

ROL DEL ESTADO, LIBRE MERCADO Y SOBERANÍA NACIONAL*

BELKIS C. CASTILLO DE GALARRAGA
ESCUELA DE ECONOMÍA - IIES, UCV

Resumen:

El presente artículo tiene el propósito general de establecer las dificultades que el Estado presenta para ejercer funciones de dirección y control en un mercado globalizado. Las ideas aquí expresadas se han fundamentado en algunos planteamientos filosóficos, referencias históricas y pragmáticas percibidas básicamente desde América Latina y mediante un proceso de asimilación y confrontación de ideas, algunas de ellas propias y, cuando no, de autores mencionados. Dicho contenido se desarrolla y expresa en torno a las interrogantes básicas expresadas a continuación:

- 1.- ¿El Estado o el mercado resolverán los actuales problemas económicos y sociales?
- 2.- ¿Son capaces los Estados nacionales latinoamericanos, mediante el ejercicio de su soberanía, de ejercer controles en el mercado que conduzcan a superar en medida alguna su problemática social y la económica?.

Palabras claves: Rol del Estado, rol del mercado, modelo de Estado, soberanía nacional, globalización.

I. DINÁMICA DEL ROL DEL ESTADO MODERNO EN EL CONTEXTO ECONÓMICO

El Estado es una estructura que evoluciona de acuerdo con las circunstancias que se suceden en el orden económico y social. En la discusión acerca del rol del Estado en la sociedad, subyace la confrontación de Kant y Hegel, ante lo cual se precisa elegir una salida. Las referencias expresadas por Sánchez (1999) son útiles para precisar dicha confrontación. Según éste catedrático:

Durante el siglo XVIII el individualismo y el liberalismo son considerados por Kant, como elementos centrales para la constitución de la sociedad. Para el siglo XIX, tal planteamiento fracasa, en virtud de la manifiesta inconsistencia según la cual el hombre a partir de su subjetividad, su yo, logra constituir la sociedad.

En el siglo XIX, Hegel plantea que el Estado como colectivo es el elemento constitutivo de la sociedad, pero en el siglo XX, luego de la experiencia del fascismo como máxima expresión del totalitarismo, se intenta poner límites a la intervención del Estado.

* Este trabajo se presentó en el Seminario "Democracia y Libre Mercado" coordinado por el Dr. Jorge Rivadeneyra en el Programa del Doctorado en Ciencias Sociales de FACES, UCV.

Desde la óptica de la confrontación entre los planteamientos de Kant y Hegel, se puede apreciar la delimitación del rol del Estado moderno, según la cual, se evidencia una rivalidad entre quienes abogan por enfatizar las acciones del individualismo por una parte y por otra, quienes abogan por limitar la intervención del Estado en la sociedad y en el mercado en particular.

Al considerar el contexto económico como una particularidad de lo social podríamos aplicar las mismas consideraciones relativas a la confrontación ya referida sobre el intervencionismo del Estado. En el contexto económico, el Estado cumple con funciones particulares con el propósito de regular, orientar y/o impulsar la actividad económica y el denominado bienestar social. Las acciones del Estado en el campo económico han evolucionado de acuerdo con la dinámica del sistema económico cada vez más complejo.

En la etapa de plena vigencia del Capitalismo Comercial (finales del siglo XVII hasta mediados del XIX), las atribuciones del Estado se limitaban a preservar las reglas del juego del sistema de libre mercado e iniciativa privada. En tal sentido, se constituía en árbitro de los conflictos que pudieran surgir con la acción de las negociaciones. También, era competencia del Estado administrar los servicios denominados públicos, de carácter no económico, tales como la seguridad, el correo y la justicia. El equilibrio y el crecimiento económico serían el resultado de la acción libre de los factores y mecanismos del mercado, ello de acuerdo con la doctrina liberal.

La actividad económica fue evolucionando de tal modo que surgió el monopolio como suerte de antítesis frente a la libre competencia. La organización de la actividad económica se hizo más complicada con la competencia monopolística y con la aparición de los sindicatos, ante los excesos de la explotación de la fuerza de trabajo, lo cual indujo al estado a fijar normas reguladoras de los monopolios y del mercado de trabajo.

Las atribuciones del Estado se expandían y profundizaban en todos los campos de la economía. Algunos países innovaron medidas proteccionistas para favorecer su desarrollo industrial incipiente, lo cual condujo a normar las relaciones económicas entre los Estados y a precisar ajustes en las políticas económicas internas. Con ello se estableció una nueva fase de evolución del Estado con una más amplia esfera de actividad de la administración pública que acababa en nuevos servicios que eran indispensables para la orientación y regulación de las relaciones económicas, tales como la emisión monetaria, la elaboración de las estadísticas de producción y de exportación de empleo y el resto de las cuentas nacionales, todo esto relacionado con los aspectos económicos internos. Además, desde entonces se hizo necesario ejercer funciones de política internacio-

nal para ajustar las relaciones económicas entre las naciones, conjuntamente con la política económica interna.

Durante los años 1929-1934 ocurrió un fenómeno que marcó el devenir del funcionamiento de la economía. Conocido como la gran depresión capitalista, este fenómeno condujo a la intervención del Estado en la economía mediante funciones estabilizadoras de la misma. Dicha función, considerada como una de las más importantes que deben cumplir los gobiernos, se hace posible mediante la aplicación de un conjunto de medidas macroeconómicas relativas a combatir el desempleo y la inflación, así como atenuar la caída de la producción. Con ello se intenta evitar las fuertes fluctuaciones de la actividad económica, que las economías experimentan con relativa frecuencia, a las cuales se le denomina ciclos económicos.

Vale señalar que quien en forma doctrinaria logró definir el papel estabilizador del Estado, a través de la función fiscal y del gasto público, fue el economista inglés Jhon Maynard Keynes. Los partidarios de la doctrina Keynesiana, entre los cuales se encuentra el premio nobel James Tobin, fundador de una tendencia denominada "Nueva Economía", ratifican cada vez con mayor énfasis, que al Estado le compete todo lo relacionado con la política fiscal y monetaria.

Otros economistas, en particular los representantes y seguidores de la "Escuela de Chicago" fundada por Milton Friedman, desconfían del papel del Estado como ente estabilizador, pues confían en la capacidad del mercado para la asignación eficiente de los recursos y para la solución de los desequilibrios que ocurren en la economía, los cuales son transitorios según sus postulados teóricos.

El surgimiento de un régimen socialista originó, a partir de 1947, unas funciones de planificación muy particulares por parte del Estado. Mediante la formulación de planes quinquenales, el Estado organizaba la producción, circulación, distribución y uso de la riqueza, reemplazando la iniciativa privada, aún cuando formalmente el mercado funcionaba. Este sistema de planificación se caracterizó por ser centralizado, reemplazar las decisiones privadas por decisiones de alcance colectivo social a nivel nacional, regional o local. Se definen los objetivos económicos, se precisan metas, se coordinan y utilizan medios mediante instrumentos y mecanismos de acción, todo en función de la compatibilidad entre fines y medios.

Paralelo a este sistema de planificación centralizada, en el mundo occidental se fue desarrollando otro sistema de planificación con distintos alcances y modalidades.

Los efectos de la gran depresión, de la segunda guerra mundial y los problemas del crecimiento económico desigual en los países, fueron circunstancias que exigieron de una coordinación estatal, utilizando los mecanismos del mercado con algunas distinciones en cuanto al tratamiento de las actividades, según su carácter o naturaleza pública o privada.

De acuerdo con lo antes expuesto, las funciones principales que desempeña el Estado en una economía moderna se resumen a continuación:

Reguladora: se refiere a las acciones de reglamentación que permiten un relativo control de los asuntos económicos por parte del Estado. Dicha función está vinculada con el establecimiento de un marco jurídico-institucional para que el mercado funcione. También se incluyen aquí las acciones del Estado que influyen en la asignación de recursos con el propósito de mejorar la eficiencia del mercado, así como las acciones que influyen sobre la distribución del ingreso.

Estabilizadora: se refiere a las acciones dirigidas a superar los desequilibrios macroeconómicos tales como el desempleo, la inflación y la caída de la producción. Esta función se vincula con las políticas fiscal, monetaria y cambiaria, las cuales exigen una coordinación estatal y algunas restricciones en los mecanismos del mercado. Su propósito es subsanar deficiencias del mercado, mediante un proceso planificador.

Productora: el Estado agrega valor al producto en la medida que incorpora valor a la compra de insumos hecha en el mercado. Como productor el Estado produce bienes y servicios que pueden o no realizarse en el mercado. Por ejemplo, la elaboración de documentos de identidad, tales como los pasaportes y cédulas, los cuales constituyen bienes macroeconómicos que no concurren al mercado. De igual forma, el Estado produce economías externas, relacionadas con la realización de obras de infraestructura como las carreteras, autopistas y acueductos, las cuales no se incluyen como costos en los precios que la sociedad debe pagar.

Vale comentar que la tecnocracia internacional, cuando aboga por el neoliberalismo, divulga que el Estado debe limitar su acción productora exclusivamente a los servicios específicos relacionados con sus propias funciones. En concordancia con tal criterio, el Estado para ser eficiente debe producir solo servicios específicos de la administración pública, de la educación y la salud.

Con relación a las funciones reguladora y estabilizadora presenciamos actualmente una discusión enmarcada en el Estado de Derecho. De acuerdo con una visión de este último, las funciones del Estado deben limitarse exclusivamente a lo político, que a su vez obedece solo al mantenimiento del orden. En

efecto, al distinguirse en la sociedad (según el estado de derecho) lo político relativo al estado y lo civil relativo al mercado, entonces el gobierno no puede interferir en el mercado (orden civil) de ninguna manera.

De acuerdo con tal planteamiento, el mercado se constituye en generador de una gran proporción de la institucionalidad social, reduciéndose el papel del Estado a una acción mínima, la cual podría devenir en una concepción utópica tal que no necesitaría de acciones de mediación ni de políticos, ya que todo podría decidirse en el mercado incluso por la vía de Internet.

Lo antes dicho es propicio para comentar que en muchos casos la discusión pública presenta sesgos con contenidos de utopía en el sentido de que muchas veces se plantean o proponen soluciones para una realidad diferente a la que se percibe.

II - SIGNIFICACIÓN DEL MERCADO

Con relación al mercado conviene precisar su significación en la sociedad. El mercado constituye en el sistema económico capitalista el coordinador más relevante de la sociedad, sin competencia alguna. Coordina de tal manera que nos compromete a todos en una relación de cooperación (no altruista). Todo lo que queremos de la vida, incluso la compañía, debe contar con otras personas y el mercado es el organizador mediante el sistema de precios.

Pero, el mercado presenta algunas dificultades: por ejemplo, en cada decisión tomada hay costos y hay externalidades que no se incluyen en los precios. Entonces la sociedad debe pagar por la decisión cuando los precios no cubren los costos. Ocurre además que, según palabras del Profesor Charles Lindblom de la Universidad de Yale (1999), "El mercado es un sistema inhumano, duro y cruel, porque opera con base a que se saca del sistema con relación a lo que se agrega o coloca en él". Por ello solo ciertas personas pueden participar directamente en él, lo cual implica que hay muchos excluidos, por ejemplo algunos ancianos y los niños.

Esta problemática ha generado la exclusión del mercado de contingentes cada vez mayores de la población, lo cual ha conducido a que el Estado se constituya en América Latina, por ejemplo, a partir de la Segunda Guerra Mundial, "en un agente de incorporación de amplios sectores sociales a la ciudadanía política y social, por la vía de la modernización de los sistemas políticos, pero también por la creación de las instituciones propias de un Estado Social" (Gómez, 1997, 11).

III.- CAMBIOS EN LOS MODELOS DE ESTADO: LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

Ante las limitaciones del mercado para la asignación de recursos y la necesidad de hacer partícipes a los ciudadanos de sus derechos en los beneficios materiales del desarrollo económico, surgió recientemente la denominada Economía Social de Mercado. Esta se caracteriza por ser una economía de libre mercado complementada por sistemas de seguridad social y compensación bajo la supervisión del Estado.

De acuerdo con Oesterdiekhoff P. (1998, 13), "La Economía Social de Mercado no se limita a gastos sociales del Estado, intervención en la redistribución de ingresos y sistemas solidarios de seguridad: el Estado tiene que velar por la máxima integración de todos los grupos sociales en la vida económica, así como por su participación en los resultados, acordes con sus aportes productivos".

Según este planteamiento, el Estado debe emprender todas las acciones públicas que propicien el disfrute de los bienes de consumo e infraestructura necesarios para mejorar el nivel de vida de la población pero, sin interferir en los mecanismos del mercado. En este sentido la acción del Estado debe limitarse al ámbito distributivo o integrador, para compensar los desajustes derivados de las exclusiones del mercado.

Es interesante comentar que éste modelo de Estado presente solo en algunas regiones de América Latina, pretendía contribuir con el proceso de constitución de ciudadanía, centrada en el Estado. Posteriormente, la crítica y el desmantelamiento del Estado Social pretende recentrarla en la sociedad civil, lo cual plantea, según palabras de Luis Gómez L., "la superación del dilema entre el estatismo paternalista y el individualismo disgregador (Op. cit., 32).

Este panorama nos permite captar un orden social dinámico y cambiante. Apreciamos transiciones en las organizaciones sociales, en el modelo de Estado, en las relaciones económicas y geopolíticas que parecen estar en sintonía con el fenómeno de la globalización.

IV.- SOBERANÍA NACIONAL

Uno de los valores indispensables en el plano internacional, para el reconocimiento de los Estados y sus gobiernos lo constituye el concepto de soberanía. Este valor aparentemente universal y necesario presenta sus particularidades en América Latina, propias de su desarrollo histórico, cada vez más vinculado al proceso de globalización. Para comprender esta problemática conviene precisar

el concepto de soberanía y su aplicación en América Latina. Posteriormente se tratará de aplicar tal concepto en el contexto de la globalización.

En la percepción del concepto de soberanía, la experiencia de Europa constituye una referencia obligada. Allí, la soberanía fue la expresión de los intereses y acciones de grupos de poder dentro de zonas geográficas en tiempos históricos delimitados. De tal modo, "la soberanía permitía a los Estados contener territorialmente los factores que determinan su propia evolución y desarrollo" (Pérez, 1997, 17).

A los Estados Latinoamericanos, se les adjudicó oficialmente el principio jurídico de la soberanía, según la expresión del derecho internacional y sin el contenido histórico y político que expresaba lucha de intereses y acciones de grupos de poder, como lo tuvo en las sociedades europeas.

Según expresión de Pérez (Idem), "Los Estados latinoamericanos nunca fueron capaces de contener o expresar sus propias historias; han sido, más bien, desde sus comienzos, receptáculos abiertos para la historia de Occidente. De allí que nunca hayan sido expresiones espaciales de un tiempo histórico nacional".

La realidad de América Latina caracterizada por no haber desarrollado capacidad para controlar los factores sociales, políticos y económicos que determinaran una evolución nacional propia para la consolidación de un Estado moderno, se complica con el fenómeno de la globalización.

En efecto, el sistema económico de los países de América Latina siempre ha estado influenciado por la dinámica de las economías desarrolladas. Como evidencia de lo antes dicho se aprecia que las estrategias de industrialización durante la década de los ochenta, fueron estimuladas por los principales organismos crediticios multilaterales, tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, sobre la base de principios definidos por dichos organismos y destinados a la promoción de exportaciones, creación de zonas francas de procesamiento para la exportación y a la captura de inversiones extranjeras para un sector manufacturero orientado hacia la exportación y el abandono de políticas basadas en la sustitución de importaciones.

Los países en desarrollo realizaban intentos de asimilar las políticas de reorientación de la industrialización logrando éxitos, en algunos casos para activar la competencia. Mientras tal proceso se extendía, comenzaron a hacerse notorios cambios en la dinámica de la competencia corporativa y las inversiones en los países desarrollados, que evidenciaban ciertos conflictos entre las grandes corporaciones y las fuerzas económicas. Entre tales conflictos, vale mencionar

según Oman (1993, 65), “la disminución en los ingresos corporativos, exacerbada por los altos costos de los intereses y por la profunda recesión registrada a comienzos de los años 80, llevó a un número cada vez mayor de empresas fabricantes en las principales economías mundiales y en especial en Estados Unidos, a trasladar más actividades a áreas de producción “extraterritoriales” en los países en desarrollo”, ello con el propósito de recuperar márgenes de ganancia mediante una reducción de los costos en salarios.

Otros elementos que incidieron en los cambios aludidos fueron el desarrollo y la difusión, desde fines de los años 70, de las nuevas tecnologías de computación y comunicación que condujeron a la globalización de los mercados financieros. Esta globalización financiera contribuyó con las fusiones de activos corporativos. Por otra parte la nueva tecnología de la información ha contribuido también con la globalización del mercado, en tanto suministra información rápida e íntegra de productos y servicios ofrecidos para la venta desde cualquier parte del planeta, a los posibles compradores situados en cualquier lugar.

Con la globalización del mercado se multiplican las asociaciones entre corporaciones y los acuerdos de creación de asociaciones estratégicas, con el propósito de compartir los riesgos y costos, además de delinear su propia dinámica fuera del alcance de las políticas nacionales, incluso en las economías más desarrolladas del planeta.

En el contexto de la globalización se evidencia con facilidad las limitaciones para el ejercicio de la soberanía nacional. Los elementos que juegan un papel fundamental en el proceso de la globalización y que dificultan los controles por parte de las políticas nacionales, se presentan de forma esquemática a continuación:

- El proceso de producción de las mercancías ocurre parcialmente en diferentes países.
- El proceso de intercambio en el mercado cada vez es más impersonal. Tanto el dinero como el contacto entre oferente y demandante tiende a ser electrónico, mediante el uso de Internet.
- Existe una tendencia de constitución de bloques económicos mediante alianzas entre grandes empresas transnacionales sin ubicación geográfica determinada. En algunos casos las alianzas se dan entre empresas estatales y empresas de capital privado.

- Movilización acelerada de capitales transnacionales mediante medios electrónicos y en ausencia de marcos institucionales de Estado capaces de regulación o control alguno.
- Presencia de empresas que imponen condiciones de acuerdo con sus intereses, para la ubicación de sus plantas dentro de un territorio, tales como condiciones de trabajo denominada: dumping social.
- Estados débiles o incapaces para resolver problemas que en algunos casos rebasan el entorno del territorio nacional, tales como los relacionados con el medio ambiente, los derechos humanos, los procesos migratorios, la pobreza.

Con relación a este último punto la tendencia es, en algunos casos, importar soluciones cuando se trata de debilidades de Estado manifiestas, mientras que en otros casos se reclaman soluciones supranacionales.

V.- COMENTARIOS FINALES

Las necesidades de acotar temáticas muy extensas y de enfatizar aspectos particulares de ellas nos inducen a formular interrogantes que en algunos casos no tienen respuestas definitivas. En muchos casos en las discusiones públicas se plantean soluciones para una realidad diferente a la que uno percibe.

En todo caso, la labor de esta investigación permite afirmar que no hay recetas capaces de dar respuestas definitivas a problemas sociales, tal como la pobreza, por ejemplo. No hay soluciones simples de validez universal para los complejos problemas sociales: ni el Estado tiene gran capacidad de dirección y control de la sociedad, ni el mercado es suficiente para la asignación de los recursos en la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Gómez C., Luis, (1997), "Ciudadanía, política social y sociedad civil en América Latina" Cuadernos del Cendes, No. 31, Año 14, pp. 11-34, Caracas.
- Limdbloom, Charles (1999) "El Estado y la economía moderna", Conferencia en el III Encuentro Internacional 1999: Economía y Derecho Constitucional, Caracas.
- Oosterdiekhoff Peter, (1998), *Economía Social de Mercado*, Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ellbert. Caracas.

Oman Charles, (1993), "Globalization and Regionalization", The challenge for developing Countries, OECD, París.

Pérez Baltodano, Andrés, (1997) *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Nueva Sociedad, Caracas.

Sánchez, S., (1999), "Libertades económicas, medios de comunicación y derecho constitucional comparado", Conferencia en el III Encuentro Internacional 1999: Economía y Derecho Constitucional, Caracas.