

Mercado *vs.* Estado: un debate inconcluso*

IVÁN HERNÁNDEZ**

MARÍA CRISTINA RODRÍGUEZ**

ÁLVARO MORENO***

Resumen

Este artículo muestra que en el debate Estado-mercado ha persistido una connotación negativa en el análisis del Estado y de la regulación en cuanto se sigue optando por una definición de texto de mercado. Con la aparición en el pensamiento económico de escuelas recientes como la economía evolucionista e institucional, se logra avanzar en este debate. Un análisis menos elemental y más sustancial de mercado y de la regulación, permite obtener una visión más incluyente de Estado como factor consustancial y connatural al sistema económico y de mercado. Este artículo propone no sólo una visión del Estado como generador de acuerdos y desacuerdos sociales, sino que sugiere un concepto aproximado de regulación.

Abstract

This paper shows that within the State-market debate, as we continue to adopt a textbook definition of market, a negative connotation of the State and regulation analysis has persisted. With the upsurge in economic thought of recent schools such as the evolutionist and institutional economics, we are able to advance in this debate. A less elementary and more substantial market and regulation analysis gives room for a more inclusive vision of the State as a substantial and natural factor of the economic and market systems. This paper proposes not only a vision of the State as a producer of social agreements and disagreements, but also suggests an approximate concept of regulation.

Palabras clave: Estado, mercado, regulación, institucionalismo, evolucionismo.

Clasificación JEL: L51, M2, P16

* Queremos agradecer a JORGE IVÁN GONZÁLEZ, EDNA BONILLA, GABRIEL MISAS, GERMÁN GUERRERO, PATRICIA UMAÑA, JUAN PABLO HERRERA, JULIÁN ARÉVALO, GABRIEL RUEDA, así como a otros investigadores del Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID– de la Universidad Nacional de Colombia por un ambiente de discusión abierta e interesante sobre el tema y, así también, agradecemos los comentarios de GABRIEL GAITÁN a una versión preliminar de este ensayo. Cualquier error es responsabilidad exclusivamente de los autores.

** Profesor Escuela de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Economista, MSc en Economía y PhD en Economía, e-mail: jdherandezu@unal.edu.co

*** Coordinadora del Centro de Estudios y Programas de Posgrado de Propiedad Intelectual (Derechos de autor y propiedad industrial). Facultad de Derecho. Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C., abogada, posgrado en Derecho Civil, e-mail: marrod5@hotmail.com

**** Profesor, Escuela de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, economista y licenciado en Física. MA en Economía, e-mail: amoreno65@yahoo.es

I. Introducción

En la actualidad, plantear una relación entre Estado y mercado parece una tarea sencilla. En efecto, vivimos en un tiempo en el que la *única* justificación para una intervención (moderada) del Estado se presenta cuando el mercado ha probado “fallar” en (o estar inhabilitado para) el ejercicio de alguna actividad determinada. Es decir, en la literatura económica convencional y de texto se encuentra diseminada la idea que, hoy en día, el pensamiento económico converge hacia la convicción que el mercado es el que en general —salvo contadas excepciones¹— gobierna y regula la actividad económica.

En este orden de ideas, se le está otorgando al mercado las capacidades de autodeterminación, de obrar, de conciencia y voluntad, propias de un sujeto o persona². ¿Pero acaso puede afirmarse que el mercado es un sujeto? Si la respuesta es negativa, ¿quiénes serían los sujetos? ¿Los consumidores y las firmas? ¿Son estos todos los actores o cuáles serían *todos* los sujetos que le son connaturales al mercado? ¿Cuáles son los límites y alcances del ejercicio de voluntad de esos sujetos en el marco de un escenario de mercado? ¿Cuál sería la naturaleza del concepto de mercado? ¿En qué está basada dicha convicción que ha sido diseminada en tantas esferas políticas y académicas durante el transcurso de la última década o dos? ¿Será cierto que llegamos al final de la historia donde todas las ideologías convergen y es, por tanto, fútil plantearse cuestionamientos a estos dogmas?

En esta vía, el basarse solamente en una percepción *convencional* puede conllevar, como ha sucedido, a catalogar al libre mercado como un sujeto y organización social³ más idónea y efectiva de asignación de recursos y, por esto, puede llegar a ultimarse al mercado como la entidad llamada a regular las actividades económicas. Sin embargo, desde una posición y lógica de sana crítica, esta visión también conduce a conclusiones equivocadas y excluyentes, en la medida en que le otorga personalidad a un concepto que no la tiene como el de mercado y reconoce la presencia del Estado como un sujeto interferente, cuya presencia no es connatural a las actividades de mercado. Esta conclusión se aleja abiertamente del sentido común y de las dinámicas y necesidades económicas de la propia realidad.

1 La lista de MILTON FRIEDMAN de las funciones legítimas del Estado es: 1) salvaguardar la ley y el orden; 2) definición de los derechos de propiedad y actividades relacionadas con la modificación de estos derechos y otras reglas del juego; 3) arbitramento en las disputas sobre la interpretación de reglas; 4) reforzamiento de los contratos; 4) promoción de la competencia; 5) provisión de una infraestructura para la moneda; 5) promoción de actividades para contrarrestar los monopolios y para aminorar problemas generados por las externalidades en las que la intervención estatal sea considerada abiertamente como necesaria; 6) promoción de actividades de apoyo a la familia y a las actividades de caridad que protejan a los irresponsables, ya sean estos locos o niños (FRIEDMAN, 1962, pág. 34).

2 La referencia a sujeto o persona incluye la clasificación de personas naturales y/o jurídicas.

3 La referencia a organizaciones sociales o entidades sociales debe entenderse como personas jurídicas de hecho o de derecho.

Por tal motivo, no nos limitamos a aquella percepción convencional, y tratamos de dar respuesta a los interrogantes planteados acerca de la naturaleza del concepto de *mercado*, encontraremos que la regulación de la actividad económica no es posible delegársela a éste ya que la actividad de regular se predica de la existencia de una voluntad ejercida por un sujeto o sujetos. Claro está, que para lograr dicho cometido se requiere, establecer claridades fundamentales entre sujetos y actividades, y la determinación real de cuáles son *todos los* sujetos o entidades sociales⁴ que integran o no el marco de acción del mercado. Por lo tanto, se verá en este documento que por esta razón no resulta, de ninguna manera, fútil cuestionarse —incluso en estos tiempos— planteamientos simplistas que decretan *prima facie* la primacía del mercado.

Para efectos de dar respuesta a los interrogantes formulados, el presente documento aborda las siguientes secciones. Posteriormente a la introducción expuesta, en la segunda sección, se contrasta la visión convencional de mercado con una de mayor actualidad y, de esta forma, se valora la categoría de análisis en que se circunscribe tanto el Estado como el mercado. En la tercera sección, se presenta una diferenciación entre los alcances y límites de los mismos en aras de procurar un balance entre las distintas visiones del Estado y el mercado. En la cuarta sección, se ofrece una visión más incluyente del Estado, basados en la visión institucional y evolucionista, la que dentro del pensamiento económico mundial ha gozado de gran aceptación y aplicabilidad aunque, en nuestro país, aún no cuenta con mayor influencia. La quinta sección presenta las conclusiones del estudio.

II. Visión convencional *vs.* actual del mercado

En su versión más convencional, SAMUELSON y NORDHAUS (1997) definen al mercado como el mecanismo mediante el cual los productores y consumidores fijan el precio y las cantidades producidas de un bien. Clásicos como JEVONS (1871), precursor del pensamiento ortodoxo convencional, define el mercado como cualquier grupo de personas conectadas entre sí por relaciones de negocios cercanas y que llevan a cabo extensivas transacciones de mercancías. Así también, VON MISES (1927) define el mercado, no como un lugar, cosa, ni entidad colectiva, sino como un proceso puesto en marcha por la interacción de las acciones de varios individuos cooperando entre sí basado en el principio de la división del trabajo.

Sumado a estas definiciones, se encuentra inherente al pensamiento económico convencional la idea que el mercado es la mejor forma de servir

4 La referencia a organizaciones sociales o entidades sociales debe entenderse como personas jurídicas de hecho o de derecho.

a los intereses de la sociedad en cuanto la libertad ilimitada de competencia en el contexto del mercado lleva a las mejores condiciones sociales posibles. Es así como el mercado se entiende como la instancia en que las libertades individuales pueden desarrollarse en toda su extensión y, por eso, cualquier intervención externa, llámese Estado, limitaría el desarrollo natural de dichas libertades. En este orden de ideas, la intervención estatal, en la teoría económica convencional, consiste en la *interferencia* de las actividades del Estado en las actividades de mercado. De la lectura de importantes teóricos de la economía institucional y evolucionista (NELSON, 2000; CHANG, 1997), se advierte que existe un sesgo en análisis del Estado en la teoría convencional. Se debe entender que, cuando desde el punto de vista económico se habla de interferencia, se le está dando una connotación negativa, es decir, como algo no deseado para la economía y el mercado⁵.

Los planteamientos de la economía institucional y evolucionista proporcionan un punto de vista distinto en el pensamiento económico que conlleva a una connotación no necesariamente negativa de la intervención estatal para las actividades económicas sino que cuentan con un papel connatural en gran parte de las mismas (este punto lo desarrolla la cuarta sección). La visión institucional y evolucionista (HODGSON, 1988) entiende el mercado como un conjunto de instituciones⁶ sociales en que un número grande de intercambio de mercancías toma lugar y, en cierta medida, dicho intercambio es facilitado y estructurado por dichas instituciones. Es decir, el intercambio de mercancías involucra acuerdos contractuales y el intercambio de derechos de propiedad, y el mercado consiste en parte de los *mecanismos* que estructuran, organizan y legitiman dichos acuerdos e intercambios.

Se puede derivar de esta visión institucional y evolucionista que el mercado no es un sujeto o agente y, por lo tanto, no tiene la facultad de regular sino que es un mecanismo socialmente habituado para establecer precios y, sobre todo, comunicar información acerca de productos, cantidades, consumidores y compradores potenciales. El mercado no es quien establece la regulación, sino que es una institución que asiste y a la que asisten actores o entidades sociales que son agentes de regulación o intervención.

Siguiendo con los evolucionistas, el sistema social está, por tanto, constituido por diversas instituciones y entidades que, por sus funciones, se diferencian entre sí, como ocurre en nuestro caso entre el mercado y el Estado, y su confluencia genera las sinergias necesarias para crear un orden dinámico. Debe quedar claro entonces que no todo elemento constitutivo de un sistema

5 Para la teoría convencional, la regulación es una modalidad de intervención, motivo por el cual corre con la misma suerte que el concepto de intervención.

6 Las instituciones se definen como las formas socialmente habitadas (pero no inmutables) de pensar o de actuar que no sólo restringen sino también habilitan el pensamiento y acciones humanas.

social se constituye en un agente regulador sino que, como el mercado, son instituciones que tienen otro tipo de funciones distintas —como veremos más adelante. Claro está que esto no es excusa para desechar el importante papel de instituciones como el mercado; si faltase el mercado, la dinámica del sistema se vería afectada negativamente en la medida que es un elemento constitutivo y esencial para el proceso de desarrollo social. Es por esto que cualquier teoría, llámese teoría económica convencional, marxista, etc., que suprime del sistema elementos constitutivos como es el mercado —o el Estado— para imprimirle un carácter circunstancial, desconoce la importancia de la dinámica natural de los procesos de desarrollo social.

Consideramos que el evolucionismo abre el camino a la aclaración acerca de la titularidad de la función reguladora cuando explica que el mercado no es un sujeto, motivo por el cual de éste no se puede predecir que ejerza una función propia del ejercicio de la voluntad como lo es la regulación. Sin embargo, como vimos se generan confusiones cuando el evolucionismo introduce el concepto de institución. Al respecto consideramos adecuado recurrir a una interpretación sistemática con otras disciplinas como el derecho, al interior del cual existe un desarrollo en profundidad sobre la dimensión de los conceptos de sujeto, persona, instituciones y actividades. Lo anterior por cuanto como lo veremos, dicho análisis nos permite obtener elementos de valoración necesarios para establecer claridades con criterios unificados sobre las diferencias entre el concepto de actividades y el concepto de quienes las ejercen: *“los sujetos”*.

En estas materias, los estudios sobre los alcances y límites de los conceptos de sujeto y persona, y particularmente sobre la personalidad, tienen sus raíces en las ciencias jurídicas, concretamente en el derecho civil (BOHÓRQUEZ y BOHÓRQUEZ, 2000). Así las cosas, si partimos de los aportes de las fuentes del derecho como la norma, la jurisprudencia y la doctrina en materia de derecho de las personas, derechos de obligaciones y negocio jurídico, encontramos que para que una figura específica sea catalogada como sujeto o persona, o tenga personalidad, debe contar con unos elementos denominados “atributos de la personalidad”, de acuerdo con lo planteado por JOSSERAND (BOHÓRQUEZ y BOHÓRQUEZ, 2000). Dichos atributos corresponden, en primer término, al nombre, el domicilio, el estado, la capacidad y el patrimonio. Existen también otros atributos protegidos legalmente como el derecho al honor, a la consideración, a la integridad moral, intelectual o física de la persona, el derecho a la manutención y el respeto al carácter privado de la persona.

Si retomamos el interrogante acerca de la naturaleza del concepto de mercado, vemos que éste no cuenta con los mencionados atributos, al contrario de lo que sí sucede con los consumidores, las firmas y el Estado. En este sentido es necesario resaltar, que tanto los consumidores como las empresas y el Estado, no sólo cuentan con dichas características, sino que expresan y aplican de manera evidente uno de los atributos más importantes

que sólo lo tiene la personalidad como lo es la capacidad (de autodeterminación, de obrar, de voluntad), en tanto que ella supone la aptitud del sujeto para contraer obligaciones y adquirir y ejercer unos derechos, actividades éstas, que constituyen la base *sine quanon* de cualquier escenario de mercado.

Ahora bien, si el concepto de mercado no ostenta los atributos mencionados, ¿cuál sería su naturaleza? Se debe tener en cuenta que el mercado como “no sujeto”, no cuenta con capacidad, es decir, no cuenta con voluntad propia, ya que la voluntad sólo se puede predicar de los sujetos, en este caso, de los que integran de forma connatural el respectivo escenario de mercado. Cosa distinta son los resultados obtenidos por el ejercicio de cada voluntad y de todas las voluntades en su conjunto, ya que pueden producir resultados esperados y no predecibles, es decir, tendencias de mercado esperadas y no esperadas. Y es aquí donde encontramos otra de las causas de la confusión entre los conceptos de Mercado y Estado, en tanto que en particular los resultados no predecibles, al constituir tendencias de mercado no esperadas por la voluntad de los sujetos, han generado dificultades en los sujetos para lograr la comprensión y manejo de lo imprevisto en su complejidad, ante lo cual la economía convencional ha recurrido a la solución de atribuirle dichos resultados imprevisibles a una tercera voluntad: la del mercado. Con ello delega la responsabilidad del manejo de lo imprevisible a un sujeto inexistente, otorgándole además el calificativo de “libre mercado”, catalogándola como la voluntad más libre de todas, cuando en realidad lo que sucede es que se ha dejado la suerte de las relaciones sociojurídicas y comerciales en manos de la total y libre voluntad de los sujetos que integran y dan vida a dicho mercado.

Otro problema que surge con la versión convencional, visto desde una perspectiva más amplia, consiste en la creencia que las actividades ejercidas por el mercado son incompatibles o van en contravía con las actividades de regulación ejercidas por el Estado. La connotación negativa que se tiene del Estado y la concepción (demasiado) básica del mercado, envilece la percepción que se tiene del Estado, asemejándolo a un “mal necesario”. En efecto, aunque no podemos fiarnos o contar del todo con el mercado para cierto tipo de actividades, de acuerdo con la teoría convencional (CHANG, 1997), recurrir al Estado puede conducir a consecuencias más perjudiciales para la sociedad. Es decir, dicha visión negativa del Estado promulga que cuando se delega al Estado en cierto tipo de actividades es muy factible que debido al abuso burocrático del Estado o debido a la influencia de grupos de interés políticamente poderosos en el mismo, se corrompen sus fines ulteriores.

Pero esta visión lleva implícita una contradicción: a la vez que se tiene conciencia que no se puede fiar ciegamente al mercado las actividades económicas, tampoco cuenta con una alternativa o instancia expedita en la cual pueda confiarse dichas actividades puesto que puede exacerbarse aún más el problema. Precisamente HIRSCHMAN (1991) analiza este argumento desde una perspectiva más general. Dice HIRSCHMAN que las fuerzas retrógradas

se basan en la *tesis de la perversidad*. Dicha tesis sostiene que cualquier acción constructiva para mejorar una cierta característica de orden político, social o económico sirve solamente para exacerbar la condición que se desea remediar⁷. Es por esto que en la teoría convencional, en la cual está muy posiblemente basada esta tesis analizada por HIRSCHMAN, no se podrá encontrar una respuesta satisfactoria dada la connotación negativa intrínseca que tiene de cualquier instancia fuera del mercado. Sin embargo, se pueden encontrar alternativas teóricas si nos basamos en una visión más actual del mercado proporcionada por la visión evolucionista e institucional (desarrollada en la cuarta sección).

En la siguiente sección, se presenta una diferenciación entre los alcances y límites del Estado y del mercado en aras de procurar un balance de conceptos.

III. Balance en el debate mercado-Estado

En opinión de NELSON (2000) la forma simplista de entender la institución del mercado dentro del pensamiento convencional ha conllevado a la proclamada irrupción y primacía del mercado en las actividades económicas durante las últimas décadas. Las actividades del mercado tienen varias características que las hacen mucho más complejas y variadas de lo que comúnmente los libros de texto nos sugieren. La flexibilidad que tiene las actividades de mercado para trabajar en una amplia variedad de contextos, y que está reflejada en su variabilidad y complejidad, es lo que la convierte en la mejor opción frente a otras alternativas. Su carácter receptivo a nuevas y cambiantes ideas y conocimientos lo hace una institución adaptable y, por ende, apta para afrontar distintos y variados contextos.

El argumento de HAYEK (1974) es el mismo: la experiencia muestra que las economías modernas dependen de la multiplicidad y diversidad de necesidades, recursos y tecnologías y, por tanto, requieren mucho más allá de un sistema central planificado y de control de información y asignación de recursos. Es así como requieren de respuestas apropiadas a condiciones cambiantes, las cuales se amplían cuando hay un número grande de actores en un contexto adecuado de mercado. La debilidad del comunismo fue su inhabilidad para mantenerse al tanto y para sacar el mayor provecho del rápido progreso tecnológico que ocurría en las economías con un mecanismo de mercado fuerte.

Las características de variabilidad, complejidad y diferencia en el funcionamiento del mercado le da unas ventajas frente a otras actividades

⁷ Otras dos tesis que analiza HIRSCHMAN y en las que están basadas estas fuerzas retrógradas son la tesis de la futilidad, la cual sostiene que los intentos de la transformación social progresiva simplemente fallarán en su intento de "hacer mella"; y la tesis del riesgo, la cual discute que el costo del cambio o de la reforma propuesta es demasiado alto pues pone en peligro una cierta realización anterior muy valiosa.

como las de planificación central. Pero esto no significa necesariamente que, por ello, las funciones del mercado tienen cabida en toda actividad económica y no cuentan con desventajas e, incluso, cierto grado de inviabilidad. Por ejemplo, no es tan sencillo afirmar en la actualidad que la estructura del mercado es *per se* adecuada para gobernar actividades relacionadas con la justicia, la salud, la educación, el internet, el cuidado infantil, etc. Pero, de otro lado, tampoco puede afirmarse llanamente que el mercado no tiene ninguna función en este tipo de actividades y que sólo puede dedicarse a la producción de cierto tipo de bienes como carros, aviones, alimentos, etc. NELSON (2000) menciona al menos dos casos donde el mercado adquiere cada vez mayor relevancia: el cuidado infantil y la lucha contra el crimen. Claro que no quiere decir con esto que son temas para que el mercado lidie sólo con (o contra) ellos, a pesar de que sí juegue un papel en estas áreas⁸.

Claro está que la gran receptividad y permeabilidad que tiene el sistema socioeconómico a las relaciones de mercado, no debe prestarse para reforzar la retórica convencional de que debe entonces propenderse por “mercados libres” de toda interferencia, puesto que ésta también cuenta con un tratamiento por demás simplista. Los “mercados libres”, según la teoría convencional, producen resultados socialmente óptimos en la mayoría de los casos; así que la intervención estatal sólo se legitima cuando se trata de mejorar los resultados de los “mercados libres”. Pero este discurso, aparentemente sencillo, no muestra que la expresión de “*mercados libres*” de *intervención estatal* en un país o región o en un punto de la historia puede significar distintas cosas. Los ejemplos que cita CHANG (1997) son las regulaciones estatales sobre trabajo infantil y sobre el medio ambiente en países del primer mundo (como los pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE) y los del tercer mundo. En los países de la OCDE, los derechos del niño y la prohibición del trabajo infantil no es un tema de debate político. “En contraste a esto, en países del tercer mundo (de ayer y de hoy) tales derechos no son totalmente aceptados y por tanto la acción estatal respecto al trabajo infantil es considerada “intervención”, cuyo impacto en la “eficiencia” todavía es un tema legítimo de debate político” (CHANG, 1997, p. 9). De otro lado, no hace mucho, en varios países de la OCDE, la reglamentación sobre estándares ambientales fue criticada como intromisión en la libertad individual y de empresa (por ejemplo, los estándares de emisiones de gas de los automóviles) pero en la actualidad no se perciben como “intervenciones”. Muy pocos de estos países hoy en día dirían que su industria automotriz no es “libre” debido a esta regulación. En los países del tercer mundo en la actualidad, así como en otras industrias como la informática y la de telecomunicaciones, se percibe como barreras a la libertad de empresa que distorsionan el funcionamiento de los mercados. Es así como recientemente en nuestro país, basados en este tipo de

8 Los colegios, las niñeras, las compañías de seguridad privada, las firmas de abogados, son todas ellas evidencia que la participación del mercado en estas áreas está creciendo.

argumentaciones, la reforma laboral “flexibilizó” el mercado laboral para quitarle “barreras al mercado” como la reglamentación de horas extras, contratos temporales, salarios mínimos, etc.

El problema legítimo que se presenta entonces es la dificultad de la delimitación entre los derechos y las obligaciones que le corresponden a cada sujeto en sus relaciones, en el marco del mercado en un contexto histórico y geográfico, la cual se observa en la definición de espacios diferenciados cuyas fronteras determinan el ámbito de la acción de los ciudadanos y del ejercicio del poder centralizado. El problema no es, como en muchos ámbitos se llegó a plantear, una justificación de propuestas escapistas tales como “cada vez más mercado y menos Estado”. Estas soluciones, así como las soluciones de un sistema central planificado, parecen basarse en la búsqueda de atajos para evitar el encuentro con la complejidad del problema de delimitación en las relaciones mercado y Estado por medio de la eliminación de una de sus partes.

Como ya hemos visto, el mercado facilita las apuestas individuales y, sobre todo, promueve la innovación, haciendo del desequilibrio su carácter esencial. Sin embargo, el pensar convencional al absolutizar el mercado como mero mecanismo de asignación, niega el hecho de que la función más importante es la innovación. Por supuesto, los derechos deben ser garantizados y las redistribuciones de riqueza tienen que regularse; el mercado colapsaría en ausencia de la caja de resonancia que es el Estado, pues es allí donde las frecuencias del conflicto se combinan ya sea para producir los himnos a la alegría, o por el contrario, para marchar al ritmo de las fanfarrias militares.

Sin embargo, esto no debe prestarse a engaños. Los límites del Estado están en que no es una institución autónoma, cuyo papel es servir de árbitro para regular de manera neutral el cumplimiento de las reglas del juego, asignando las penas y los premios imparcialmente. No. Según FONTANA (1999): “El Estado habla en nombre de todos, pero sirve muchas veces a los intereses de determinados grupos sociales y perjudica a otros”. Como sostenía GRAMSCI, cuando el ejercicio de la fuerza tiene altos riesgos y el consentimiento está en duda, existe a disposición del príncipe la tercera palanca: la corrupción. Lo sorprendente según FONTANA (1999) es que “refiriéndose al tema, un estudio del Banco Mundial sostiene que la hay de dos tipos: la normal y aceptable, en que, según las palabras de un empresario “pagas el precio acordado y obtienes lo que quieres”, y aquella otra, totalmente inaceptable, en que no tienes la seguridad alguna de recibir el favor o servicio por el que has pagado” (Banco Mundial, 1997 p. 34).

Hemos analizado el balance en el debate mercado-Estado. Podemos concluir que el Estado, así como otras estructuras convencionalmente consideradas como de *no mercado*, son requeridas, no tanto porque el mercado falla (es decir, porque no sea “todopoderoso”), sino porque la esencia misma de las relaciones de mercado llevan inherente la presencia inevitable de *todos* los sujetos que

con el ejercicio de su voluntad interactúan e inciden de manera directa o indirecta en la sana y productiva dinámica del mismo. El inadvertir o prescindir de la presencia de cualquiera de los sujetos que actúan en la dinámica real del mercado, simplemente conduciría a una lectura errada del mismo generando como consecuencia un riesgo mayor de manipulación por parte de los sujetos considerados como únicos e irrestrictos. Finalmente vemos que la interacción de voluntades entre los sujetos, incluido el Estado, son en últimas los que determinan el significado de la regulación. En este sentido, si bien es cierto que el Estado cuenta con facultades de regulación, no es menos cierto que las actividades realizadas por los demás sujetos también son manifestaciones de regulación, ya que en suma, unas y otras son las que dan origen al conjunto de actividades y tendencias que determinan el mercado. Por ello podríamos hablar de unas actividades de regulación visibles y otras invisibles, tal vez porque las primeras o institucionales se expresan a través de reglamentaciones y documentos de política pública, mientras que las segundas simplemente son ejercidas por los consumidores o las empresas sin anuncio público alguno. Esta lectura nos lleva a concluir que para sorpresa de las teorías convencionales, la regulación ejercida por el Estado, en tanto que es pública, se encuentra altamente limitada por los mecanismos de control social, mientras que la regulación invisible, debido a su naturaleza, escapa con facilidad a dichos controles y corre el riesgo de prestarse para ser ejercida a título individual sin limitaciones de orden social.

Estos aspectos nos ayudan a esclarecer aún más la verdadera dimensión del Estado como sujeto de mercado y los alcances de la regulación desde su componente de invisibilidad, para lograr una mayor comprensión de la relación que existe entre los conceptos de mercado y Estado regulador, con un sentido sistémico, práctico y real.

IV. Una visión incluyente del Estado

Hasta ahora hemos visto dos definiciones y visiones sobre el mercado. La primera, la convencional, tiene un tratamiento excluyente y negativo a la intervención del Estado y, la segunda, la institucional y evolucionista, veremos, constituye una visión más incluyente del Estado como parte constitutiva de un sistema social.

El papel del Estado, entre otras actividades propias como la regulación, es convocar aquellos agentes con la información y conocimientos encaminados para acometer dos objetivos que analizaremos brevemente en este ensayo:

- i) La resolución de conflictos de intereses para una mejor coordinación y cooperación en el sistema.

- ii) La convocatoria a agentes con información y conocimientos de distinta índole para la generación de espacios adecuados que permitan conocer distintos puntos de vista que generen cambios *innovadores*.

Para entrar a definir el primer punto, es necesario acudir al concepto de *acuerdo social*, en tanto que se identifica a éste como elemento común en el ejercicio de la función reguladora en algunas instituciones que han obtenido resultados efectivos en la materia. Un ejemplo ilustrativo del concepto de acuerdo social se encuentra en la aplicación de estrategias reguladoras como la “Hora Zanahoria”, medida que, previamente a ser impuesta en el contexto del Distrito Capital a través de una norma, fue puesta a prueba entre la ciudadanía, de tal suerte que las manifestaciones públicas de aceptación o desaprobación social constituyesen al proceso de validación de la misma. Es decir, que el elemento de acuerdo social sería el criterio de aprobación para su implementación legal. Por lo expuesto, encontramos que antes de decretar la Ley Zanahoria primero se realizaron estudios de accidentalidad, de convivencia y de tolerancia. Después se plantearon estrategias de control y de sanción moral como el escarnio público y posteriormente se implementaron, a título de consulta, unas normas formales para verificar el grado de aceptabilidad en la ciudadanía o en la comunidad bogotana. Se presentaron entonces públicamente los efectivos resultados de esta primera etapa y sólo hasta superado este proceso se erigió como norma la Ley Zanahoria. Otros ejemplos de estrategias reguladoras similares a ésta son el día del No-Carro, la utilización de las cebras, la utilización del cinturón de seguridad y la designación del Conductor Elegido.

Si revisamos los ejemplos mencionados, encontramos que el denominador común en cada uno de ellos, como factor de éxito, es el nivel de aceptabilidad de dichas estrategias de regulación que llevan implícito un acuerdo colectivo. De ello también se desprende que la regulación es una actividad ejercida por todos los integrantes de la comunidad y no sólo por la entidad que está facultada legalmente. Por lo tanto, el acuerdo social como herramienta de regulación es un mecanismo diseñado por agentes de una comunidad para armonizar intereses individuales en pugna, en pro de satisfacer unos intereses colectivos o públicos mediante la concesión recíproca de los intereses particulares. Teniendo en cuenta los elementos mencionados, vemos que para que una estrategia reguladora sea *adecuada*, ésta debería contar con el logro previo de acuerdos sociales en torno a ella, lo que impondría, a su vez, la participación imprescindible de todos los agentes que componen la comunidad, no siendo suficiente, como se aclaró, la sola participación del agente que cuenta con las facultades legales de regulación.

El segundo punto está estrechamente ligado al primero en cuanto surge como consecuencia de procesos de acuerdo social inviables o fallidos. Es decir, cuando por medio de una participación de todos los agentes no es viable llegar al diseño de una medida reguladora entonces esto obliga al replanteamiento,

reconfiguración y recomposición del problema a resolver, lo cual puede conllevar a un cambio en las formas de pensar y de actuar: una innovación *institucional* en todo el sentido de la palabra. Así que el *desacuerdo social* y el papel del Estado en este proceso lleva consigo un papel de *innovación institucional* que no sólo corresponde a las actividades del mercado sino que puede ser iniciado e, incluso, incitado por el Estado. Esto es, se trata no sólo de llegar a acuerdos sociales basados en la convocatoria de toda la información y conocimiento pertinentes en una comunidad de agentes; se trata también de convocar para interactuar y cambiar, mutar, transformar la información y conocimientos de una comunidad, en lo cual el Estado también tiene un papel esencial.

De este punto se deriva una función esencial del estado y que no tiene el mercado, por cuanto no es considerado un sujeto. En ambas versiones, tanto la convencional como la institucional-evolucionista, se corre el riesgo de otorgar una identidad que no tiene determinados conceptos como el de mercado, en el sentido de considerarlo como un agente regulador cuando éstos son tan sólo mecanismos de actividades. En este sentido, y como se mencionó en otras secciones, se está comparando a un agente o sujeto con un mecanismo o agregado de actividades, desprendiéndose de ello el otorgamiento de la función de regular, la cual sólo es inherente a los sujetos. Dicha función de regular sólo es atribuible a sujetos puesto que esta función contiene el elemento de la voluntad la que no puede provenir de las solas actividades, entre otras razones, porque las actividades, por sí mismas, suponen el ejercicio de voluntad de un sujeto. Es decir, los sujetos que integran el mercado son quienes regulan y no el mercado el que desarrolla esta función.

El problema es que al mecanismo de mercado (así como al término competencia de mercado) se la ha atribuido una falsa identidad de *agente*, entre otras razones, por una errónea interpretación del concepto de “mano invisible del mercado”. La “mano invisible del mercado” fue una expresión utilizada por ADAM SMITH en el siglo XVIII para llamar la atención sobre las fuerzas que gobiernan las actividades de intercambio o de mercado en la economía. Pero no por ello se puede afirmar que detrás de dichas fuerzas existe un sujeto o agente manipulando dichas fuerzas. Cuando ADAM SMITH se refiere a una “mano invisible” pretende estudiar cómo opera el mecanismo de fuerzas del mercado sin concluir que las mismas sean consideradas como sujeto o agente al que presuntamente “no podemos ver” por ser “invisible”.

El mercado *no* es un agente y, por tanto, *no* cuenta con la característica de la voluntad. Por ende, mal podría pensarse que el mercado puede participar en y generar un acuerdo de voluntades con los distintos agentes de una comunidad para desarrollar medidas reguladoras ya que no cuenta con una intencionalidad propia. Esto no quiere decir que el mercado no cuente con una estructura de incentivos que puede *moldear* el comportamiento económico

de los distintos agentes con intereses particulares. Sin embargo, hecha esta aclaración, no puede afirmarse que dicha estructura de incentivos convoca *por sí misma* a los distintos agentes.

Cosa distinta es concebir que un agente como el Estado *genere* acuerdos de voluntades en la economía, porque, como agente que es, éste cuenta con la característica de voluntad y de intencionalidad. El papel del Estado de convocar se hace por ende crítico y connatural a las actividades de mercado puesto que éstas requieren de la información y conocimiento que las hace flexibles, versátiles y adaptables al cambio en general. Es así como los mercados requieren de *agentes* (para nuestro caso agentes estatales pero también de otro tipo de agentes no estatales como *las firmas*) para que la actividad económica o social, o cualquiera fuere, funcione adecuadamente.

V. Conclusiones

Una vez realizado el análisis sistémico de las cuatro secciones objeto del presente ensayo podemos concluir lo siguiente:

1. Debe darse al término de *mercado* un uso más depurado, avanzado y sin limitarnos a las definiciones de los libros de texto. El mercado vendría siendo un fenómeno de interacción que se traduce en ese conjunto de actividades y relaciones socio-jurídicas y económicas, simétricas y asimétricas, a través de las cuales los sujetos contraen unas obligaciones y ejercen unos derechos de manera recíproca.
2. El concepto de regulación no le es exclusivo al concepto de Estado. La regulación es ejercida por la totalidad de los sujetos que interactúan en el marco del mercado, de manera visible o invisible.
3. El ejercicio de las facultades de regulación del Estado están supeditadas a unas competencias legalmente establecidas y para su viabilidad suponen un elemento de validación social o acuerdo social previo.
4. El mercado no es un sujeto, motivo por el cual no es un ente regulador. Por el contrario, el mercado es un fenómeno que nace de la interacción de los sujetos que cuentan con capacidad reguladora.
5. El Estado puede, por medio de sus acciones voluntarias, generar procesos de acuerdo o desacuerdo social. Sea cuál sea el proceso que genere el estado —ya sea de acuerdo social para la regulación o desacuerdo para la innovación— es connatural al mercado, pues le permite operar útilmente a la sociedad. Sin Estado o sin mercado el sistema pierde elementos constitutivos inherentes a los procesos regulador e innovador. El papel del mercado sin Estado (y del Estado sin el mercado) es, por ende, ininteligible.
6. Un concepto aproximado de regulación puede ser el siguiente:

“La regulación es un mecanismo de acción ejercido por todos los agentes que integran una comunidad con el ánimo de materializar, de manera idónea, intereses públicos, lo que supone un elemento de acuerdo social para garantizarle legitimidad, viabilidad y sostenibilidad”.

Bibliografía

- Banco Mundial (1997). *The State in a changing world*, New York, Oxford University Press.
- BOHÓRQUEZ, LUIS F. y BOHÓRQUEZ, JORGE I.B. (2000). *Diccionario Jurídico Colombiano*. Bogotá: Editora Jurídica Nacional.
- CHANG, H.J. (1997). An Institutional Perspective on the Role of the State - Towards an Institutional Political Economy, bajado de internet en <http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/chang/ipe-pdf.pdf> Fue publicado en L. BURLAMAQUI, A. CASTRO & H.J. Chang (eds.), *Institutions and the Role of the State*, EDWARD ELGAR, 2000.
- FONTANA, JOSEPH (1999). *Introducción al estudio de la historia*, Crítica-Grijabo.
- FRIEDMAN, M. (1962). *Capitalism and freedom, Chicago and London*, The University of Chicago Press.
- HAYEK, F. (1974). *La pretensión del conocimiento. Los Premios Nobel de Economía 1969-1977*. Lecturas 25. Prólogo de GUSTAVO ROMERO KOLBECK. Banco de México, S. A. Fondo de Cultura Económica. México. págs. 245-258. Conferencia en homenaje de Alfredo Nöbel, pronunciada el 11 de diciembre de 1974.
- HIRSCHMAN, ALBERT (1991). *The rhetoric of reaction. Perversity, futility, jeopardy*. Cambridge, MA and London, UK: The Belknap Press of Harvard University Press.
- HODGSON, G. (1988). *Economics and Institutions*. Oxford: Polity Press.
- JEVONS, S. (1871). *Theory of Political Economy*. London and New York, MacMillan.
- MISES, LUDWIG VON (1927). *Human Action: en economics treatise*. Véase en internet en <http://www.mises.org/fullarticle.asp?title=+The+Scholars+Edition&month=12>
- NELSON, R.R. (2000). *On the complexities and Limits of Market Organization*. Columbia University. Draft.
- SAMUELSON, P. y NORDHAUS W.D. (1997). *Economía*. Madrid, McGraw-Hill.

Volver al Contenido