera de largo plazo y la conformación de redes internas en las que el reconocimiento de la competencia profesional es el valor fundamental les proveen a tales entidades una capacidad de acción mucho mayor que la que tienen instituciones presas del clientelismo y de la corrupción.

## Conclusiones

---

Las teorías neoutilitaristas proponen un punto de vista sobre el accionar del Estado y los agentes que lo componen que se fundamenta en las herramientas de análisis convencional de la disciplina económica. Esta perspectiva resulta superior a la del enfoque neoclásico, según la cual el Estado debe ser un agente neutral encargado exclusivamente de garantizar los derechos individuales y el cumplimiento de los contratos.

La interpretación del accionar de los agentes políticos que ofrece la visión neoutilitarista refleja esencialmente la búsqueda del interés propio en desmedro del bienestar colectivo y conduce, inevitablemente, a la captura de rentas, la corrupción y la ineficiencia económica.

No obstante, los procesos de transformación económica centrados en el desarrollo industrial que, en décadas recientes, han experimentado varios países del sudeste asiático ponen en evidencia que el papel del Estado sigue siendo esencial.

El eje de la discusión no está en si el Estado debe intervenir o no, sino en los atributos de la administración pública que pueden facilitar su accionar. Tales atributos tienen que ver con la congruencia interna de las entidades públicas, que se deriva del acceso meritocrático a los cargos públicos y de la posibilidad de desarrollar carreras de largo plazo en las que las recompensas y remuneraciones estén asociadas a la calidad del desempeño de los funcionarios.

Esto se debe conjugar con la capacidad de las instituciones públicas de entablar un diálogo constructivo y autónomo con los distintos sectores de la sociedad que se ven afectados, de uno u otro modo, por las políticas públicas. Esta combinación entre autonomía y construcción de lazos fuertes con la sociedad parece tener la clave del desempeño eficiente del Estado.



## Bibliografía

---

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2001). Inefficient redistribution. *The American Political Science Review*, 95(3), 649-661.
- Amsden, A. (2004). La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia. *Revista de la Cepal*, 82, 75-90.
- Ayala, J. (1999). *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: FCE.
- Buchanan, J. (2005). Elección pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación. *Revista Asturiana de Economía*, 33, 203-221.
- Buchholz, T. (1993). *Nuevas ideas de economistas de ayer*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Bushnell, D. (2007). *Colombia, una nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Planeta.
- Chang, H.-J. (2004). *Retirar la escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*. Madrid: La Catarata.
- Evans, P. (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: ILSA.
- Landreth, H. y Colander, D. (2006). *Historia del pensamiento económico*. Madrid: McGraw Hill.
- Levi, M. (1988). *Of rule and revenue*. Berkeley: University of California Press.
- List, F. (1997). *Sistema nacional de economía política*. México: FCE.

- Malinowitz, S. (2009). Financiarización y crisis financiera: raíces y respuestas. En R. Quevedo, A. Gallardo y M. Perilla (eds.), *Crisis del modelo neoliberal y desigualdad en Colombia: dos décadas de políticas públicas* (pp. 263-285). Bogotá: Desde Abajo.
- Parada, J. (2003). Economía institucional original y nueva economía institucional: semejanzas y diferencias. *Economía Institucional*, 5(8), 92-116.
- Polanyi, K. (1989). *La gran transformación: crítica del liberalismo económico*. Madrid: La Piqueta.
- Rodríguez, C. (2012). *Las instituciones en Colombia: un análisis sociológico*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Ross-Schneider, B. (1999). Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo. *Desarrollo Económico*, 39(153), 45-75.
- Wade, R. (1999). *El mercado dirigido*. México: FCE.
- Weber, M. (1977). *¿Qué es la burocracia?* Buenos Aires: La Pléyade.
- Zaremborg, G. (2008). La teoría de la elección pública: ¿una teoría del desencanto? *Documentos de trabajo del Flacso*, 2, 1-18.



La preparación editorial de *La visión neoutilitarista del Estado: la relación entre racionalidad económica y gestión pública* estuvo a cargo de la Coordinación Editorial de la Universidad Central.

Se utilizaron en su composición fuentes Palatino y Myriad Pro.