

Estado contra mercado



Carlos Rodríguez Braun

La delimitación de los ámbitos respectivos del Estado y el mercado se ha convertido en la principal cuestión económica de nuestro tiempo y en un problema político insoslayable. Las privatizaciones y desregulaciones, el medio ambiente y la desigualdad, las tensiones en diversos capítulos de la sociedad del bienestar, como la sanidad y las pensiones, están hoy más que nunca sobre el tapete.

A los progresistas

Prólogo

Una de las burlas más difundidas de entre las muchas que estigmatizan a los economistas subraya nuestra notoria capacidad para el desacuerdo. Y el tema de este libro parece ratificar el retrato que nos pinta como sujetos indeseables, siempre renuentes a tener el buen gusto de brindar una misma solución a un mismo problema.

La crítica deriva de una distorsión metodológica. Lejos de mi ánimo emprender una defensa corporativa de mi profesión, pero como los economistas somos discordes en lo tocante al Estado y al mercado, reivindico el derecho a situarnos a liberales y a intervencionistas fuera de la imagen que ridiculiza el disenso entre nosotros como prueba de inanidad científica. No pretendo hacer ostentación del rigor ni relevancia de nuestra disciplina, pero sí apartarla de cualquier asomo de charlatanería con dos explicaciones.

En primer lugar, quien subraya el desencuentro de las explicaciones científicas ignora sus fundamentos y su historia. La evolución del conocimiento humano es cualquier cosa menos cohesivamente lineal o plácidamente acumulativa. En las ciencias exactas y naturales las hipótesis diferentes y aun contradictorias son la regla, no la excepción. Esto no quiere decir que no sepamos nada, ni que seamos incapaces de mejorar nuestras explicaciones sobre el mundo, pero sí expresa que avanzamos a tientas, contrastando y descartando argumentos a lo largo de intensas discusiones de incierto desenlace. Y si la discrepancia es frecuente en-

tre los físicos, los astrónomos e incluso los matemáticos, ¿cómo no va a serlo entre quienes estudian a los seres humanos? Y si difieren quienes investigan a los individuos aisladamente, como los médicos que no coinciden en diagnosticar la enfermedad de un paciente, ¿cómo no van a diferir los que estudian a las personas colectivamente, sus tratos y contratos recíprocos, su historia o su organización social?

Hay, en segundo lugar, un aspecto sociológico que quizá explique el incorrecto énfasis peyorativo en los desacuerdos de los economistas. Sucede que la economía es algo cotidiano e importante para nuestra vida más inmediata. Todos solemos hablar más de la cuenta sobre lo que ignoramos (hay, con perdón, una explicación económica: los costes de información no son nulos, mientras que hablar es gratificante y barato), pero las incógnitas de la física nuclear nos parecen vastamente más lejanas que el paro o la inflación. La mayoría de las personas titubearíamos antes de exponer la teoría de la relatividad, pero muy pocas se contienen a la hora de opinar sobre los impuestos, las empresas o las finanzas.

Quede claro que esta invasión no me molesta ni agravia; ha sido una constante acompañante de la teoría económica desde sus más remotos inicios. Lo único que apunto es que la cotidianeidad de los asuntos económicos no sólo no garantiza su mejor comprensión sino que además sirve para explicar el que se carguen erróneamente las tintas sobre las divisiones entre los economistas.

Esto dicho, no asombrará la ausencia de unanimidad ante la principal cuestión económica de nuestro tiempo: el establecimiento de los ámbitos respectivos del Estado y el mercado. Cabe matizar, asimismo, la divergencia, puesto que quien se asome al debate profesional comprobará que no plantea una polémica maniquea ni extremista sino que más bien analiza los criterios de convivencia entre un Esta-

do y un mercado a los que ningún economista solvente desea ver aniquilados.

He escrito este libro pensando en un público amplio, con lo cual he eludido en todo lo posible la jerga técnica de la profesión, y cuando la utilizo no he dado ningún concepto económico por supuesto. Pretendo abordar todos los aspectos cruciales de la cuestión, y aunque habría sido ilusorio pretender exponer con prolijidad programas detallados de reformas concretas, sí trato el problema de modo que el lector pueda apreciar y ponderar las reformas que habitualmente se plantean y las que yo mismo sugiero.

Conste mi reconocimiento a Julio Segura, con quien planificamos este libro como un amigable duelo entre un economista más liberal y uno menos. Por desgracia, Julio no pudo escribir su parte y me dejó no solo ante el peligro, pero sí solo ante el lector. Y conste, como siempre, mi gratitud a María Cifuentes, editora y amiga, por su apoyo, confianza y paciencia.

C. R. B.

Madrid, diciembre de 1999

I

Introducción

La tesis de este ensayo es que el Estado ha crecido excesivamente a expensas del mercado y ha usurpado derechos y libertades de los ciudadanos no sólo más allá de lo económicamente conveniente sino también de lo políticamente lícito y lo moralmente admisible.

No me interesa combatir contra molinos de viento ni hacer leña del árbol caído. En los virtuales albores del siglo XXI existe entre las opciones ideológicas relevantes un amplio acuerdo en el sentido de que algunas cosas ya no se pueden discutir. Sería fácil para mí, y poco deportivo, ensañarme con lo que ha significado la desastrosa experiencia del régimen que suprimió el mercado: una inicua mezcla de ineficacia económica y tiranía política que no sólo empobreció medio planeta sino que lo regó con la sangre inocente de millones de trabajadores. Voy a dar, pues, por sentado que el mercado ha sido incorporado al acervo doctrinal y es aceptado como ingrediente indispensable de la convivencia humana, aunque las dosis recomendadas del mismo puedan variar considerablemente. No hay “terceras vías” entre el mercado y su eliminación: esta última alternativa ha desaparecido.

El Estado, en el sentido de un orden derivado del imperio de la ley, es necesario. A pesar de algunas visiones distorsionadas del liberalismo, que lo identifican con la anar-

quía, creo que hay fronteras claras al progreso en una comunidad libre sin un orden, sin un grado de coacción, aunque, otra vez, dicho grado es objeto de interpretaciones y preferencias muy dispares; desde el punto de vista liberal, toda coacción más allá de la justicia es en principio cuestionable y su necesidad debe ser demostrada.

Pretendo combatir frente a un adversario más difícil, pero también más trascendental: no el agresivo Estado comunista sino el benévolo Estado democrático, que no comporta la aniquilación del mercado sino que lo admite, aunque lo condiciona y limita en aras del emprendimiento de costosas políticas económicas, principalmente de carácter redistributivo.

Mi objetivo es demostrar que es preciso un nuevo equilibrio entre Estado y mercado, a favor de los ciudadanos en éste y en desmedro de los políticos en aquél, que en el peor de los casos no quebrante y en el mejor restaure y afiance los componentes más progresivos de nuestra civilización: la libertad, la justicia, la igualdad, la democracia, los derechos humanos, la solidaridad y el crecimiento del nivel de vida y el bienestar de todos.

Presento primero un elogio del mercado y después una crítica del Estado. En ambos apartados intento abordar los problemas que se plantean habitualmente sobre este asunto, sin duda la gran cuestión política de nuestro tiempo, y expongo un marco para la formulación y la crítica de propuestas concretas. A continuación figuran las conclusiones del ensayo y una breve lista de lecturas, sólo en idioma español, que incluye las fuentes principales de estas páginas y que quizá pueda servir al lector interesado en proseguir el estudio del mercado y el Estado desde la perspectiva liberal.

En las páginas que siguen el lector no hallará conceptos complicados, o no los hallará sin una definición clara y accesible, y tampoco encontrará notas al pie, ni cifras, ni nombres propios. Hay pocas referencias y ejemplos, por-

que mi reflexión es más general; no está supeditada a circunstancias peculiares de ningún país en particular sino que, como ya he indicado, alude en especial a las democracias económicamente intervenidas, características de nuestro tiempo en España, pero también en Europa y otros lugares. No soy prolijo en la ilustración de mi exposición, trato de circunscribirme a la evidencia empírica más fácilmente reconocible por quienes no comparten mi visión de las cosas, y he procurado, sin comprometer vitalmente el rigor, no distraer la atención del lector con aspectos no fundamentales de la argumentación.

II

Elogio del mercado

El mercado ha concitado desde siempre la sospecha y el desdén, cuando no la ira, de políticos, empresarios, sindicalistas, intelectuales, periodistas, religiosos y artistas, grupos todos ellos poderosos e influyentes. Quizá la imagen más repetida de estos críticos acerca del mercado sea la de su crueldad. El capitalismo es salvaje; el mercado, nos dicen, es la selva. Ahora bien, como sabe cualquiera sin necesidad de salir del salón de su casa, porque basta con ver documentales por televisión, en la selva no hay capitalismo. No hay capitalismo, ni mercados, ni empresas, ni ciudades, ni casas, ni calles, ni gente, ni nada.

Quienes vivimos en democracia solemos dar por supuestas muchas cosas que no son tan obvias. Si hay golpes militares en África, como antes los había en América Latina, no siempre reflexionamos en que lo más lógico es que los militares golpeen. Nada es más fácil que la toma del poder por quien tiene el virtual monopolio de la fuerza. La cuestión interesante, por tanto, y como observó precisamente un gran economista afronorteamericano, no es por qué hay golpes militares: lo asombroso es por qué *no* hay golpes militares en algunos países.

Esta línea de reflexión nos conduce al fundamento mismo de la vida social: las normas. La civilización depende de que haya garantías de que algunas conductas no son admi-

sibles. Por ejemplo, no es aceptable que el ejército conquiste el gobierno civil, porque en las sociedades modernas el ejército sirve más que manda; no equivale a un poder sino a un servicio público: la defensa nacional.

La condición de la libertad es la restricción, paradójicamente justo lo contrario de lo que a primera vista parece. La complejidad de esta idea, de que necesitamos reglas para ser libres, subyace también en la incompreensión generalizada del mercado.

Si en la selva, pues, no hay mercados ni nada, la explicación es bien sencilla: eso sucede porque allí no hay derechos y sólo rige la ley de la selva, la ley del más fuerte, la inseguridad total.

Los mercados, en cambio, florecen en contextos diferentes, donde lo que impera es la libertad, la justicia, la seguridad personal, la protección de los derechos y la garantía del cumplimiento de los contratos. Por eso la economía de mercado y la civilización y el progreso van de la mano: sus condiciones de existencia y desarrollo son las mismas reglas. Esto sorprenderá a los intervencionistas que separan dicha unión y favorecen sólo las libertades y la justicia que no atañen a la economía; sin embargo, la separación es inválida. No puede ser casualidad que allí donde reina la libertad económica suele reinar también la política, y donde los poderosos eliminaron la libertad de mercado también suprimieron las demás libertades. Otro aspecto llamativo es que las reglas que salvaguardan la civilización y el mercado parecen exigir alguien que las aplique. No hay, pues, mercado sin un orden, el del Estado de Derecho. Se dirá que esto no es cierto, puesto que existen transacciones fuera de dicho Estado; después de todo, hubo en tiempos pasados mercados de esclavos, y en la actualidad hay mercados de asesinatos. Pero es claro que utilizamos en esos casos la palabra mercado en un sentido diferente del mercado que asociamos con el desarrollo civilizado, del mismo modo que hablamos de ley de la selva o de reglas de las socieda-

des criminales en un sentido totalmente opuesto al uso habitual de expresiones como ley, regla o sociedad. Lo que caracteriza a dicho uso habitual es la existencia de restricciones, el imperio de la ley y la severa limitación al recurso a la violencia para satisfacer nuestras necesidades o garantizar nuestros derechos.

Ese conjunto de restricciones surgió tras una larga evolución, y no tiene inventor conocido. Nadie concluyó racionalmente que había que instaurar la propiedad privada o el mercado o el dinero. La propia acción humana, con sus aciertos y desaciertos, sus marchas y contramarchas, fue creando en las personas la impresión de que era más eficaz la adopción de conductas pautadas, que se fueron plasmando en valores morales e instituciones jurídicas y políticas.

La no racionalidad de las reglas es importante, pero no quiere decir que sean arbitrarias y mucho menos irracionales, sino que surgen evolutivamente, por ensayo y error, a lo largo de un curso complejo que no responde a un diseño de la inteligencia humana. Corolarios de esta idea son la modestia y la cautela: modestia porque no sabemos bien cuál es el origen y cómo es el funcionamiento de estas instituciones básicas, y cautela, por tanto, a la hora de intentar reformarlas o incluso destruirlas a partir de postulados intelectuales. En esta cautela late un principio de la acción humana, largamente reconocido: el de las consecuencias no previstas ni deseadas. La complejidad de la vida social hace que estas consecuencias existan en todos los órdenes, para bien y para mal. Ni la modestia ni la cautela caracterizan al rechazo intervencionista del mercado: éste se basa en la soberbia de que es posible comprender intelectualmente a la sociedad de modo cabal, y en la imprudencia de creer que se puede jugar con esas reglas e instituciones gratuitamente.

El mercado ha sido amplia y tradicionalmente tratado por la ciencia económica desde la perspectiva de la asigna-

ción de recursos. Este enfoque parcial y desafortunado ha dado pie a las críticas intervencionistas que pintan al mercado como un frío artefacto autoritario, un déspota materialista, obsesionado con el (no por azar llamado) vil metal, que no titubea en dejar a los débiles a la intemperie. La propia noción de eficiencia asignativa brindó múltiples oportunidades a los intervencionistas para acusar a los liberales de engañar a la opinión pública, mostrando sólo un paraíso donde la "mano invisible" lo pinta todo de color de rosa y tapa numerosos fallos del mercado libre. Esta visión ha sido extremadamente eficaz y ha animado la conclusión de que la intervención del poder político resulta irremplazable para corregir tan abusivo estado de cosas. Además, la concepción meramente asignativa del mercado propició la falsedad que sostiene que las virtudes del mercado se limitan a quienes ya tienen recursos, y son inútiles, por tanto, para los pobres.

El énfasis en estas presuntas debilidades del mercado no debe ocultar la presente admisión de su eficiencia. Esto no ha sido siempre así. Hubo un tiempo donde además de todo ello se insistía seriamente en que el mercado no era eficiente a la hora de asignar recursos, y que el Estado lo podría hacer igual o incluso mejor. No es necesario que perdamos tiempo refutando esta falacia, porque sus propios defensores ya han abdicado de ella. Hoy las tesis intervencionistas van dejando de pivotar sobre la eficiencia y se inclinan más y más por la equidad. Subsisten las críticas a los fallos del mercado, como veremos, pero antes de ello abordaremos un error muy generalizado acerca del mercado y es la mencionada idea de que asigna los recursos eficientemente pero deja fuera a quienes carecen de ellos.

Esta aseveración parece verosímil porque la palabra mercado nos sugiere exclusivamente los mercados organizados, instituciones visibles con transacciones normalizadas. Reciben, además, ese nombre: mercado de valores o divisas o mercado de petróleo o materias primas. Para una

persona corriente los mercados son lugares físicos adonde ella acude con su dinero a comprar unas mercancías conocidas a precios generalmente dados.

Pero el mercado no es sólo eso. Es mucho más. El mercado es el conjunto de relaciones que mantienen los seres humanos entre sí y que se concretan en las transacciones que llevamos a cabo para satisfacer nuestras necesidades. El mercado, así, es difícil de definir, pero desde luego no es un sitio ni una tienda. Es un marco institucional caracterizado, digámoslo una vez más, por reglas. Estas reglas del funcionamiento de una economía de mercado son también, y no por casualidad, las del Estado de Derecho: la igualdad ante la ley, la justicia y el cumplimiento de los contratos, la libertad de comercio, la limitación del poder político y la defensa de los derechos humanos, en especial la seguridad personal y la propiedad privada.

La cuestión de los pobres

Para comprender por qué es un error pensar que los mercados sólo sirven si uno no es pobre, lo más ilustrativo es observar que el principal recurso con el que las personas nos ganamos la vida, nuestro trabajo, presenta una faceta sobresaliente: la especialización.

En realidad, todos participamos del mercado mundial por una razón elemental, y es que sólo trabajamos en una actividad, o a lo sumo en dos o tres, nunca en más, y con el fruto de esa actividad compramos lo que necesitamos. Esta división del trabajo, que depende de la extensión del mercado y sus derechos y deberes, ha dado lugar a un incremento de la productividad que no tiene parangón en la historia. Cuanto más primitiva es una sociedad más actividades distintas tienen que ejecutar sus integrantes y más pobres son en su mayoría. En la sociedad moderna de merca-

do, en cambio, los individuos se especializan con una minuciosidad insospechada y gracias a ello pueden llegar mediante el intercambio a cotas de bienestar para un porcentaje inédito de personas.

Pero no se trata sólo de intercambiar, porque en tal caso valdría la objeción: ¿y si no tengo nada para dar, de qué me sirve el mercado? Lo que sucede en realidad es que los recursos y las necesidades se van descubriendo. Por eso la imagen teórica del mercado como un ámbito claro y perfecto con todo ya dado y conocido es sesgada e insuficiente. El mercado no es así, no es una máquina sino un complejo proceso social de descubrimiento y transmisión de información sobre oportunidades.

Estas oportunidades llaman la atención cuando se transforman en grandes compañías, que surgen casi de la nada, normalmente con más inteligencia e iniciativa que dinero, y llegan a ser en poco tiempo gigantes multinacionales. Esto es efectivamente un ejemplo de espectacular creación de valor visible gracias al talento empresarial para descubrir medios con los que satisfacer necesidades. Pero fijarse sólo en las empresas en este desarrollo equivale a perderse buena parte del mismo. Porque todos somos empresarios, en el sentido de que compramos y vendemos bienes o servicios. El proceso también nos sirve a quienes vivimos sólo de nuestro trabajo y no vendemos más que eso. A nosotros, igual que a cualquier otro empresario, el mercado nos proporciona una información crucialmente útil: nos indica aquello para lo que servimos.

Se dirá que esto puede ser indeseable porque, primero, aquello para lo que servimos acaso no sea lo que más nos apetezca hacer, y segundo, el mercado nos señala también con claridad cuánto valemos en cada actividad que realizamos, y esa suma quizá tampoco nos agrade.

El mercado es un sistema de reglas que no se pliega necesariamente a los deseos individuales. Sólo obliga a seguir el veredicto de la colectividad, porque el mercado es la co-