

## Estado y mercado\*

David Ibarra•

Han quedado rotos los paradigmas económicos que dominaron las tres primeras décadas de la posguerra. Más que por construcciones teóricas acabadas, lo que ha determinado este cambio es la transformación de la naturaleza de los problemas y la fuerza de corrientes ideológicas que se extienden a todas las latitudes. Importa, entonces, explorar el signo de esos cambios y la idoneidad de su mensaje para atender nuestros problemas.

Hoy cobran inusitado relieve la libertad y la eficiencia económicas, como antes la tuvieron la justicia social y la igualdad distributiva como los objetivos sociales fundamentales. Por eso, cabe tomar como punto de partida el movimiento histórico que deslinda las jurisdicciones en las funciones del Estado *vis a vis* al mercado.

No siempre han estado separados como ahora los dominios de la política y de la economía. La organización de la Edad Media y después el absolutismo en la formación de los estados europeos, demandaron amacizar la unión de ambos poderes. El péndulo histórico se mueve bruscamente en sentido contrario con la instaura-

---

\* Disertación presentada en la Academia Mexicana de Economía Política, el día 22 de agosto de 1991 como académico de número.

• Ex Ministro de la Secretaría de Hacienda durante el gobierno del presidente José López Portillo.

ción del liberalismo como forma de organización económica. Nace entonces, el mercado como agente coordinador de productores y consumidores, tanto como una tajante división de tareas entre la política y la economía. Al quedar privatizado el poder económico se abren las modernas dicotomías entre Estado y mercado, derecho privado y derecho público, eficiencia e igualdad.

A partir de ahí, el péndulo vuelve a cambiar de dirección. El mercado con todas sus bondades en la formación de capital y en elevar las eficiencias, propicia disparidades sociales insostenibles a la larga y formas monopólicas de producción que cancelan muchas de sus virtudes. Surge entonces la idea de la justicia económica, íntimamente asociada a la de regular el funcionamiento del mercado por la vía de la intervención estatal. Y con ella, comienza el ciclo de la politización de la economía.

En efecto, la libertad económica, valor supremo en el dominio del mercado origina concentración del poder económico, que se transforma luego en poder político. Y en última instancia, acaba contraponiéndose a la igualdad y libertades que la democracia postula como sus valores centrales. Por eso, durante casi dos siglos surgen penosamente hasta afianzarse leyes protectoras al trabajo disposiciones *anti-trust*.

Impuestos progresivos, que luego culminan en el complejo conjunto de instituciones de Estado Benefactor y en la administración keynesiana de las economías dentro de senderos estables de prosperidad. El ciclo intervencionista o de retroceso del mercado no viene a cerrarse hasta la década pasada, cuando irrumpen con fuerza planteamientos técnico-ideológicos largamente larvados en el Primer Mundo.

Desde Adam Smith, los economistas no pueden reclamar inocencia en los vuelcos pendulares de las concepciones sobre el papel del Estado y el mercado. El análisis de las fallas del mercado, el monopolio, la competencia imperfecta, las externalidades, justificaron técnicamente un amplio rango de regulaciones e intervenciones gubernamentales. Y la eliminación del desempleo crónico, las fluctuaciones agregadas o la volatilidad de los tipos de cambio, despejan en su tiempo los escrúpulos al manejo estatal de la macroeconomía. La economía se politiza en el sentido de rechazar la equivalencia automática entre los resultados del mercado y los grandes objetivos sociales.

Hoy la ciencia económica se sitúa en el otro extremo. Los economistas han dejado de señalar las fallas del mercado para dedicarse a identificar las fallas de la intervención estatal. Y también aquí han sido exitosos.

Una vez más el Tercer Mundo se suma dócilmente a tendencias gestadas en otras latitudes en su doble aspecto de doctrina económica e ideología política por cuanto acá no se generan planteamientos propios con grado apreciable de universalidad y porque hoy expresan fuerzas políticas que nos vencen. Por eso, aunque haya correspondencia entre los movimientos ideológicos dominantes y las circunstancias específicas del Tercer Mundo, siempre se dan disonancias históricas más o menos importantes. Los nuevos paradigmas parecen ahondar esas fisuras si se les compara con la doctrina keynesiana anterior. En efecto, esas concepciones se alimentan de tesis como las siguientes:

a) Fortalecimiento del mercado en tanto mecanismo para asignar recursos y absorber actividades que abruman al Estado. Este, si no interviene podrá escapar más fácilmente a las demandas excesivas y encontradas de los diversos grupos de la población.

b) Defensa del principio tradicional de igualdad de oportunidades pero rechazo a la igualación de condiciones sociales o económicas (de resultados) por ser peligrosa a la libertad económica. No se repudia por entero al Estado Benefactor, pero se le restringe a interferir un mínimo en los asuntos privados y a no socavar los alicientes a la inversión y al trabajo.

c) Reordenación de las relaciones sociales: en el campo económico pierden terreno el empleo o el crecimiento como objetivos dominantes para enfocar los esfuerzos en ensanchar el ámbito del mercado y dar prelación a la estabilidad de precios y la competitividad internacional.

La nueva visión de la economía busca revitalizar las utilidades y la formación privada de capitales, mientras se somete sin atermperamientos a la disciplina del mercado al resto de los agentes productivos. La represión salarial y de la pequeña empresa cobra carta de naturalización como pieza indispensable del nuevo modelo económico. A largo plazo, se piensa que la mayor inversión y el cambio tecnológico intensificado elevarán la productividad y facilitarán el crecimiento, en tanto que la simplificación jurisdiccional del Estado, suprimirá la reaparición de demandas inmanejables.

Cualesquiera que sean las razones del cambio paradigmático en el Primer Mundo, el hecho nos fuerza a acomodar una enorme disonancia histórica en Latinoamérica. Se ha de dar mayor cuota de poder al empresariado, a pesar de que el avance de la democracia pediría más bien mayor participación de los grupos imperfectamente incorporados a la vida moderna: ha de ahondarse el rezago en la satisfacción de demandas sociales, cuando el Estado Benefactor apenas alcanzaba una evolución embrionaria: ha de renunciarse a la intervención estatal cuando se encara la gigantesca tarea de reorientar dirección y estilo de desarrollo e insertarse en un mundo transnacionalizado de enormes bloques económicos.

Pero ahí está el imperativo inescapable al cambio frente a la opción a languidecer en el estancamiento y el aislamiento mundiales. Por eso se trata de cambiar rápida y radicalmente el patrón anterior de crecimiento. Las metas se alteran en el sentido anotado. Y también el papel de los agentes. El liderazgo protagónico de la acción pública se ve sustituido por la acción de la empresa privada. El mercado interno que antes proveía el ímpetu y la orientación del desarrollo, habrá de ser reemplazado por la demanda de los mercados internacionales. La inversión extranjera tendrá un papel estelar tanto en el financiamiento del desarrollo, como en señalar los derroteros de la industrialización, en vez de contentarse con el papel complementario y acotado de antaño.

En suma, hay una extraordinaria disonancia histórica a absorber y una extraordinaria acumulación de exigencias legítimas de cambio que provienen simultáneamente de afuera y de adentro de los sistemas sociales latinoamericanos. Y al parecer todos esos cambios han de hacerse, se están haciendo, pivoteados sobre Estados debilitados y en sociedades donde se distribuyen de modo crecientemente desigual las cargas del ajuste y los beneficios económicos.

Reflejo directo de lo anterior, no solo es el angostamiento de los objetivos sociales. El énfasis se pone en lo general, en lograr los llamados equilibrios macroeconómicos, así como en propiciar lo que ahora se califica de reforma estructural: abrir y elevar la competencia en los mercados, reducir la participación estatal en la economía, establecer alicientes o tratamientos fiscales benignos a las utilidades y reducir el poder de los sindicatos.

Por tanto, del ajuste fiscal propio de los programas de estabilización, se ha pasado a transferir más o menos masivamente funciones públicas al mercado. Sin duda las nuevas tesis incorporan

una crítica válida: nadie podría poner en tela de juicio la necesidad de sanear las finanzas públicas; reducir las excesivas regulaciones que interfieren el desarrollo fluido de la inversión y la producción: limitar la sobreextensión del sector público en campos directos de la producción para concentrarla en actividades de alta prelación.

Pero también abundan los excesos ideológicos que llevan a condenar toda interferencia gubernamental como errónea. Pareciera que de golpe se han desvanecido las imperfecciones del mercado, las disparidades distributivas, las externalidades y los rezagos del subdesarrollo. Por eso, hay riesgo vivo de erosionar la capacidad gubernamental de orientar el desarrollo y de proteger derechos sociales fundamentales. Al parecer el péndulo ideológico, tiene que exagerar para poder corregir los excesos y el agotamiento del paradigma anterior.

La regulación y la participación estatal en la producción son fenómenos característicos de la vida moderna. Ambas suponen la organización de acciones gubernamentales encaminadas a influir, dirigir o controlar la conducta de los agentes productivos y los ciudadanos. Una forma ya clásica de intervención es precisamente la de crear y proteger a las instituciones y reglas que conforman la organización del mercado. El funcionamiento de los mercados demanda necesariamente de una acción estatal eficiente.

Hoy domina la tesis de que la intervención estatal debe evaluarse con criterios de mercado. Con todo, la eficiencia económica explica poco de la historia de las intervenciones gubernamentales. Han sido razones sociales o políticas, más que cálculos de productividad las que han determinado y siguen determinando la presencia del Estado en la esfera económica: la seguridad en el abasto de bienes públicos, la corrección de sesgos distributivos, la ampliación de los derechos sociales, el fomento al desarrollo, han sido otros tantos objetivos fundamentadores del intervencionismo estatal.

De aquí que la intervención del Estado o su desmantelamiento revisten siempre un carácter normativo, en cuanto buscan satisfacer o abandonar objetivos de orden colectivo. La limitación de los abusos del monopolio o la exaltación de la eficiencia son otras tantas metas cuya selección entraña una inevitable jerarquización de valores. De ahí que las fronteras de lo público y lo privado acusen una enorme variación entre naciones que va más allá de cualquier explicación técnica.

Por lo demás, la intervención estatal suele revestir características diferenciales entre naciones avanzadas y economías en desarrollo. En las primeras, es menos frecuente la participación estatal en la producción y mayor en la creación de las instituciones del Estado Benefactor y de la defensa militar. En las segundas, se da el caso contrario, aunque ciertamente se han cometido excesos en el gasto bélico. Diferencias semejantes se dan en los estilos comparativos de regulación.

El ensanchamiento secular del Estado Benefactor en el Primer Mundo mas la explosión regulatoria que se inicia en los años sesenta crean tensiones fiscales y tensiones políticas entre los grupos de interés. No sólo se trata de las resistencias a tributar y los desincentivos a la inversión el ahorro y el trabajo o de la multiplicación de demandas sociales, sino de la creación de costos incrementales que ponen a algunos países industrializados en situación de inferioridad competitiva. Asimismo, la trasnacionalización privada de la producción y el comercio, necesita desembarazarse de las regulaciones nacionales para aprovechar sin obstáculos mercados de alcance mundial. De ahí, junto con otros muchos factores, el vuelco ideológico que se experimenta en el Primer Mundo.

En el Tercer Mundo esas corrientes ideológicas encuentran terreno fértil. Los gobiernos están abrumados frente al acrecentamiento de los déficit públicos, los *shock* petroleros, el alza de las tasas de interés, el cuasi-estancamiento secular de las economías y la interrupción del crédito externo. A ello se suman las preferencias doctrinarias de las instituciones multilaterales de crédito y de las agencias de desarrollo de países donantes.

Con todo, la privatización no se ha justificado tanto en esos apremios financieros, sino en términos de eficiencia económica. En general, las críticas señalan que las empresas públicas tienden a adoptar metas múltiples, innovar con lentitud, fijar precios con poca vinculación a los costos, generar menos utilidades e invertir en exceso.

Con rigor, no es posible probar en abstracto la superioridad de la empresa privada o de la pública, sin un complejo análisis de cada situación concreta. Los estudios empíricos llegan a distintas conclusiones, además de enfrentar las dificultades no resueltas de comparar el cumplimiento de uno —generación de utilidades— frente a varios objetivos —creación de empleo, subsidio a actividades estratégicas, combate a la inflación, atención a problemas

sociales— regímenes distintos de autonomía de gestión de las empresas o de contabilizar los costos de crear, en sustitución de la empresa pública, aparatos regulatorios *ad-hoc* cuando hay imperfecciones del mercado.

En los hechos, la supuesta ineficiencia estatal en la asignación de los recursos queda probada con los fracasos de algunos países y refutada con la experiencia de otros. La historia de Asia Oriental parece validar la tesis de la compatibilidad de una intensa intervención estatal con procesos rapidísimos de modernización productiva, mientras las de Europa Oriental parecerían marchar en sentido opuesto.

En cualquier caso, se ha roto el viejo consenso sobre el papel de las empresas públicas en el desarrollo. Más aún, hoy en día se pone en duda la validez de la teoría del desarrollo, la necesidad de la política industrial y la sabiduría misma del Estado Promotor. Y se ha hecho prevalecer la idea —objetiva o no— de la superioridad intrínseca de la empresa privada en materia microeconómica.

Sin negar la existencia de empresas públicas ineficaces, se han exagerado las virtudes de la privatización. Con frecuencia es difícil la desincorporación: magros y no repetitivos los beneficios presupuestales, altos los costos políticos o sociales y los de armar mecanismos regulatorios alternos. Además, la escasez de talento gerencial o administrativo es de orden general; afecta al Estado, pero tampoco existen capacidades ilimitadas en el sector privado; mas aún, la privatización ata recursos financieros y capacidades empresariales a actividades viejas que, por definición han dejado o están en proceso de dejar de ser estratégicas. Como lo señala una publicación en el Fondo Monetario Internacional (ocasional paper No. 56), pueden ser benéficos los impactos netos de la privatización, pero serán pequeños a menos que se implanten medidas que promuevan la competencia. La privatización estará dominada por otras políticas, en particular la liberalización, la regulación y el mejoramiento de los sistemas de incentivos.

En todo caso, se generaliza y universaliza la real o supuesta necesidad de la derregulación y la privatización, pasando por alto las especificaciones nacionales. El fondo de la cuestión es axiológico por cuanto lo que se intenta es cambiar la selección de las metas sociales. Los enfoques en boga hacen de la libertad económica el valor social fundamental. Por ello, se busca ensanchar la auto-



nomía individual y correlativamente disminuir la interferencia estatal en los asuntos privados.

Aquí de modo indirecto se asume —contra la experiencia histórica— la noción de la armonía entre metas económicas y sociales: todo lo bueno viene junto. Sin embargo, la elección de objetivos no se presta —pese a alegatos en contrario— a soluciones propiamente técnicas y hay inevitables *tradeoffs*. Es admisible que los ciudadanos prefieran la libertad económica sobre la igualdad. Pero no es válida su elección en el dominio de la ciencia: su legitimidad se funda en otra lógica, la de asentarse en decisiones tomadas democráticamente.

Entiéndase bien, lo anterior no significa dejar como inamovibles los estilos y el contenido de la intervención estatal. Los propios avances del desarrollo, la necesidad de emprender reformas en las estrategias económicas, los cambios sociales internos y los de alcance internacional o simplemente las exigencias del ajuste ante la crisis, hacen indispensable reformular las normas de regulación y de intervención estatal directa. Hay mucho por podar y depurar, pero también nuevos campos a cubrir, precisamente asociados a las enormes exigencias de cambio económico y a los enormes rezagos de las sociedades latinoamericanas.

## Conclusiones

Es obvio, afirmar que el papel del Estado en la economía debe cambiar, pero no podría abolirse ni conviene reducirlo al punto de cancelar una masa crítica indispensable.

Ensanchar las atribuciones del mercado, despolitizar a la economía entraña una transferencia real del poder en favor del sector empresarial nacional o extranjero. La necesidad de cambio puede ser legítima o ser inevitable, pero convendría someterla, sin velos tecnicistas al escrutinio democrático.

Frente a la enorme magnitud de las transformaciones a emprender, el éxito se asocia en altísimo grado al logro de la conexión social frente al cambio. Y ello supone plantear y debatir abiertamente las opciones hasta formar los necesarios acuerdos políticos. Para fortuna de todos, la dictadura y el militarismo de viejo cuño, aunque latentes dejan de ser amenaza inmediata a los sistemas políticos latinoamericanos.

Con todo hay otros riesgos. Acaso el más serio consista en hacer de la alternación en el poder un rito desnudo de contenido sustantivo. En efecto, la tecnología moderna y acaso la empresa privada pueden ofrecer un manejo más productivo de los recursos nacionales, pero lo están haciendo al costo de excluir políticamente la consideración de los valores que forman el armazón vertebrador de la vida en toda sociedad. Con sus ventajas innegables, la tecnología y el mercado, en tanto ideología, tienen hoy el inconveniente de desplazar a las normas de equidad y solidaridad hasta gestar un mundo eficiente pero pleno de desigualdad y falta de valores comunes. La tarea consiste en liberarse del empobrecimiento cultural y de los sesgos de los planteamientos técnicos y económicos en boga, a fin de dar mayor peso a la formación de consensos y de decisiones sustentadas en una gama más rica de valores, los que surjan de la discusión política de los intereses comunes. En rigor, la esencia de la vida democrática es la participación en los asuntos medulares de la sociedad, esto es, en fijar los derroteros del futuro, reconocer los límites de lo asequible, determinar *ex-ante* las formas de distribuir cargas y beneficios entre la población y refrendar o modificar los términos del pacto social.

Aquí es donde se aprecia la cortedad de los avances de la democracia latinoamericana y las fuentes de la insatisfacción de la sociedad civil frente a los gobiernos. La falta de un diálogo político profundo dificulta formar los consensos políticos indispensables a la conexión de sociedad inmersa en procesos profundos de cambio y adaptación.

Esas tareas intrínsecamente vertebrales en toda sociedad que aspire a la modernidad, hoy lo son más ante el vacío ideológico creado por la crisis de la izquierda y la avalancha doctrinaria neoconservadora. Hay entonces, riesgo de minar el poder equilibrador del Estado y de auspiciar divisiones aún más extremosas en la suerte económica de los países y de los distintos segmentos sociales que los componen.

Y, sin embargo, los valores sociales tienen carácter histórico. La noción de lo que es justo o injusto en la distribución del poder o la riqueza, cambia con el tiempo.

Que el estancamiento económico o la concentración paulatina o brusca de los ingresos o su reverso, la difusión de la pobreza, lleguen a ser hechos aceptados en América Latina, constituye una perspectiva aterradora, pero ciertamente posible a juzgar por la

experiencia de la última década. Ello, sin embargo, llevaría casi sin remedio a tornar cada vez más ingobernables o inestables a sociedades formalmente democráticas. La razón es llana, mientras no sean satisfechas o acotadas consensualmente demandas generalizadas en materia de justicia y mejoría económica, seguridad, participación y libertades, inevitablemente se ahondarán o abrirán fisuras entre gobernados y autoridad.