

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

DANIEL A. BARCELÓ ROJAS*

El Estado en general y los Estados latinoamericanos en particular tienen asignado una función en la economía. Esta es una constante no sujeta a debate.

La cuestión es cómo interviene el Estado en la economía —los medios que utiliza y sus límites—, y es aquí donde se presenta una primera diferencia en América Latina porque los medios de intervención económica vienen dados por el sistema político de cada país. En nuestra región conviven Estados democráticos de derecho, o en franca formación o que aún con dificultades pretenden llegar a serlo. Pero también tenemos Estados con sistemas políticos autoritarios; dentro de éstos tenemos que hacer alguna distinción: el caso de Cuba es un autoritarismo que sin ambages se asume como tal, y el de Venezuela, que es un autoritarismo disfrazado de democracia constitucional —que será analizado en la mesa temática denominada “paradigmas constitucionales emergentes—.

Como señalaba ayer Daniel Zovatto, en nuestro pasado reciente tuvimos autoritarismos tanto de izquierdas como de derechas. En realidad hasta hace aproximadamente 30 años el autoritarismo era en nuestra región la regla y no la excepción. Pero tal situación ha cambiado y con diferencias nos hemos embarcado en la ruta hacia la democracia constitucional, lo que plantea cómo debe intervenir el Estado en la economía en el marco de un sistema político en el que se reconocen derechos como el de propiedad, el de libre empresa y el de libre contratación con el derecho al trabajo, a la vivienda, a la salud, a la educación, a la cultura, etcé-

* Maestro en política y gobierno en América Latina por la Universidad de Essex (Inglaterra); doctor en derecho por la Universidad de Salamanca (España); investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

tera. Un Estado en el que se reconoce que el origen y fin del poder público es el bienestar de los gobernados.

Una primera afirmación es que en las nacientes democracias de América Latina la intervención del Estado en la economía es obligatoria. Pero es obligatoria no sólo por razones económicas sino por razones políticas; desde la lente del sistema político el propósito de la intervención del Estado en la economía es consolidar y reproducir el sistema democrático. La desigualdad social no puede ser tolerada en un sistema basado en la dignidad intrínseca del ser humano, pues ello hace saltar por los aires el sistema democrático; en México el asunto ha sido tratado entre otros por Jorge Carpizo, Manuel Camacho Solís y Diego Valadés. Don Héctor Gros Espiell de Uruguay expresó ayer en forma inmejorable el asunto: las desigualdades de nuestras sociedades latinoamericanas deben ser tratadas en forma desigual por las políticas públicas de nuestros Estados, con un objetivo final de igualdad. No es que sólo se administre la riqueza nacional en beneficio únicamente de los pobres, pero sin duda estos deben ser la prioridad de las políticas públicas de redistribución de la riqueza que activamente debe promover el Estado democrático de derecho en América Latina.

Cabe decir que el señalado no es un debate del que se ocupen mayormente los pensadores norteamericanos que investigan la relación ideal entre el derecho y la economía, pero sí en cambio se han ocupado del tema los juristas europeos que con la ampliación de los países de la Unión Europea tienen que hacer frente a situaciones de países que cuentan con poblaciones empobrecidas por la economía planificada y operada por el Estado en los tiempos de la cortina de hierro. En nuestra lengua entre los autores que en forma más brillante se han ocupado del tema está el jurista adoptivo de América Latina, don Manuel García Pelayo.

Pero quiero destacar que ésta no es una tendencia generalizada del constitucionalismo en América Latina ni siquiera a nivel de doctrina, y por tanto su impacto en las políticas públicas de consolidación de la democracia en América Latina no ha sido seriamente considerada por los actores políticos, pues no ha salido de los libros. Cabe decir que en México pudo haberse dado un primer paso en esta dirección pues la ley para la reforma del Estado introdujo el tema de los derechos sociales y de su ejercicio efectivo que puede dar pie a una política de Estado para atemperar las desigualdades sociales como necesidad no sólo económica sino del sistema político.

En torno al tema de la incompatibilidad entre democracia de una parte y la marginación económica y la desigualdad social de la otra cabe decir que no es un asunto nuevo; se sabía desde la Grecia clásica que la democracia exige cierta homogeneidad en las condiciones de vida y desde hace veinticinco siglos se actuaba desde el poder público para promover mejores condiciones de vida y proteger a la sociedad de las hambrunas y otras crisis. En nuestros días se habla del efecto integrador que genera el ejercicio efectivo de los derechos humanos; de la cohesión social que propicia el ejercicio efectivo de todos los derechos por todos, es decir, no sólo de los derechos civiles y políticos sino también de los económicos, sociales y culturales y los de solidaridad como el del medio ambiente.

Pero hasta ahora el papel del Estado en la economía se ha analizado desde la óptica de los economistas, y ello ha generado el análisis económico del derecho que ha partido y se ha expandido desde los Estados Unidos hacia América Latina. En este orden de ideas, los organizadores del seminario nos invitan a prestar atención al tema de la intervención estatal en la economía en los sistemas democráticos latinoamericanos o en vías de serlo.

En el contexto del Estado democrático de derecho la pregunta pertinente del papel del Estado en la economía es: ¿debe seguir el derecho al mercado, y establecer reglas que faciliten su operación? ¿O alternatively, debe el derecho embridar a las fuerzas de la economía para obtener otros resultados socialmente útiles además de los satisfactores materiales? Pareciera ser el caso que América Latina ha optado por la segunda opción, y ello en parte obligado por situaciones impuestas por nuestro pasado, en concreto por la conformación de nuestros pueblos amerindios. Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú, México, entre otros, son países con civilizaciones indígenas donde el mercado no es el criterio para definir su derecho —entre otros el régimen jurídico de la tenencia de la tierra—. En México muy tempranamente, pero también en otros países hermanos de la región se ha planteado el debate sobre el etnodesarrollo *vs.* asimilación cultural, incluido el tipo de modelo económico y el derecho económico. En América Latina se ha optado como decisión política hacer primar lo político sobre lo económico y el derecho constitucional latinoamericano así lo ha recogido reconociendo los derechos de los pueblos amerindios.

Otra razón por la cual se subordina la economía al derecho de América Latina tiene que ver con el propósito de impulsar con mayor rapidez el estadio del subdesarrollo al desarrollo económico pues casi todos compartimos las características del subdesarrollo económico, que todos queremos dejar atrás haciendo intervenir de alguna manera al Estado en la economía. Tenemos:

- Elevados niveles de crecimiento poblacional.
- Elevados niveles de desempleo y subempleo.
- Desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza —que se refleja en alimentación, salud, vivienda y educación no cubierta al 100% o de ínfima calidad—.
- Bajos niveles de productividad.
- Dependencia de las exportaciones de productos primarios.
- Bajo nivel de ahorro.
- Bajos niveles de inversión.
- Bajos niveles de captación fiscal.
- Depredación de los recursos naturales susceptibles de apropiación.

¿Cómo salir más rápidamente del subdesarrollo económico; con más mercado o con más Estado? Desde la óptica de la economía el papel del Estado es un asunto que se debate acaloradamente entre los economistas de la escuela clásica de una parte y de los keynesianos de la otra —sin ser desde luego estas las únicas escuelas de pensamiento económico, pero son las que presentan por contraste los argumentos en blanco y negro—. Los primeros sólo quieren al Estado poco más que como regulador; como el legislador que garantiza los derechos de contenido económico y fija las reglas de la competencia para evitar que los monopolios obstruyan las virtudes de un mercado competitivo. Le atribuyen al mercado la cualidad de autorregularse, siempre y cuando el Estado no interfiera excesivamente sobre él. También le atribuyen la virtud de que el mercado genera riqueza y que ésta mana por gravedad y se distribuye adecuadamente a todos los miembros de la sociedad, el *trickle down economics*.

La escuela contraria en cambio no sólo quiere al Estado como regulador insustituible de la actividad económica y de sus agentes, sino también lo quiere introduciendo señales al mercado para sacarlo de las crisis en las que cíclicamente cae; pero también sugiere que el Estado debe intervenir en la economía para orientar ciertos resultados sociales pues esta

escuela de pensamiento económico asume que el mercado no se autorregula por lo que se refiere a la distribución de la riqueza en la forma ideal como pretenden los simpatizantes de la escuela clásica.

La escuela económica neoclásica plantea que el Estado debe facilitar, mediante la contracción del derecho —mediante la desregulación— la formación de “economías de escala”. En términos muy simples ello equivale a facilitar la formación de empresas gigantes que por su tamaño pueden reducir costos de producción de bienes y servicios haciendo una utilización intensiva de capital tecnológico. Otros economistas refutan tales argumentos y sugieren que el Estado debe privilegiar la formación de pequeñas y medianas empresas, entre otras cosas porque éstas hacen un uso más intenso de capital humano, es decir, generan más empleos por dólar, peso o quetzal invertido que los que genera las empresas gigantes.

Al respecto me permito subrayar que tal debate no es ajeno a la doctrina del derecho constitucional de América Latina. Esta viene advirtiendo que las economías de escala generan en el campo político los llamados “poderes fácticos” que llegan a amenazar al poder del Estado aun cuando éste tenga una base democrática de la que desde luego carecen los poderes fácticos. Los mexicanos precisamente estamos viviendo esta historia al momento de celebrarse nuestro seminario sobre las nuevas tendencias del constitucionalismo en América Latina. Pero la de los “poderes fácticos contra el Estado” es una película que ya hemos visto. La expropiación de las empresas petroleras decretada el 18 de marzo de 1938 por el presidente Lázaro Cárdenas del Río, fue una ocasión en la que el Estado mexicano pudo someter al derecho a las compañías petroleras que pretendían desobedecer una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que reafirmaba la pretensión de derechos de los trabajadores petroleros, ¿podrá ahora a principios del siglo XXI o habrán capturado las empresas gigantes a los poderes públicos?

También las escuelas difieren en los medios. Unas proponen cobrar menos impuestos para que los empresarios se queden con una mayor tajada del pastel con el propósito de que al acumular capital puedan invertir más. Pero sus contrarios pretenden cobrar más impuestos para redistribuirlos entre las clases sociales de menores recursos —lo que genera más demanda y por lo tanto más oferta que será cubierta con nuevas inversiones—. Unos simpatizan sólo con la empresa pública pero otros ven que la empresa pública también tiene un papel que jugar.

No es el propósito de esta charla introductoria identificar exhaustivamente los instrumentos que cada escuela económica presenta. Baste decir que las recetas para salir del subdesarrollo que nos ofrecen los economistas es muy amplia, pero una llegó a nuestra región para quedarse: el mercado. En función de ello se han fortalecido en los países de nuestra región las garantías políticas y jurisdiccionales a los derechos que hacen posible la economía de mercado, entre ellos el de propiedad, el de libre empresa, el de contratación. Se ha valorado tan positivamente en nuestra región el mercado que incluso, por intervención de los poderes públicos, los mercados se han ampliado de mercado nacional a mercados regionales con acuerdos de libre comercio como instrumento para salir más rápido del subdesarrollo; en este mismo orden de ideas también se han implantado bancos centrales para estabilizar el valor del dinero que es una condición de operación del mercado internacional. Pero a pesar de que se ha adoptado las medias sugeridas por los economistas, las mediciones apuntan a una mayor desigualdad social en América Latina. Ello ha hecho replantear el tema en nuestra región para valorar el mercado no sólo por sus resultados económicos sino por sus resultados sociales, y en medios académicos también, como antes dije, por sus resultados políticos, por su impacto sobre las perspectivas de la consolidación democrática en nuestra región. Al día de hoy ya no parece satisfacernos como meta el desarrollo económico per se sino que pretendemos empatar el desarrollo económico al desarrollo humano y al desarrollo político.

Pero como antes se dijo, el mercado ya no está en cuestión sino qué tanto mercado y qué tanta intervención ¿más mercado o más Estado? Como no puede ser de otra manera, aquí existe un margen de apreciación de nuestros actores políticos pues se trata de una decisión política. El punto a destacar es que las constituciones latinoamericanas son constituciones abiertas a la posibilidad de ser operadas en clave de izquierda, de centro o de derecha. Las Constituciones sólo pueden establecer los marcos dentro de los cuales puede operar una coalición de gobierno de derecha, de centro o de izquierda, pero las opciones las definen los políticos y en último término —teóricamente— los ciudadanos que los llevan al poder o que les retiran su confianza en la siguiente elección.

Para un político el mundo ideal sería exigir menos impuestos a los contribuyentes que votaran por él y su partido; expandir el gasto público, especialmente el destinado al gasto de inversión en infraestructura y gas-

to social; Pero además en su mundo ideal realizar ambas medidas con un presupuesto público equilibrado. Infortunadamente en el mundo real esto es casi imposible. Hay que decidir cómo distribuir el pastel y eso exige ilustración en nuestros gobernantes y responsabilidad política. Pero esto no es un asunto que por decreto se pueda establecer. La democracia representativa no es infalible. Es una forma de gobierno donde se delega el poder en los gobernantes, para que éstos decidan inteligentemente por nosotros. Ante cada problema los gobernantes tienen diferentes alternativas de acción pública, e instrumentos permitidos por la Constitución para actuar en la economía. Pero puede haber yerros de la decisión más inteligente y oportuna, y yerros de ejecución.

Nos ocupamos en esta mesa de América Latina. Pero adviértase que no sólo en los países subdesarrollados el derecho debe embridar a la economía, también en los desarrollados: el desarme nuclear; el calentamiento global; la actual crisis financiera; parecen sugerir que el derecho debe embridar a la economía pues desbocada, ésta puede llevar a la humanidad a un precipicio: los más evidentes, la guerra nuclear y el calentamiento global. Esta es una decisión política, no es una decisión que deba dejarse a la ley de la oferta y la demanda, o sea, en manos de quienes producen armas nucleares; o tecnologías altamente contaminantes dependientes de combustibles no renovables; o de los “economistas de casino” como llamó el presidente Lula a los comerciantes de capital de Wall Street que hoy nos tienen a todos sumidos en una grave crisis económica.