

Editorial

¿Más Mercado o Más Estado? El Falso Dilema



Isaías Covarrubias Marquina

Universidad Centroccidental "Lisandro Alvarado"
 Barquisimeto, Venezuela
icovarr@ucla.edu.ve

Nota del Autor

Magister en Desarrollo Económico del Instituto Iberoamericano de Desarrollo Agrario (IIDARA). Especialista en Evaluación Financiera y Social de Proyectos del Programa BID-CAF-Uniandes. Especialista en Planificación Estratégica del Desarrollo Regional y Local (Programa ILPES-CEPAL). Economista de la Universidad de Los Andes (Venezuela). Profesor Titular de la Universidad Centroccidental "Lisandro Alvarado" (Venezuela). Consultor nacional e internacional.

Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2746-4043>

Al terminar la II Guerra Mundial, al presidente Konrad Adenauer, quien a la sazón dirigiría la reconstrucción económica de Alemania, se le preguntó si dicha reconstrucción se orientaría hacia crear un sistema de economía de mercado o si por el contrario sería el Estado el que llevaría el mayor peso relativo en la conducción de las actividades económicas. Adenauer respondió con una frase que ha quedado para la posteridad, como idea normativa del necesario equilibrio que en una sociedad liberal deben tener el funcionamiento del mercado y las acciones del Estado: "Tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario".

Desde una perspectiva histórica, la primera mitad del siglo XX vio imponerse a los modelos keynesianos, los cuales proveyeron un andamiaje teórico y práctico para justificar la intervención del Estado en la economía, como una manera de solventar los problemas y efectos negativos de la caída de la demanda agregada, que provoca la disminución de la tasa de inversión privada y

genera un aumento del nivel de desempleo, colocando a la economía en una recesión. Que los remedios keynesianos fuesen efectivos en primera instancia para recuperar las economías de Occidente basadas en el mercado, fue una prueba contundente de que el Estado no es necesariamente, para decirlo en términos marxistas, una pieza más del engranaje de la superestructura política y jurídica que está condicionada a los intereses y acciones de la élite de poder. Por el contrario, es un hecho comprobado que los gobiernos, con sus ventajas y limitaciones, se adaptan a los procesos en marcha para generar políticas públicas que son relativamente independientes de los intereses de una minoría o incluso a veces contrapuestos a ésta.

No obstante, lo que en principio significó contar con unas políticas operativas efectivas en manos de los gobiernos para solventar las recesiones económicas, se convirtió en una receta permanente, en medio de un sector público cada vez más sobredimensionado. Es curioso que el

propio Keynes fuese uno de los primeros en cuestionar que los remedios keynesianos pudiesen funcionar más allá del corto plazo. Los modelos derivados de la teoría keynesiana, se debe recalcar esto, no parecen estar diseñados para ajustarse bien y responder a las amenazas y desafíos que le plantea a una sociedad el crecimiento económico a largo plazo, también llamado ahora crecimiento sostenible.

Especialmente desde los años setenta del siglo XX, la contraofensiva a los modelos keynesianos provino, en primera instancia, del monetarismo, una corriente cuestionadora de la eficacia de las políticas derivadas del keynesianismo, según la cual dichas políticas constituyen, en la práctica, la fuente principal del surgimiento de desequilibrios macroeconómicos. Esta contraofensiva le abrió las puertas a teorías y recomendaciones de política basadas en una concepción que reduce a su mínima expresión la intervención del Estado en el funcionamiento de los mercados y en la actividad económica, en general. Se generó, entonces, una onda expansiva de gobiernos neoliberales, con el de Ronald Reagan en los Estados Unidos y el de Margaret Thatcher en el Reino Unido a la cabeza, lo cual supuso una vuelta de tuerca que redujo al límite el papel del Estado como agente económico.

Pero este proceso no se quedó allí. "El fin de la historia", postulado por Fukuyama (1992), vendría con la instauración de un orden político y económico de alcance mundial basado en el liberalismo democrático y en un nivel casi absoluto de liberalización económica. Sin embargo, el modelo neoliberal no cumplió ni materializó los objetivos y expectativas de un mayor bienestar y, por el contrario, desde hace por lo menos cuatro décadas, la excesiva liberalización y desregulación de la economía, el apartamiento del Estado en la instrumentación de planes y políticas con impacto

en las actividades económicas, especialmente en la necesaria inversión en bienes públicos, agudizó problemas económicos estructurales ya existentes, o trajo consigo algunos de nuevo cuño. Incluso, los Estados de Bienestar europeos comenzaron a tener serios problemas para mantener el necesario equilibrio fiscal de su sistema.

Un inventario simple de los problemas relacionados a las fallas en el funcionamiento de los mercados, cuando éstos se dejan operar sin ningún tipo de regulación efectiva, constataría por lo menos los siguientes: la generación excesiva de contaminación, el control monopólico y oligopólico de vastos sectores económicos por parte de las corporaciones de alcance global, la concentración del sistema financiero, el auge de actividades financieras y comerciales ilícitas, la evasión de impuestos. Estas fallas, al no ser corregidas, o siquiera atendidas suficientemente desde los gobiernos, debido en parte a la inacción del Estado, tienden a agudizar los problemas. Entre las consecuencias más visibles a escala global de estos problemas destacan: el agravamiento del cambio climático, la pobreza, el aumento de la desigualdad, el incremento del desempleo, la exclusión social, la inmigración, las crisis financieras.

Con relación a lo anterior, en las últimas tres décadas ha habido, desde el campo de la investigación en la ciencia económica y otras disciplinas de las ciencias sociales, un despliegue de análisis que ha actualizado el inventario de estas situaciones problemáticas, sus causas y efectos, proponiendo en algunos casos posibles soluciones. Por lo demás, los diagnósticos plantean, a manera de advertencia, que si estos problemas en el contexto de la globalización no son tratados correctamente, ésta acarreará más costos que beneficios sociales, cancelando la posibilidad de beneficiar a la mayoría de la población mundial y

no solo a grupos privilegiados (Stiglitz, 2002). En el contexto de las naciones, la agudización de los problemas mencionados puede terminar generando serias crisis políticas y económicas de alcance insospechado, como lo expone, por ejemplo, Varoufakis (2016) para el caso de Grecia.

En lo que sigue, se discutirán brevemente algunos planteamientos que rescatan la necesidad de recuperar el papel del Estado como orientador de la actividad económica, un papel que en el marco de políticas públicas integrales, es requerido para, si no eliminar, al menos paliar los obstáculos que merman las oportunidades de conseguir un mayor desarrollo, en el caso de los países en desarrollo, o sostener el crecimiento a largo plazo, cuando se trata de los países desarrollados. Se discutirá, además, la relevancia del papel del Estado dentro del contexto de la crisis provocada por la emergencia de la pandemia del Covid-19, ya que esta crisis sirve perfectamente de telón de fondo para tratar dicha importancia.

En principio, cabe exponer algunas justificaciones en torno al papel que debe cumplir el Estado en la actividad económica, más allá de garantizar el buen funcionamiento de los mercados, especialmente, sus acciones dirigidas a hacer que el crecimiento económico, el aumento del bienestar consiguiente, las mejoras de la calidad de vida, se distribuyan entre amplios sectores de la población.

Una primera justificación se puede enfocar tomando en cuenta que la lógica operativa de la acción colectiva, generalmente, comporta resultados que están por debajo de lo deseado, cuando dicha acción se realiza en el contexto de la inacción del Estado. Esto ocurre así porque generalmente los grupos privados minoritarios, pero con gran poder económico o político, aprovechan la oportunidad de apuntalar sus

intereses concretos en un entorno donde sus decisiones y acciones tienen poco o ningún contrapeso. En cambio, los intereses de la mayoría tienden a ser difusos y ante la existencia de un problema que los afecta directamente, estos grupos no tienen incentivos para generar la acción colectiva necesaria que conlleve la búsqueda de soluciones o, al menos, la neutralización del problema (Olson, 1977).

La necesidad de tener un Estado institucionalmente fuerte se justifica, entonces, por el imperativo de contar con una gobernanza capaz de garantizar que las demandas de la mayoría puedan ser efectivamente atendidas dentro de una ecuación social más equilibrada, en la cual la instrumentación de reglas y de políticas se realice apuntando a que sus potenciales beneficios se distribuyan entre las clases sociales de una manera lo más amplia e inclusiva posible.

Una segunda justificación proviene de los análisis que le otorgan relevancia al papel que cumplen las instituciones para facilitar o, por el contrario, obstaculizar el desempeño económico. Considerando las instituciones en un sentido amplio, éstas representan las leyes, reglas, normas, formales e informales, en las cuales se sustenta el tipo de acuerdos, las reglas del juego, que crean condiciones para que una sociedad se desempeñe bien o mal económicamente (North, 1993).

Está demostrado empíricamente mediante diferentes estudios econométricos, que la calidad institucional, medida por la efectividad de las instituciones y de las políticas, tiene un efecto sustancial en el nivel de ingreso de una sociedad, en su crecimiento y en su nivel de volatilidad económica (Rodrik y Subramanian, 2003). Para Acemoglu y Robinson (2013), las instituciones proactivas, reflejadas en políticas económicas efectivas implementadas por un gobierno en un

territorio o una nación, terminan siendo el factor clave para determinar si dichas políticas conducirán hacia la prosperidad económica o si generarán estancamiento.

Queda explícito que el papel del Estado debe ser, por una parte, fomentar el tipo de instituciones que ofrezcan incentivos a los agentes económicos (consumidores, empresarios, inversionistas, financistas) para realizar acciones que se orienten a lograr un desempeño económico altamente productivo. Por otra parte, el Estado debe asumir el rol de instrumentar políticas que posibiliten mejoras institucionales, abriendo oportunidades para que los agentes económicos puedan maximizar los resultados de sus acciones.

Desde esta perspectiva, una tercera justificación para el importante papel a cumplir por los gobiernos remite a establecer la debida gobernanza y la instrumentación de políticas efectivas, haciendo operativas aquellas que permiten alinear la tasa privada de rentabilidad con la tasa social de rentabilidad. Esta es una labor cuya evidencia empírica demuestra que rinde amplios beneficios en términos del aumento del bienestar social (Covarrubias, 2021b).

Una cuarta justificación en torno al rol del Estado en la actividad económica se corresponde con la consideración de lo que puede aportar el mismo en cuanto al fomento de las capacidades del desarrollo humano. En el enfoque de las capacidades, éstas aluden a la dotación de libertades (políticas, económicas, sociales), así como a las oportunidades que tiene la gente para elegir llevar la vida que quiere vivir. Desde un plano no instrumental, la vida que una persona decide llevar responde a las libertades y oportunidades con las que cuenta. Desde un punto de vista instrumental, el desarrollo es el proceso por el cual las sociedades llegan a arreglos que propician las capacidades en la forma de más libertades y

oportunidades, para que la gente mejore su calidad de vida. Si hay limitaciones en este sentido, las políticas y las acciones civiles se deben direccionar hacia el objetivo de eliminar los obstáculos que impiden alcanzar más libertades y oportunidades (Sen, 1993; 1999).

El Estado cumple, entonces, una función especialísima en el fomento de las capacidades que otorgan libertades y oportunidades a los ciudadanos. En principio, un gobierno de una nación debe asegurar que institucionalmente se respeten las libertades refrendadas en su cuerpo legal, su Constitución. Luego tiene que garantizar su cumplimiento para todos, sin exclusión ni discriminación. Además, debe fomentar las políticas públicas que permiten complementar el aseguramiento de los derechos civiles con la ampliación de oportunidades para el disfrute de estos derechos en el plano político, económico y social.

En este orden de ideas, es variada la gama de políticas dirigidas a apuntalar el bien común y fomentar la complementariedad entre el sector público y el privado. Sin embargo, como cualquier conjunto de políticas, éstas deben pasar por el tamiz de demostrar su eficacia, someterse a la evaluación que arroje la evidencia empírica, señalando si, en términos de costos y beneficios, generarán rentabilidad privada, rentabilidad social o ambas.

Dado que los bienes públicos son bienes no rivales, es decir, pueden ser consumidos o usados por más de un consumidor o usuario a la vez, y también son bienes no excluyentes, es decir, no excluyen de su consumo o uso a quienes no hayan pagado por ellos, reúnen dos características que los hacen propicios para incentivar acciones económicas que van en beneficio de la mayoría. Por esta razón, la inversión en bienes y servicios públicos por parte de un gobierno, cuando ésta se

hace eficazmente, se convierte en una valiosa herramienta para acercar la tasa privada de retorno a la respectiva tasa social, puesto que generalmente la inversión en bienes públicos genera externalidades positivas, derivando en beneficios que pueden ser internalizados por agentes económicos que, de otra manera, no podrían acceder a esos beneficios.

La inversión en bienes públicos como: infraestructura, especialmente la de telecomunicaciones; salud pública, como la de carácter preventivo relacionada con las vacunas; educación, particularmente en las primeras etapas escolares; e investigación científica, se encuentran entre las que tienen altas tasas de retorno social, según lo muestra la evidencia empírica disponible. En general, son sumamente rentables socialmente las inversiones públicas que fomentan e incentivan la educación, la formación de capital humano en cantidad y calidad, porque se complementan muy bien con los rendimientos de la inversión privada (Covarrubias, 2021a).

Para refrendar el alcance de la afirmación anterior, se puede tomar el caso de la inversión pública en investigación y desarrollo alrededor de la consecución de las vacunas necesarias para combatir, desde el 2020 y hasta el presente, el virus del Covid-19. En efecto, el grueso de la inversión en la investigación que gira en torno a la consecución de las vacunas ha sido provisto mediante financiamiento público por miles de millones de dólares. Aunque es encomiable el esfuerzo realizado por las compañías farmacéuticas privadas al lograr obtener las vacunas contra el Covid-19 en relativamente poco tiempo, no es menos cierto que este avance tecnológico no hubiera sido posible sin el apoyo de décadas de inversión pública a gran escala en investigación y desarrollo en el campo de la salud pública (Mazucatto, Lishi Li y Torreele, 2020).

La consecución de las vacunas ha supuesto varios desafíos para la acción del Estado, en aras de garantizar el interés público, el bien común, por sobre los intereses legítimos pero contrapuestos, de las farmacéuticas en su búsqueda de ganancias. Un primer desafío lo ha representado para los gobiernos garantizar una vacunación que alcance a toda la población, sin exclusiones de ningún tipo, pero el interés privado de las farmacéuticas, basado en un modelo de negocios que les permite obtener el máximo provecho de la inversión pública, lo ha impedido de cierta manera. Un segundo desafío lo ha constituido ajustar el esquema de gobernabilidad internacional ante este problema de salud pública global. El objetivo es que dicho esquema responda a un interés general, en función del bien colectivo, por sobre los intereses privados de las empresas transnacionales e, incluso, de los intereses nacionales particulares, especialmente de los países ricos frente a las necesidades de las naciones pobres (Mazucatto, Lishi Li y Torreele, 2020).

Vale la pena destacar que así como el funcionamiento de los mercados es susceptible de generar externalidades negativas, reflejadas en fallas del mercado, la inversión pública mal dirigida, incompleta, o de la cual se benefician exclusivamente grupos privilegiados, representa fallas del Estado que terminan socavando la eficacia de las políticas públicas y mermando la provisión de bienes públicos fundamentales como la educación y la salud. En particular, buena parte de las fallas desde la acción gubernamental se produce por la confusión de objetivos, pues se deja a un lado la consideración de que: "El Estado es un ente fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso" (Banco Mundial, 1997, p. 1).

A manera de conclusión, se podría decir que constituye todo un reto valorizar y evaluar las políticas y las inversiones públicas dirigidas al bien común. Esta valorización y evaluación es lo que permite distinguir qué tipo de políticas y cuáles inversiones públicas puede tener mayor impacto en el incremento de la tasa social de retorno y cuáles se alinean mejor con la tasa privada de retorno. En definitiva, se trata de hacer factible el criterio de Adenauer, expuesto al comienzo de este escrito: lograr que las políticas y acciones de un gobierno compendien en un mismo modelo de crecimiento económico y de desarrollo, tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario.

Referencias

- Acemoglu, D. y Robinson J. (2013). *Por qué fracasan los países*. Crítica.
- Banco Mundial (1997). *El Estado en un mundo en transformación*. Publicaciones del Banco Mundial.
- Covarrubias I. (26 de marzo de 2021a). *El capital humano (a propósito de la vacuna para combatir el covid-19)*. La economía sí tiene quien le escriba. <https://covarrubias.eumed.net/el-capital-humano-a-proposito-de-la-vacuna-para-combatir-el-covid-19/>
- Covarrubias, I. (4 de junio de 2021b). *El poder del dinero y las finanzas (7)*. La tasa social de retorno. La economía sí tiene quien le escriba. <https://covarrubias.eumed.net/el-poder-del-dinero-y-las-finanzas-7-la-tasa-social-de-retorno/>
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Planeta.
- Mazucatto, M., Lishi Li, H. y Torreele, E. (1 de diciembre de 2020). *Designing Vaccines for People, Not Profits*. Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid-vaccines-for-profit-not-for-people-by-mariana-mazucatto-et-al-2020-12>
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Olson, M. (1977). *The Logic of collective action*. Harvard University Press.
- Rodrik, D., Subramanian, A. (2003). The primacy of institutions. *Finance and Development* 40(2), 31-37.
- Sen, A. (1993). Capacity and well-being. En: M. Nussbaum y A. Sen (Eds.), *The Quality of Life* (pp. 30-53). Oxford University Press.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Alfred A. Knopf Publisher.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Taurus.
- Varoufakis, Y. (20 de diciembre de 2016). *Greece's perpetual crisis*. Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/commentary/perpetual-greek-debt-crisis-by-yanis-varoufakis-2016-12>