

LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL DE MERCADO Y EL ESTADO DE DERECHO

René VILLARREAL*

SUMARIO: I. *Las reformas y políticas de cambio estructural.* II. *De las reformas estructurales a las reformas institucionales.* III. *El mercado: sus virtudes y alcances.* IV. *La reforma del Estado: hacia un Estado promotor del crecimiento y desarrollo social.* V. *Conclusiones.*

En la escuela del nuevo institucionalismo económico o neoinstitucionalismo se plantea que el mercado no se reduce a relaciones de precios y cantidades entre individuos (*homos economicus*), en las que la suma de todas las decisiones explica el funcionamiento del mercado, sino que hay que incorporar el contexto institucional en el que opera el mercado.

En el enfoque institucionalista, el análisis se tiene que extender e incluir aspectos que se marginan en el enfoque neoclásico, y que hoy se dimensionan como elementos fundamentales para el buen funcionamiento de los mercados, como el marco jurídico, las estructuras de poder, el acceso a la información, la formación de los individuos (cultura y valores) y hasta las características del sistema político, alrededor de lo que llamamos instituciones o reglas del juego y las organizaciones o actores.

Esta visión más integral de los diversos aspectos que interaccionan en el mercado, ha significado para el institucionalismo todo un arsenal conceptual y metodológico recuperado e integrado de diversos campos de las ciencias económicas (teoría económica del Estado), ciencias jurídicas (derecho), sociología (teoría de la acción colectiva), entre otros.

Elemento central en este enfoque es que la calidad de las instituciones, de sus leyes, ordenamientos, disposiciones y normas formales e informales se traduce en una determinada calidad del funcionamiento y operación de la economía que se mide por el nivel de los costos de tran-

* Presidente del Centro de Capital Intelectual y Competitividad.

sacción. Si vemos al mercado como un simple mecanismo de precios que permite la interacción y el ajuste entre la demanda y la oferta, que coordina las decisiones de los agentes económicos en la práctica para que funcione eficientemente, debe estar apoyado en un marco jurídico *formal* o de reglas del juego informales, pero basadas finalmente en un sistema jurídico y/o en la confianza de los agentes económicos. Si este marco no está presente, no permite operar y realizar las diversas transacciones económicas (comerciales, financieras, productivas, etcétera). Por otra parte, cuando los reglamentos, trámites, contratos, etcétera, son muy complejos o están mal diseñados, los costos de transacción son *improductivamente* elevados, no agregan valor real a los productos o servicios, pero sí un costo adicional; ésta es la *deficiencia operacional o deficiencia de transacción* que agrega el enfoque institucional a la deficiencia en la asignación de recursos del enfoque neoclásico.

El problema en los países en desarrollo es más complejo. En ocasiones, los mercados al no contar con un mínimo de marco institucional posible, simplemente no operan, son *ineficaces* (no alcanzan el objetivo), adicionalmente que sean deficientes (elevado sacrificio de recursos) por los altos costos de transacción.

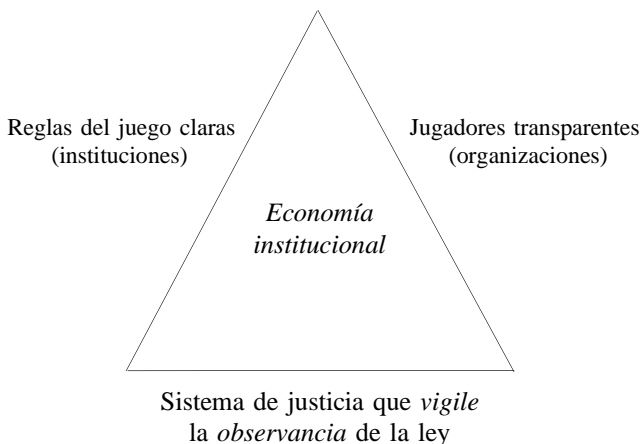
La crisis y reforma bancaria en México plantea —y hay amplio consenso al respecto— que se requiere un nuevo marco jurídico para el desarrollo del mercado financiero y el funcionamiento eficiente de la banca. De ahí el planteamiento de la ley de quiebras y garantías, entre otros cambios legislativos propuestos. Aquí es evidente que el mercado financiero no es un simple mecanismo de demanda y oferta de dinero, sino una institución que debe tener tres elementos básicos que caracterizan el *enfoque de los mercados en la economía institucional*:

- Reglas del juego claras, que son las instituciones.
- Con jugadores transparentes, que son las organizaciones.
- Un sistema de justicia que vigile la observancia de la ley y resuelva las controversias entre los actores.

El desarrollo de una *economía institucional de mercado* es lo que permite, primero, que funcione el mercado y, luego, desarrollar mercados eficientes con el mínimo costo de operación o transacción, porque a final de cuentas *está sustentado* en el *capital social*, que es la *confianza* en sus instituciones (leyes) y su gente (organizaciones), y *sólo se genera*

(la economía institucional) en un Estado de derecho donde se hacen cumplir y se observan las leyes a través de un sistema judicial que también sea institucional y efectivo (véase gráfica 1).

GRÁFICA 1. DEL CAMBIO ESTRUCTURAL AL CAMBIO INSTITUCIONAL



En nuestro enfoque, el *mercado es una institución* con un *marco jurídico de leyes, reglas, normas*, etcétera, tanto *formales* como *informales* (costumbres, culturas, etcétera) que determinan el carácter de las reglas del juego (*instituciones*) y de los jugadores (*organizaciones*) (véase cuadro 1).

CUADRO 1. LOS DOS TIPOS DE INSTITUCIONES*

	<i>Formales</i>	<i>Informales</i>
<i>Institución</i>	Leyes y reglamentos	Reglas no escritas y convenciones
<i>Objetivos</i>	Atacar problemas específicos	Códigos y valores
<i>Cumplimiento</i>	Obligatorio y coercitivo	Voluntario y autocumplido
<i>Campo</i>	Dominio público	Dominio privado

* Fuente: Ayala, José, *Institución y economía*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 67.

Por lo tanto se necesitan reglas del juego claras y transparentes que den confianza y credibilidad a los diversos actores nacionales y extranjeros. Esto es, que las organizaciones que participen sean transparentes y confiables, por ello hablamos de los mercados institucionales.

A pesar de las fallas y límites del mercado, parece generarse la percepción en diversos sectores que la aplicación de la *política de las “tres d’s”* (*desestatización, desprotección y desregularización*), que promueve el tránsito de una economía estatista y cerrada a una economía de mercado y abierta a la competencia internacional, *da origen de manera automática a mercados eficientes y competitivos*.

Los mercados no se vuelven eficientes y competitivos sólo porque se abre la economía a la competencia internacional; no se vuelven eficientes sólo porque se privatizan los activos del Estado y se desregulan las actividades económicas, se eliminan trabas, normas y disposiciones costosas y que desincentivan la inversión privada. Éstas son condiciones necesarias pero no suficientes. La eficiencia y el funcionamiento óptimo de los mercados no son términos genéricos y abstractos. El mercado no es un mero lugar donde la oferta y la demanda interactúan para producir sus equilibrios a partir de las decisiones de individuos que, desprovistos de su contexto histórico-cultural e institucional de cada sociedad, buscan maximizar su utilidad o nivel de satisfacción. El *mercado es una institución* que forma parte de un conjunto de condiciones que se recrean en un contexto histórico-social y político específico. Esto explica la creación e importancia de la Ley (y su Comisión) Federal de Competencia de 1993, en México.

La economía neoclásica plantea que el mercado resuelva de la mejor manera la organización de los factores de la producción, como son, el capital y el trabajo. En el mercado confluyen los factores de la producción, pero de acuerdo al enfoque institucionalista, pensar que la eficiencia y la productividad del mercado se alcanzan sólo con inversión en capital físico, humano y tecnológico, es una visión parcial. Desde el enfoque de la economía institucional de mercado, la visión neoclásica no integra al factor más importante para el funcionamiento eficiente de un mercado: *la estructura institucional y organizativa de la economía*.

Para Douglass North (Premio Nobel de Economía por sus aportaciones a la economía institucional), las instituciones —a diferencia de la teoría neoclásica, donde las instituciones no existen en el mercado y si se presentan son nocivas porque distorsionan su funcionamiento— son

elementos claves que intervienen en el rendimiento del mercado dependiendo de su funcionalidad, ya que afectan a *los elementos que constituyen el costo total: los costos de producción y los costos de transacción*.¹ Es posible concluir que si se quieren mercados eficientes se necesitan costos de transacción y de producción bajos y competitivos. En otras palabras, que las instituciones (reglas del juego) y las organizaciones (actores), como el tipo de incentivos o señales del mercado sean las adecuadas y funcionales para promover la eficiencia del mercado y la productividad de la economía.

En la perspectiva de la economía institucional o neoinstitucionalismo, el análisis de la *economía y los mercados se enfocan* en los siguientes puntos que ha sintetizado de una manera lúcida José Ayala:²

- A las estructuras de poder desde una doble perspectiva: la organización y el control del sistema económico y el proceso jurídico, es decir, el nexo marco jurídico-proceso económico, que es el proceso central que organiza y estructura la relación marco jurídico-gobierno-política-economía.
- Enfoca los problemas de asignación de recursos como un proceso de ajuste complejo y de negociaciones entre individuos, grupos, el Estado, etcétera, y no normativamente, como la economía convencional.
- Estudia las relaciones entre el tipo de instituciones y los costos de transacción.
- Los problemas de información elevan los costos de transacción en el ámbito del diseño y aplicación de las políticas públicas. La influencia negativa de las instituciones deficientes se expresa no solamente en el nivel macroeconómico y macrosocial, sino también en el nivel de la empresa y de la estructura de la organización industrial, afectando la eficiencia en la asignación de recursos en la microeconomía.
- Las instituciones y las estructuras jerárquicas en las organizaciones económicas son aspectos que pueden cambiar las elecciones y acciones de los individuos y grupos.
- Supone que los agentes económicos actúan colectivamente, a través del mercado, pero también, y de manera decisiva, del proceso político y jurídico que se sigue para encontrar soluciones a problemas de asigna-

1 North, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Estados Unidos, The Press Syndicate of the University of Cambridge, 1990.

2 Ayala, José, *Instituciones y economía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 42.

ción de recursos y distribución del ingreso, para los cuales el mercado no ofrece respuestas o soluciones eficientes.

- Introduce el papel de la cultura en el proceso de evolución de una economía como un proceso acumulativo de conocimientos, hábitos y valores. La cultura es importante en la formación de las identidades individuales y colectivas, las preferencias sociales y económicas en cuanto al ahorro, el trabajo, la inversión, etcétera. Los individuos son formados y moldeados por las reglas que acepta y que la sociedad sanciona. Su comportamiento y elecciones contribuyen a reforzar o cambiar las reglas del juego existentes.

Hoy las *ventajas competitivas de las naciones* no están sustentadas en la abundancia relativa de determinado factor de la producción, tampoco en la existencia de más o menos mercado, *sino en aquellas economías con instituciones de mercado que están generando incentivos a la productividad, creatividad y eficiencia*. Como lo expresa M. Olson: “la riqueza de las naciones no depende tanto de la dotación de recursos, sino de la *calidad* de sus propias *instituciones y políticas públicas*”.³

Los mercados eficientes, desde el enfoque institucional, son aquellos en los que los costos de transacción y transformación son muy bajos y presentan un conjunto de características básicas:

- a) La existencia de un Estado de derecho.
- b) Clara especificación de los derechos de propiedad, los cuales ofrecen incentivos para el crecimiento productivo.
- c) Bajo costo de la obligación de cumplimiento de los contratos.
- d) La existencia de capital social: la confianza en las instituciones y organizaciones.

En Rusia, la liberalización de los mercados y la privatización de la economía significó el fin del régimen comunista centralizado, pero no significó el nacimiento de un capitalismo de mercado eficiente y funcional. No se *pasó por decreto de “mercados negros a mercados blancos”*. En Rusia, hoy día, las reglas del juego del mercado y sus jugadores están basadas y marcadas por los intereses de las mafias. Actualmente, no

³ “Cuando se pregunta uno: ¿por qué algunas naciones son ricas mientras otras son pobres? La idea clave es que las naciones producen dentro de sus fronteras no aquello que la dotación de recursos permite, sino aquello que las instituciones y las políticas públicas permiten”. Nacional Financiera, *El Mercado de Valores*, octubre de 1999, p. 52.

se pueden hacer negocios en ese país (además de los riesgos de actos terroristas recientes), porque no se respetan los acuerdos comerciales de compraventa, los pagos de deuda, el derecho a la propiedad, etcétera, pues no hay instituciones de mercado (leyes, etcétera) ni las organizaciones transparentes (empresarios, bancos, etcétera) que permitan operar al mercado. Como lo señala North:

Tomemos un ejemplo ridículo, aunque realmente no es tan ridículo: si las instituciones son de las que recompensan a la piratería, el resultado será unos piratas más eficientes y, sin duda alguna, la competencia entre organizaciones de piratas los llevará a aprender cómo ser cada vez mejores piratas, pero no habrá crecimiento económico sino una mejor piratería. Ahora, si sustituyo la palabra 'pirata' con 'organizaciones de redistribución' el resultado será lo que caracteriza a la típica estructura organizativa de casi todos los países pobres del mundo, es decir, países que en su mayoría recompensan la actividad de redistribución.⁴

Los mercados no funcionan eficientemente por sí solos. Requieren de *instituciones, que son las reglas del juego de una sociedad* y que están formadas por la *normativa formal* (leyes, reglamentos, ordenanzas) y, con igual rango de importancia, por las *normas informales* de comportamiento de los actores (códigos de conducta, convenios), cuya importancia radica en la imposibilidad de que una economía funcione eficientemente si sólo cuenta con una *normativa formal*. Además de las normas y reglamentos que ordenan la economía, se hace necesario complementarla con normas de conducta que rijan el comportamiento de las organizaciones o actores. Las normas de conducta ideales que promueven bajos costos de transacción son las que establecen a la honestidad, la integridad, el cumplimiento de los acuerdos (que finalmente están basados en la credibilidad y la confianza) y otras virtudes similares, como normas primordiales de funcionamiento, pero finalmente, en la credibilidad de sus instituciones y organizaciones.

Las *organizaciones son los jugadores* y están formadas por grupos de individuos unidos entre sí por un objetivo común. En el caso de *organizaciones económicas*, como las empresas, el objetivo común puede ser la maximización de las ganancias; si se trata de *organizaciones políti-*

4 Véase la conferencia de North, Douglass, *Estructurando instituciones para el desarrollo económico*, Banco Central de Venezuela, 3 de agosto de 1995.

cas, como los partidos políticos, el objetivo común puede ser mantener el poder o tener buenos resultados políticos; si son *organizaciones educativas*, como universidades y escuelas, tendrán el objetivo común de transmitir información y conocimiento y contribuir al saber universal. *Instituciones y organizaciones son diferentes y parte del mismo proceso*. Las instituciones son las reglas del juego y las organizaciones son los jugadores. Eso es importante diferenciarlo, ya que los *agentes del cambio en el mundo son las organizaciones*, que como actores compiten constantemente entre sí intentando cambiar o resistiéndose al cambio de las reglas institucionales.

Finalmente existen las reglas no escritas, como la *confianza* entre los agentes o actores en la realización de las transacciones económicas. Hay sociedades sin reglas escritas en las que los compromisos se amplían y operan porque hay confianza entre los agentes o actores en la realización de las operaciones económicas. Esto es, el *capital social* de una comunidad o país.

El reto es crear una *nueva economía institucional de mercado* basada en un Estado de derecho a través de una nueva organización institucional y participativa, con actores que se apeguen al imperio de las instituciones y la ley, las cuales tienen como finalidad generar los incentivos a favor del *crecimiento económico y tender los puentes entre el mercado, el Estado y la sociedad para un desarrollo integral y sustentable*.

I. LAS REFORMAS Y POLÍTICAS DE CAMBIO ESTRUCTURAL

En las últimas dos décadas, México y América Latina han venido profundizando un proceso de reformas estructurales que han tenido por objetivo cambiar el funcionamiento y operación del sistema económico, de una *economía estatista, cerrada y sobrerregulada* a una *economía privatizada de mercado libre y abierto* a la competencia internacional en un nuevo mundo globalizado.

En este contexto, las reformas han sido profundas, incorporando cambios estructurales en la operación del sistema económico. En los años sesenta la intervención del Estado a través del proteccionismo, la política fiscal, las empresas públicas y la sobrerregulación de los mercados implicaban reglas del juego específicas a ese contexto y generaron jugadores acordes a ese marco institucional. El cambio estructural ha gene-

rado un nuevo funcionamiento del sistema económico (economía abierta, desregulada y privatizada) y ha implicado no sólo la racionalización de la intervención del Estado en la economía, sino *nuevas reglas del juego y nuevos jugadores* en el proceso, así como nuevos mecanismos para la determinación de los precios o señales del mercado (tasa de interés, tipo de cambio, salarios, etcétera). De aquí que sea necesario analizar cuál ha sido el *proceso de reformas estructurales* en la economía mexicana y plantear el *nuevo reto del cambio institucional*.

El *cambio institucional es fundamental*. Si han cambiado las reglas de operación en el nuevo sistema de economía de mercado abierto a la competencia internacional, es obvio y necesario que se *requiere que el marco jurídico e institucional de esas reglas del juego cambien* y se adecuen al nuevo funcionamiento de la economía y le permita generar la confianza y la eficiencia operativa reduciendo los costos de transacción.

La reforma estructural que México y América Latina han venido instrumentando en los últimos años, es un conjunto de políticas que se sintetizan en lo que podemos llamar la política de las “tres d’s”: *desprotección, desregulación y desestatización*.

- Desprotección*, vía la apertura a la competencia internacional a través de la liberalización comercial y financiera, así como de la inversión extranjera directa.
- Desregulación*, vía la liberalización de los mercados internos.
- Desestatización*, vía la privatización de las empresas públicas y reducción del gasto público. Esto es, redimensionamiento del tamaño del Estado.

Este conjunto de políticas tiene como objeto cambiar el sistema económico, así como la orientación y estrategia del crecimiento e industrialización. En este sentido, son políticas sencillas pero profundas, porque van al cambio de la estructura del sistema económico y afectan la operación y funcionamiento de los mercados, tanto en lo que se refiere a las reglas del juego (instituciones), como a los propios jugadores (organizaciones) y a los incentivos o señales del mercado.

El objetivo del *cambio estructural* es pasar de una *economía estatista, cerrada y sobrerregulada*, a una *economía privatizada de mercado libre y abierto a la competencia internacional*. En éste son los indicadores de precios internacionales (tasa de interés, precios de materias primas, evo-

lución de los tipo de cambio, etcétera) los que determinan las señales para asignar los recursos en la producción y distribución, así como la evolución macroeconómica determinada por los flujos de capitales externos. Es entrar a un nuevo esquema y organización de *capitalismo global de libre mercado*.

El capitalismo de mercado como sistema económico se define como la propiedad privada de los medios de producción y el sistema de precios como mecanismo para la asignación de la producción y distribución de los recursos.

La razón de ser de las políticas de cambio estructural de las “tres d’s” se explica por los problemas que todos los países latinoamericanos enfrentaron, derivados por las “tres s’s”: *sobreprotección, sobreregulación y sobreestatización* (véase cuadro 2).

CUADRO 2. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES:
LA POLÍTICA DE LAS “TRES D’S”

<i>Los problemas de las “tres s’s”. Del sistema estatista y modelo proteccionista</i>	<i>Política de las “tres d’s”. Del cambio estructural</i>	<i>El camino del cambio</i>
Sobreprotección	Desprotección	Vía apertura. Liberalización comercial, financiera e IED.
Sobrerregulación	Desregulación	Vía liberalización de los mercados internos.
Sobreestatización	Desestatización	Vía privatización de em- presas públicas y reduc- ción del gasto público.

En México, desde finales de los años cuarenta hasta 1982, el país vivió en un proteccionismo basado en un control cuantitativo, altos aranceles y un esquema de subsidios y transferencias de recursos a la industria nacional. En 1982, a raíz de la crisis externa, todas las importaciones estuvieron sujetas a controles, y las tarifas en algunos casos eran del 100%.

La globalización de los mercados en la producción (vía la fábrica mundial), en el comercio, vía los mercados regionales entre los países (CEE, MERCOSUR, TLCAN), en las finanzas (vía el dinero electrónico) y en la información (vía *Internet*) hicieron necesaria la apertura de la economía mexicana y su integración a la globalización.

Por otra parte, la *sobrerregulación* era un fenómeno presente en la economía mexicana; donde ante cualquier falla de los mercados, el Estado establecía mayores reglamentos y controles con políticas que tendían a *sustituir al mercado*, más que tratar de buscar *políticas complementarias al mercado*. Así, por ejemplo, en el esquema de autotransportes, una empresa podía transportar su carga de México a Monterrey, pero dados los esquemas de regulación, el camión tenía que regresar vacío a México.

La *sobreestatización*, a través de las empresas públicas, se manifestaba no sólo por su elevado número, donde a principios de los ochenta existían más de 1100 empresas, sino que por igual el Estado era propietario de una fábrica de bicicletas que de una planta de energía nuclear. Los excesos del *Estado patrimonialista*, por una parte, y la deficiencia en el uso de recursos, por la otra, llevaron a un déficit fiscal que representaba el 16% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1981.

En ese sentido, la *orientación de la política de las “tres d’s” tiene total justificación y racionalidad en tanto que proviene de los problemas generados por las “tres s’s”*. Sin embargo, es importante observar cuáles han sido los *avances de la instrumentación* de las reformas de cambio estructural en México y los retos para su consolidación a través de las *reformas institucionales*.

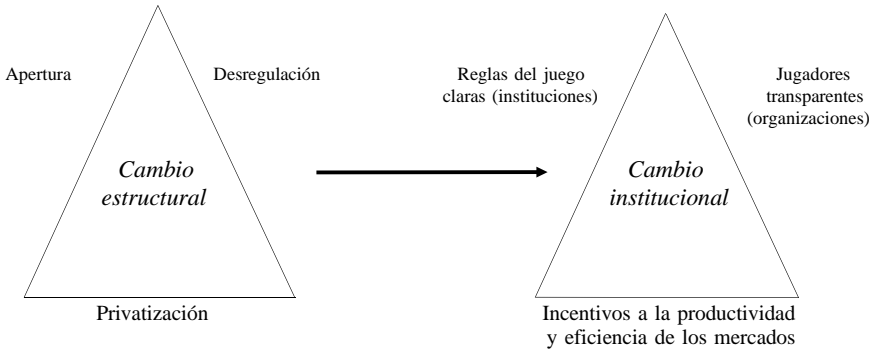
II. DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES A LAS REFORMAS INSTITUCIONALES

Avanzar y consolidar el cambio estructural en México requiere el realizar las *reformas de cambio institucional*. Como se puede observar (véase gráfica 2), las reformas estructurales (apertura, desregulación y privatización) promueven la economía de mercado, pero el carácter institucional se lo dan las reformas de cambio institucional que requieren de un nuevo marco institucional de reglas del juego, jugadores e incentivos a la eficiencia de los mercados y productividad de la economía.

GRÁFICA 2. DEL CAMBIO ESTRUCTURAL AL INSTITUCIONAL

Hacia una economía de mercado

Hacia una economía de mercado institucional



El *marco institucional de la economía de mercado* es definido por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) como el marco regulatorio que a través de diversos instrumentos, los gobiernos establecen como requisitos a empresas y a los ciudadanos.

El enfoque de la OCDE sobre la *reforma regulatoria es en realidad el nuevo marco institucional de leyes, normas, reglamentos*, etcétera, que deben enmarcar los procesos de privatización y de apertura y liberalización de los mercados, para alcanzar el objetivo de ser competitivos y por lo tanto eficientes. Así plantea que:

Las regulaciones incluyen las leyes, ordenamientos formales e informales y reglas subordinadas emitidas por todos los niveles de gobierno, así como las reglas emitidas por órganos no gubernamentales o autorregulados a los cuales los gobiernos hayan delegado facultades regulatorias. Las regulaciones se clasifican en tres categorías:

- *Las regulaciones económicas* son las que intervienen directamente en las decisiones de mercado, tales como fijación de precios, competencia, entrada o salida al mercado.
- *Las regulaciones sociales* son las que protegen los intereses públicos, tales como salud, seguridad pública, ambiente y cohesión social.

- *Las regulaciones administrativas* son trámites y formalidades administrativas, a través de las cuales los gobiernos recaban información e intervienen en las decisiones económicas individuales (véase cuadro 3).

CUADRO 3. EL ENFOQUE DE LA OCDE SOBRE LA REGULACIÓN Y REFORMA REGULATORIA*

No existe una definición generalmente aceptada de regulación que sea aplicable a todos los distintos sistemas regulatorios de los países de la OCDE. En el enfoque de la OCDE, la *regulación* se refiere al conjunto de diversos instrumentos por medio del cual los gobiernos establecen requisitos a las empresas y a los ciudadanos. Las regulaciones incluyen las leyes, ordenamientos formales e informales y reglas subordinadas emitidas por todos los niveles de gobierno, así como las reglas emitidas por órganos no gubernamentales o autorregulados a los cuales los gobiernos hayan delegado facultades regulatorias. Las regulaciones se clasifican en tres categorías:

- *Las regulaciones económicas* son las que intervienen directamente en las decisiones de mercado, tales como fijación de precios, competencia, entrada o salida al mercado. El objetivo de la reforma es aumentar la eficiencia económica reduciendo las barreras a la competencia y a la innovación, muy a menudo, a través de la desregulación y el uso de regulaciones que promuevan la eficiencia, así como la mejora de los marcos regulatorios que determinan el funcionamiento del mercado y la supervisión prudencial.
- *Las regulaciones sociales* son las que protegen los intereses públicos, tales como salud, seguridad pública, ambiente y cohesión social. Los efectos económicos de las regulaciones sociales pueden ser preocupaciones secundarias o incluso inesperadas, pero pueden ser substanciales. La reforma tiene como objetivo verificar si la regulación es necesaria, y diseñar instrumentos regulatorios y de otra índole, tales como incentivos de mercado y enfoques con base a cumplimiento, que son más flexibles, sencillos y eficaces a un menor costo.
- *Las regulaciones administrativas* son trámites y formalidades administrativas —llamadas “papeleo”— a través de las cuales los gobiernos recaban información e intervienen en las decisiones económicas individuales. Estas pueden tener repercusiones significativas en el desempeño del sector privado. La reforma tiene como objetivo eliminar aquellos que no se necesitan, hacer más ágil y simple la ob-

tención de los que se requieran, así como mejorar la transparencia en su aplicación.

La reforma regulatoria se utiliza en el enfoque de la OCDE para referirse a los cambios que mejoran la calidad regulatoria, es decir, mejorar el desempeño, el costo o la calidad jurídica de las regulaciones y los correspondientes trámites gubernamentales. La reforma puede significar la revisión de una sola regulación, eliminar y reconstruir un régimen regulatorio en su totalidad, así como sus instituciones, o bien mejorar el proceso de elaboración de regulaciones y de manejo de la reforma. La desregulación es un derivado de la reforma regulatoria y se refiere a la eliminación total o parcial de la regulación en un sector para mejorar el desempeño económico.

* Fuente: Revisión de la OCDE de la Reforma Regulatoria en México, p. 14.

En este contexto, resulta, bajo la nueva orientación de cambio hacia el mercado, más conveniente hablar de una *reforma institucional* que de una *reforma regulatoria*, como lo hace la OCDE, pues en nuestra perspectiva se trata de un *nuevo marco institucional* que “*norma*”, *más que regula*, el comportamiento de los agentes (empresas, ciudadanos, trabajadores, bancos extranjeros) en una nueva economía de mercado privatizada y abierta a la competencia internacional. Esto es, hoy vivimos un *nuevo juego*, que está generando *nuevos jugadores* (las organizaciones), que requiere actualizar y crear *nuevas reglas del juego* (instituciones), que permita crear finalmente una nueva economía *institucional de mercado*.

III. EL MERCADO: SUS VIRTUDES Y ALCANCES

El mercado y la mano invisible, aunque imperfectos, siguen siendo el mejor método (*second best*) para:

- La asignación eficiente de recursos escasos en la economía (eficiencia asignativa).
- Coordinar las acciones descentralizadas de los diferentes agentes de la economía, que adquieren mayor importancia en una economía mundial de mercados globalizados.
- Promover la competencia y entrar en la hipercompetencia en los mercados globalizados.

—No caer más en la crítica ideológica y en la vieja polémica del falso y viejo dilema del Estado *versus* el mercado.

Ahora hay que *echarle la mano a la mano invisible*, con la mano promotora del Estado para el crecimiento y el desarrollo sustentable, y con la mano solidaria de la sociedad, promover la equidad distributiva, reconociendo que el mercado no es sólo un mecanismo de equilibrio de la demanda y la oferta, sino que es una institución que necesita reglas del juego (instituciones) y jugadores creíbles, *confiables*, claros y transparentes; esto es, el mercado es una institución.

1. *Los límites del mercado*

En este sentido, podemos enmarcar los alcances y límites del mercado en los siguientes aspectos (véase cuadro 4):

- El mercado carece de visión y proyecto de país y de una concepción integral del desarrollo.
- El mercado carece de una visión estratégica de mediano y largo plazos sobre la economía, la sociedad y el mundo de la globalización e integración.
- El mercado carece de un enfoque social.
- El mercado desconoce la presencia de externalidades, bienes públicos y los obstáculos estructurales del desarrollo.

En este contexto, es necesario *echarle la mano a la mano invisible* del libre mercado, a través de la *mano solidaria* de la sociedad para combatir la pobreza y promover un crecimiento con equidad social;⁵ y de una *mano promotora* del desarrollo (no reguladora) con nuevo un Estado que, como se mencionó, *complemente y reoriente* las señales de precios del mercado, a fin de superar diversos problemas como los siguientes:

- a) En los países en vías de desarrollo existen sectores económicos y regiones que no están integrados plenamente al mercado y no res-

5 Entre 1987 y 1993, el número de personas cuyo ingreso era inferior a un dólar diario aumentó de casi 100 millones a 1,300 millones, PNUD.

ponden automáticamente a las señales de precios, por las distorsiones de los mercados generadas por obstáculos estructurales, muchos de ellos con raíces históricas (por ejemplo, el campo y la región de Chiapas en México, etcétera).

- b) Las actividades económicas carecen de infraestructura en transportes y telecomunicaciones; estas carencias se convierten en verdaderos cuellos de botella para el funcionamiento eficiente del mercado, limitan su productividad y competitividad, reducen su potencial productivo y, lo peor, generan costosas externalidades que se transmiten al resto del aparato productivo y afectan su competitividad.
- c) A nivel microeconómico, tenemos empresas que no cuentan con fondos de inversión, capacidad de “administración” (*management*) de recursos humanos ni tecnológicos para garantizar una reacción automática de la oferta productiva a las señales de precios de mercado.
- d) La aparición de una economía “dual”, de conglomerados nacionales modernos (productivos, tecnológicos, comerciales y financieros) que se integran a la economía globalizada del siglo XXI con eficiencia, competitividad y éxito (por ejemplo, en Monterrey, México, existe Vitro, tercer productor mundial de vidrio), pero simultáneamente conviven con sectores que todavía utilizan el trueque como método de intercambio (los mercados indígenas en Chiapas).

En estas economías se requerirá algo más que las políticas de cambio estructural y la mano invisible para que el mercado cumpla cabalmente con su función, de tal suerte que *hay que echarle la mano a la mano invisible*, no sólo para corregir *las fallas* del mercado sino para compensar y cubrir sus *limitaciones* y potenciar al máximo su papel en la asignación de recursos, con un enfoque integral de la eficiencia económica y social y de políticas públicas “amistosas del mercado”, tanto a nivel macroeconómico (puertos industriales, telecomunicaciones, educación, tecnología, entre otras) como a nivel microeconómico, fomentar la oferta productiva (pequeña y mediana empresas).

CUADRO 4. EL REENCUENTRO DEL ESTADO PROMOTOR EN EL MERCADO INSTITUCIONAL

<i>Problemas de la mano invisible del mercado</i>		<i>Políticas que sustituyen al mercado</i>	<i>Políticas que complementan el desarrollo eficiente del mercado (market friendly policies)</i>
<i>Las fallas del mercado en la perspectiva neoclásica</i>	Monopolios nacionales	Establecimiento de diversos monopolios estatales con barreras de entrada a particulares.	Leyes antimonopólicas flexibles y redelimitación de áreas para la regulación de monopolios privados.
	Externalidades	Regulación excesiva de actividades donde los costos privados fueron distintos a los sociales.	Establecimiento de mecanismos de mercado para la asignación de derechos de propiedad.
		Política de impuestos ecológicos.	Política de incentivos (fiscales y financieros) para la reconversión industrial con base ecológica (reciclaje de agua, manejo de desechos tóxicos, etcétera).
	Bienes públicos	Intervención del Estado en la producción de bienes públicos, excluyendo a particulares.	Redefinición de los bienes públicos. Acceso a particulares en áreas no fundamentales para el gobierno: construcción de carreteras, servicios de agua, etcétera.
	Estructura internacional oligopólica	Proteccionismo excesivo, permanente y discriminatorio a las industrias con economía semi-cerrada al exterior.	Promoción de acuerdos regionales de libre comercio, con políticas de defensa contra la competencia desleal (legislación <i>antidumping</i>).
<i>Los límites del mercado</i>	<p>a) No tiene visión de futuro ni proyecto de país. b) No tiene visión de largo plazo. c) No es democrático: en el mercado sólo vota quien tiene demanda efectiva, y tiene demanda efectiva quien tiene ingreso; el resto aunque tenga necesidades reales queda marginado del mercado. d) El Estado no sustenta por sí mismo el desarrollo; en otras palabras, para crecer promueve el crecimiento en la producción de bienes y servicios, pero no cuida la disponibilidad de los recursos naturales y del medio ambiente para las futuras generaciones, el mercado por sí solo no establece los precios-costos de oportunidad de largo plazo. e) No distribuye equitativamente el ingreso ni combate la pobreza. El <i>mercado financiero global</i> con el dinero electrónico no tiene un equilibrio estable a través del mecanismo de precios, tasas de interés altas pueden significar y mayor rentabilidad de la inversión, y por lo tanto debe generar mayor oferta de recursos financieros, pero también puede significar mayor riesgo y por lo tanto menor oferta de recursos, sin embargo, el mecanismo de precios por sí solo no lo distingue.</p>		

2. *El nuevo papel del mercado y del Estado*

En el retorno al nuevo papel del mercado, es fundamental considerar al *mercado más allá del mecanismo funcional, es decir, una institución*. El enfoque del mercado como mecanismo funcional considera el comportamiento de la demanda y la oferta a través del mecanismo de precios para equilibrar al mercado. Sin embargo, *el mercado es más que un simple mecanismo funcional, hay que considerarlo como institución*, constituida por leyes, reglamentos y ordenamientos que regulan las transacciones comerciales financieras e internacionales y por organizaciones, esto es, por los jugadores. Por lo tanto, cuando se pasa de una economía estatista a una economía de mercado, no sólo se reduce el papel de un agente económico como el Estado y se privilegia el del mercado, sino que se definen las reglas del juego (las instituciones) y los jugadores (las organizaciones). El Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) establece las reglas del libre comercio, así como las instancias institucionales para resolver los problemas entre los diferentes países (ejemplo reciente el de telecomunicaciones).

Uno de los grandes problemas de América Latina es que el cambio del modelo de ISI, proteccionista y de crecimiento hacia dentro, ha muerto por la liberalización comercial y la privatización de la economía, pero no ha podido nacer el nuevo modelo eficiente y abierto a la competencia internacional. Esto implica cambios de instituciones y organizaciones que no se han podido consolidar; todavía existen elevados costos de transacción en la operación y funcionamiento de los mercados, escasez de información y mercados imperfectos. En otras palabras, es irreal el supuesto de que los mercados abiertos (desprotección) y libres (liberalización) son factores suficientes para garantizar mercados eficientes. En palabras de Joseph Stiglitz:

Información imperfecta y costosa, mercados de capital imperfectos, competencia imperfecta: son la realidad de las economías de mercado —aspectos que deben ser tomados en cuenta por aquellos países que se vean en la situación de elegir un sistema económico—. El que la competencia sea imperfecta o los mercados de capital sean imperfectos, no significa que el sistema de mercado no deba ser adoptado... lo que significa es que en decidir qué forma de economía de mercado deben adoptar, incluyendo el papel que va a jugar el gobierno, necesitan tener en mente cómo fun-

cionan las economías de mercado en el presente, no el irrelevante paradigma de la competencia perfecta.⁶

En este contexto se deben considerar tres factores adicionales:

- a) *Donde funciona el mercado, dejarlo funcionar libremente.* Que el sistema de precios asigne la producción en el mismo mercado; complementarlo donde existan fallas y externalidades (no sustituirlo o distorsionarlo) con una política activa de promoción del Estado (ésta ha sido parte del éxito de las economías del sudeste asiático).

En términos generales, se reconoce la eficiencia de los precios relativos como el mejor método para asignar los recursos de una economía y producir a menor costo y con la mejor calidad para enfrentar la competencia internacional en un mercado de economía abierta. Esto significa dejar que el funcionamiento del mercado dé las orientaciones para la acumulación de capital y la inversión productiva en un marco de *apertura y competencia*, en el cual la inversión privada sea el *motor del crecimiento* económico y la principal generadora de bienes, servicios y empleos productivos y bien remunerados.

- b) Hay que *reorientar al mercado donde tiene distorsiones*. Cuando los costos y beneficios del mercado no reflejan los costos y beneficios sociales, hay que reorientar las señales de precios con políticas eficientes y eficaces de un Estado promotor, basado en un nuevo *gobierno reformado y una administración pública modernizada* y con el enfoque de políticas amistosas del mercado, que complementen, no que sustituyan, al mercado.

Todos los gobiernos intervienen en los mercados a través del *management* macroeconómico de las políticas fiscal, monetaria y comercial para buscar el equilibrio interno (estabilidad de precios), y el equilibrio externo (equilibrio en la balanza de pagos). Tenemos que reconocer los alcances y límites de las políticas macroeconómica nekeynesiana y la macroeconomía monetarista, establecidas en este mundo de globalización y mercados abiertos, del dinero electrónico, con un sistema monetario internacional rebasado por

6 Stiglitz, Joseph E., *Whiter Socialism?*, p. 267.

la globalización financiera. El *efecto tequila* y el reciente *efecto dragón* demuestran que también existe interdependencia de los mercados emergentes de los países en desarrollo con las economías industrializadas.

- c) *Donde no existe el mercado, crearlo y fomentarlo*. En los países en desarrollo, donde todavía existen estructuras económicas distintas al mercado, como el *tianguis*, en el que funciona el *trueque* más que un mecanismo eficiente de información transparente de mercados, se requiere *fomentar y crear mercados*, desarrollarlos con una *economía de la oferta (supply economics) que promueva la elasticidad de la oferta productiva*; esto es, se necesita ampliar la capacidad de respuesta ante los cambios de las señales del mercado y ante las propias condiciones de hipercompetencia en los mercados abiertos y globales.

Por el lado de la economía de la oferta, es necesario reconocer los obstáculos estructurales o *cuellos de botella*, que reducen la elasticidad o capacidad de respuesta de la oferta productiva ante los cambios de los precios relativos, y de la demanda ante las condiciones de la competencia. En otras palabras, *que frente a movimientos de los precios relativos o de la demanda efectiva, éstos no son suficientes para esperar una reacción favorable de la oferta y por lo tanto se requiere una acción deliberada y promotora del Estado para liberar la oferta productiva y eliminar los cuellos de botella*, por ejemplo, en infraestructura, tecnología y sistemas de innovación, entre otros.

La teoría de la economía de la oferta de Laffer, en los Estados Unidos, retoma el concepto de que la oferta no reacciona por la sobreregulación de los mercados por una deficiente y excesiva intervención del Estado. La receta es muy simple: desregular el mercado y eliminar la intervención del Estado en la economía, para que la oferta responda y la economía genere un mayor PIB y empleo de forma automática.

En la perspectiva del Consenso de Washington, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han reconocido los problemas estructurales en los países en desarrollo y han incorporado en sus programas de ajuste el concepto de *ajuste estructural*, pero su prescripción de política se queda en la política de las “tres d’s”: *desprotección* vía apertura externa, *desregulación*, vía liberalización de los mercados internos y *desestatización*, vía privatización.

En estos enfoques, la conclusión es una política económica pasiva del Estado, aun para resolver los problemas estructurales y de la oferta, mientras que el enfoque *neoestructuralista* implica una política activa y promotora del Estado para eliminar los *cuellos de botella* de la oferta productiva que, por supuesto, necesita gobiernos democráticos y administraciones públicas modernas y eficientes.

Las revisiones críticas sobre el modelo de desarrollo de América Latina se concentran en enjuiciar el papel del Estado en el proceso histórico de desarrollo y se dedican a derivar conclusiones y recomendaciones en materia económica, replanteando su papel tradicional.

Es necesario eliminar las *tendencias sobreideologizadas* del análisis que derivan en conclusiones simplistas, en las que se ubica al Estado como el origen de todos los males de las sociedades; culpar al Estado de los fracasos y encontrar en su eliminación la solución por antonomasia del desarrollo, son argumentos de *pasmosa ingenuidad*, como diría John Eatwell.⁷

Este tipo de enfoque es definido como de suma cero, entre el mercado y el Estado, en el que uno de los actores acepta únicamente la derrota o la eliminación del otro. El punto de partida sobre el nuevo papel del Estado en América Latina es no caer en trampas ideológicas y pasar del enfoque de *suma cero* al de *suma positiva*:

es necesario escapar de la trampa que siempre estableció la primicia conceptual de los ideológico-estadistas *versus* antiestadistas sobre lo instrumental —estructuras, organización, legislación, administración—. Esta trampa se caracterizó por un error compartido por ambos contendientes. Estadistas y antiestadistas concibieron al Estado como un instrumento de poder.⁸

El reto actual es avanzar hacia la *reforma del Estado* que, en un enfoque simplificador del retorno a lo básico, significa redimensionar la participación económica del Estado, y abandonar las áreas que no justifican su presencia para modernizar instituciones y mecanismos, para que

⁷ Eatwell, John y Milgay, M., *The Invisible Hand*, Nueva York, W.W. Norton, 1989.

⁸ Eatwell, John, “Instituciones, eficiencia y la teoría de la política económica”, en Ángeles, Luis *et al.* (coord.), *Crecimiento económico y empleo*, noviembre de 1994, Colección Ideas para la cultura de la democracia, pp. 75-93.

estas áreas respondan con una gestión eficiente, de acuerdo a las exigencias de la competencia y de la política democrática.

Modernizar al Estado no significa mayor o menor Estado, sino un *mejor Estado*, que aumente su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto, a través de áreas naturales para la acción pública: las orientadas a compensar las fallas y limitaciones del mercado, la creación de externalidades y la oferta de bienes públicos; la política científica y tecnológica; la superación de la pobreza; la garantía de los derechos individuales, como el derecho a la educación básica y a la salud, y a la intervención en la revisión social y en la preservación del medio ambiente.⁹

En la vida económica de las sociedades modernas, cabe resaltar dos elementos del nuevo perfil del quehacer estatal para América Latina; por un lado, su presencia como actores activos para promover la competitividad de la economía (la mano promotora) y, por otro, su gestión para combatir la pobreza y la desigualdad (la mano solidaria).

IV. LA REFORMA DEL ESTADO: HACIA UN ESTADO PROMOTOR DEL CRECIMIENTO Y DESARROLLO SOCIAL

En la reforma del Estado, paradójicamente, hay que *privatizar la economía* de los excesos patrimonialistas estatales al mismo tiempo que hay que *desprivatizar al Estado* de los excesos de los intereses privados que lo desvían del interés público, como lo ha planteado Fernando Henrique Cardoso. La reforma y revitalización del Estado se da en tres dimensiones: como agente económico, como proveedor de servicios públicos y como garante de la gobernabilidad y la seguridad ciudadana.

1. Como agente económico

El enfoque neoliberal de la reforma del Estado se limita a promover un Estado mínimo y dejar al mercado como el agente económico fundamental. Sin embargo, existe consenso para eliminar los excesos del Estado. Pero la diferencia no radica en el redimensionamiento del Estado, sino en una reforma integral para reorientar, concentrar y revitalizar las funciones básicas del Estado en la nueva era de la hipercompetencia

9 *Idem*.

global en economías de mercado. Aquí, el Estado y el mercado actúan como instituciones complementarias, que fortalecen sus virtudes y minimizan sus deficiencias; el Estado actúa como promotor del crecimiento económico y del desarrollo social a través de “políticas complementarias al mercado” para fortalecer y desarrollar las fuerzas del mercado.

¿Cuál es el papel y la fisonomía que debe tener el Estado moderno en esta era de la globalización económica y transición a la economía de mercado?, ¿para qué? Podemos decir que su responsabilidad no acaba en la generación de políticas macroeconómicas sanas, pues requiere de una *función promotora para el crecimiento sostenido y sustentable con empleo y equidad* distributiva. Lo que se requiere es pasar del Estado proteccionista y regulador a un *nuevo Estado promotor* que incentive a la innovación y creatividad privada y social para el desarrollo; que complemente y no sustituya al mercado.

2. Como proveedor de servicios públicos

Después de los procesos de racionalización de la participación directa del Estado, éste participa sólo en las áreas consideradas como estratégicas. El paso adicional consistirá en que se logre un proceso de privatización, no de los activos, sino del *management* de las empresas públicas en las áreas donde el sector público tiene que permanecer por razones de soberanía y seguridad, o por ausencia de actores privados, etcétera, como proveedor de los servicios públicos. ¿Qué quiere decir esto?, que las decisiones estratégicas y fundamentales de la empresa pública en sus diferentes áreas, desde la producción hasta la comercialización, se decidan con autonomía y en función de los intereses de la empresa y no en instancias centrales reguladoras.

Las empresas públicas estratégicas (que permanecen después de las privatizaciones, como Pemex en México) están sobrerreguladas y presionadas por la competencia internacional; esto crea la necesidad de “privatizar su *management*” (no la propiedad) para que puedan jugar al mercado. La *privatización del management* implica que las empresas públicas actúen como *organizaciones estudiantes y generadoras del conocimiento*, con capacidad y flexibilidad de respuesta al cambio; por lo que en este campo se abre una gran vertiente para la modernización del sector público en los procesos de reforma del Estado. Como dice David Osborne, es necesario “reinventar al gobierno”, no eliminarlo.

3. Como garante de la gobernabilidad y de la seguridad ciudadana

Ante la complejidad de la vida urbana, de la demanda de servicios y del incremento de las tensiones socioeconómicas entre las diversas regiones y estratos sociales que ha provocado el crecimiento anárquico y desordenado, poca o nula atención se ha prestado al desarrollo integral del ser humano; por lo tanto, se requiere de una *reingeniería estatal que garantice la gobernabilidad y la seguridad ciudadana*.

Esta exigencia rechaza la falsa salida de un Estado que garantice la gobernabilidad y la seguridad ciudadana basadas exclusivamente en acciones de fuerza o endurecimiento de sus instancias represoras; por lo tanto, en la *reforma estatal se debe reconstruir el tejido social* que la ola neoliberal ha dañado y que se manifiesta en las inequidades económicas y en los problemas sociales, en la delincuencia, el crimen organizado, la drogadicción, etcétera, que deteriora al *núcleo fundamental de la sociedad: la familia*.

4. La mano promotora del Estado

Siguiendo con la trampa ideológica del *falso dilema Estado versus mercado* se compara el caso de México con el éxito económico alcanzado por los Tigres de Asia. A menudo escuchamos que en ese modelo no interviene el Estado, que todo es producto de la *mano invisible* del mercado. La evidencia histórica es clara en esas economías: la intervención del Estado ha sido más intensa que en América Latina, la diferencia es de enfoque, en éstas (América Latina) ha sido de *control* y en aquéllas (sudeste asiático) de *promoción*.

La intervención estatal en la vida económica de América Latina con respecto al sudeste asiático no está en términos cuantitativos de mayor o menor presencia estatal, sino en la calidad y orientación de la intervención. En *Latinoamérica la intervención se produjo mediante subsidios y transferencias improductivas; en el sudeste asiático se hizo con incentivos y promoción; en Latinoamérica distorsionó, sustituyó y desplazó al mercado; en el sudeste asiático, lo promueve, lo complementa y lo hace más eficiente*.

Las diferencias entre los países recientemente industrializados del sudeste asiático y los latinoamericanos no están basadas en la existencia o ausencia de protección o intervención del Estado. En el sudeste asiático

se ha promovido la creación de una industria competitiva de capacidades tecnológicas locales; en tanto que en Latinoamérica, la protección ha sido discrecional y sin promover la competencia en los mercados.

La intervención estatal en el sudeste asiático está orientada a aumentar las fuerzas del mercado para acelerar la industrialización, mientras que en Latinoamérica se ha dado más importancia a la regulación. En palabras de Joseph Stiglitz, vicepresidente del Banco Mundial:

El mito final (el mito de los dos caminos) es el que no hay camino entre los dos extremos de los mercados y las empresas estatales. La pregunta no es si habrá intervención del gobierno en la actividad económica, sino cuál debe ser ese rol... Otro ejemplo de caminos intermedios (entre el mercado y las empresas estatales) es proporcionado por los países del Este de Asia... los mercados creados como las instituciones, como los bancos en Corea, controlaron la colocación de la mayor parte del capital. Aún ahora el gobierno designa los lineamientos de todos los bancos privados. Motivaron a las firmas privadas de tomar ciertas actividades (y usaron los instrumentos económicos, ambos las zanahorias y la vara, para obtener cooperación del sector privado). Cuando el sector privado no tomó las actividades deseadas, argumentaron: Corea y Taiwán construyeron fábricas de acero altamente eficientes. Escogieron a sus socios para emprender algunos proyectos y les prestaron el capital requerido... Países como Corea sí hicieron uso del mercado; estaban muy orientados a las exportaciones. Y debido a que los mercados jugaron un papel tan importante, algunos observadores concluyeron que su éxito era prueba convincente del poder de los mercados por sí solos. Casi en todos los casos [Corea y Taiwán] el gobierno jugó un papel preponderante en esas economías... en el éxito de Taiwán *governing the market* [gobernando al mercado], no hay duda de que el gobierno intervino en la economía a través del mercado.¹⁰

Hoy se acepta en todo el mundo la supremacía del mercado como el instrumento más importante para la asignación eficiente de los recursos. El Estado como propietario y como ente omnipresente, el Estado como el *ogro filantrópico* se encuentran en retirada. Esto no implica caer en un *Estado mínimo*, ajeno a la complejidad de la economía interdependiente, frío e indiferente a las inequidades sociales.

¹⁰ Stiglitz, Joseph, *Whiter Socialism?*, Cambridge Mass., MIT Press, 1995, pp. 253 y 254.

Se han desarrollado diversas tipologías¹¹ para enmarcar y analizar el papel del Estado en la competitividad internacional entre varias naciones y varios sectores, en especial, la eficiencia de las instituciones de gobierno y su influencia en la reestructuración productiva de industrias específicas, como el acero, máquinas, herramientas y automotriz. Se destaca el papel del gobierno japonés para estimular la modernización económico-industrial a largo plazo con la coordinación del Ministerio de Comercio e Industria Internacional (MITI) para externalizar y regular los costos de inversión de los proyectos de largo plazo que pudieran ser frustrados por las expectativas de ganancias en el corto plazo o por un alto margen de incertidumbre, que bajo otras condiciones detendría la inversión.

En este esquema, el gobierno japonés otorga consistencia y claridad a las estrategias de cambio estructural de mediano y largo plazos con políticas de competitividad, en tanto que las firmas norteamericanas, en ausencia de un sistema comparable, tienen que enfrentar un mercado con más inestabilidad. Esto hace que el principal objetivo de estas empresas sea aumentar al máximo las utilidades a corto plazo y reducir al mínimo las pérdidas debido al ciclo comercial. La modernización tecnológica queda en un plano de importancia secundaria.¹²

En otras palabras, el mercado muestra deficiencia para favorecer la transformación competitiva de las estructuras económicas. Esto adquiere especial relevancia para América Latina por la presión de mayores exportaciones, pero a la vez, las imperfecciones del mercado, en especial los cuellos de botella, son aún más grandes. Se requiere de *la mano promotora del Estado para impulsar los cambios que demanda la estructura productiva, y la mano solidaria de la sociedad para atender los problemas sociales*.

El punto central no es pasar de una economía estatista a una economía de *laissez-faire* y del Estado mínimo, sino a una *nueva economía institucional de mercado* en el marco de un Estado de derecho en la que se corrijan los excesos del Estado (las “tres s’s”). Pero en esos nuevos mercados liberados, se necesitan políticas deliberadas del Estado para alcanzar su eficiencia integral, y se reencuentren el Estado y el mercado

11 Traxler y Unger, “Gobierno, reestructuración económica y competitividad internacional”, en Ángeles, Luis *et al.* (coord.), *Crecimiento económico y empleo*, cit., nota 9, pp. 75-93.

12 *Ibidem*, p. 86.

con la sociedad, como lo he planteado en mi libro reciente: *Hacia una nueva economía de mercado: institucional y participativa*.¹³

Un Estado que deje su función reguladora y controladora, por una esencialmente promotora que pueda crear junto con los demás actores un marco institucional y jurídico admisible que genere eficiencia y competitividad y promueva un desarrollo participativo de todos los actores de la sociedad.

En la nueva economía institucional de mercado, *el nuevo enfoque del rol del Estado* es el de promover políticas amistosas del mercado (*market friendly policy*), que *complementan*, no *sustituyen* el rol del mercado. Particularmente, lo complementan en tres áreas (véase cuadro 5):

- Cuando las señales de precios del mercado son débiles, *reforzándolas*;
- Cuando las señales de precios-costos del mercado no reflejan los precios-costos sociales (contaminación, normas ecológicas, etcétera), *reorientándolas*, y
- Cuando los mercados no existen (el trueque en Chiapas, etcétera), *creándolos*.

En la economía participativa de mercado, *la sociedad participa a través de un nuevo enfoque de la empresa*. La empresa (no el Estado) se convierte en el motor del crecimiento y el Estado de bienestar se achica. Aquí se requiere de la nueva empresa productiva con visión y responsabilidad social, para promover empleos bien remunerados (con inversión y aprendizaje en la empresa), para promover el bienestar del trabajador que permitan cubrir sus necesidades de alimentación, los requerimientos de salud y vivienda, y para procurar cuidado al medio ambiente.

Así, en el nuevo paradigma que estamos viviendo de una economía orientada al mercado, *la dirección es correcta e irreversible*, porque independientemente de la propia ideología neoliberal y de su auge y decadencia, la globalización de los mercados es un hecho, y obliga a jugar con el mercado y la apertura (no contra el mercado); sin embargo, *corregir los excesos del Estado no exime al mercado de sus limitaciones y fallas*. En otras palabras, eliminar al Estado yatrogénico (el médico que

13 Villarreal, René, *Hacia una nueva economía de mercado: institucional y participativa*, Ediciones Castillo, 1998.

agrava la enfermedad por una mala intervención quirúrgica) no *elimina las enfermedades, ya que se requiere un nuevo Estado reformado, revitalizado, con capacidad de gestión moderna y participativa.*

El punto central es no pasar de una economía estatista a una economía de mercado, sino a una *economía institucional de mercado* en donde se corrijan los excesos del Estado (las “tres s’s”, y se requieren, por lo tanto, de las “tres d’s”). Pero en esos nuevos mercados liberados se requieren políticas deliberadas por parte del Estado para aumentar su eficiencia, pero con un nuevo Estado, donde se reencuentren Estado y mercado y estos dos con la sociedad. Un *Estado donde deje su función reguladora y controladora por una esencialmente promotora* y pueda crear junto con los demás actores y/o jugadores un *marco institucional jurídico* y creíble que generen eficiencia y competitividad y promuevan un desarrollo participativo.

Hay que complementar al mercado con un nuevo enfoque, no sustituirlo como era en el pasado a través de *políticas enemigas del mercado, sino políticas amigas complementarias del mercado. Esta es la clave del enfoque: no podemos pasar del ‘Estado omnipresente a la beatificación del mercado’, no podemos pensar que todo lo que hacía el Estado estaba mal porque estaba satanizado y todo lo que hace el mercado es santo porque está beatificado; necesitamos eliminar los aspectos de religión e ideología y darle a cada factor su peso en el desarrollo.*

Hay que pasar a otro modelo que equilibre el rol de los tres elementos, de las tres manos (mercado, Estado y sociedad), donde en el centro debe estar el hombre como objeto y sujeto del desarrollo.

Así es que, el problema de crear un ambiente económico eficiente no es solamente la creación de un conjunto general de normas económicas y derechos de propiedad, independientes del sistema político y que en general permitirán un bajo costo de transacción y de la obligación de cumplir los contratos, sino que además se diseñarán específicamente para que cada mercado funcione mejor mediante la modificación de la estructura de ese mercado con el fin de que busque ofrecer incentivos para que la gente haga cosas productiva y creativas.¹⁴

14 *Idem.*

En síntesis, la política de las tres ds significa cambiar el sistema económico de un sistema de economía estatista y de crecimiento hacia adentro, vía la industrialización sustitutiva (que ya murió), a otro de crecimiento con apertura a la competencia internacional (que no acaba de nacer). Esto *significa cambiar las reglas del juego*, (instituciones) y *los jugadores* (las organizaciones); por lo tanto, es necesario visualizar el mercado no sólo como un mecanismo de precios e interacción de demanda-oferta, sino con un enfoque de *economía política institucional*; esto es, *ver el mercado como una institución*. Se requiere avanzar del cambio estructural al institucional: hacia una nueva economía institucional de mercado y Estado de derecho.

CUADRO 5. EL REENCUENTRO DEL MERCADO Y EL ESTADO EN LAS ECONOMÍAS MODERNAS

<i>Problemas de la mano invisible del mercado</i>		<i>Ejemplos de políticas que sustituyen al mercado (market enemy policies)</i>	<i>Ejemplos de políticas que favorecen el desarrollo eficiente del mercado (market friendly policies)</i>
<i>Fallas neoclásicas de mercado</i>	Monopolios nacionales	Establecimiento de diversos monopolios estatales, con barreras de entrada a particulares.	Leyes antimonopólicas flexibles y redelimitación de áreas para la regulación de monopolios privados.
	Externalidades	Regulación excesiva de aquellas actividades donde los costos privados fueran distintos a los sociales. Política de impuestos ecológicos.	Establecimiento de mecanismos de mercado para la asignación de derechos de propiedad. Política de incentivos (fiscales y financieros) para la reconversión industrial con base ecológica (reciclaje de agua, manejo de desechos tóxicos, etcétera).
	Bienes públicos	Intervención del Estado en la producción de bienes públicos, excluyendo a particulares.	Redefinición de los bienes públicos permitiendo el acceso a los particulares en áreas no fundamentales para el gobierno: construcción de carreteras, servicios de agua, etcétera.
	Estructura internacional oligopólica	Proteccionismo excesivo, permanente y discriminatorio a las industrias con economía semicerrada al exterior.	Promoción de acuerdos regionales de libre comercio, con políticas de defensa contra la competencia desleal (legislaciones <i>antidumping</i>)

<i>Problemas de la mano invisible del mercado</i>		<i>Ejemplos de políticas que sustituyen al mercado (market enemy policies)</i>	<i>Ejemplos de políticas que favorecen el desarrollo eficiente del mercado (market friendly policies)</i>
<i>Distribución del ingreso</i>	Desigualdad en el ingreso.	Establecimiento de impuestos que favorecían “curvas de oferta laboral con pendiente negativa” por parte de estratos bajos de población.	Diseño de esquemas impositivos que favorezcan la actividad económica por parte de los estratos con menores ingresos.
	Pobreza extrema.	Reparto burocratizado e indiscriminado de subsidios y exclusión de particulares en la atención a la población marginada.	Atención especial con programas básicos a los sectores claramente identificados de la población y apoyo a organizaciones no gubernamentales con mayor facilidad de acceso a la población marginada.
<i>Inestabilidad económica</i>	Inflación, desempleo y bajo crecimiento.	Expansión del gasto inflacionario del gobierno y política de subsidios con precios y tarifas de bienes y servicios públicos.	<ul style="list-style-type: none"> - Política de gasto público más selectiva y de presupuesto equilibrado sin déficit financieros. - Política fiscal de incentivos horizontales en la actividad económica con base en la inversión, tecnología, etcétera.
<i>Obstáculos estructurales al crecimiento y desarrollo</i>	Mercados inexistentes, bajos niveles de ahorro, retraso tecnológico, infraestructura rezagada.	Intervención del gobierno a través de organismos y comisiones <i>ad hoc</i> en áreas poco desarrolladas.	Participación de particulares en el desarrollo de infraestructura y administración de sistemas de pensiones. Establecimiento de programas gubernamentales sobre: <ul style="list-style-type: none"> a) Aumentos en productividad y competitividad. b) Fomento horizontal a la pequeña y mediana empresa. c) Desarrollo científico y tecnológico.

V. CONCLUSIONES

Sin duda, la reformas estructurales en México van en la dirección correcta y el balance es positivo, lo que no implica desconocer sus fallas y limitaciones derivando las lecciones para el futuro.

El reto es, ahora y en el futuro, consolidar el cambio estructural, lo que implica avanzar *en las reformas de cambio institucional* que permitan crear una verdadera *economía institucional de mercado en el marco de un Estado de derecho*.

La creación de mercados eficientes y competitivos requiere de reformas y políticas de cambio estructural (apertura, liberalización y privatización), pero no significa que deba de ser acompañada por una economía de “dejar hacer y dejar pasar” (*laissez faire-laissez passé*) donde se “vale de todo” y no hay reglas del juego claras ni jugadores transparentes, o los incentivos del mercado se distorsionan en favor de políticas concentradas del ingreso y no promotoras de la eficiencia competitiva y equidad distributiva.

Si la estrategia y la política es el desarrollo de un capitalismo de economía de mercado, hay que entender que el capitalismo es de instituciones y el propio *mercado es una institución fundamental*, que requiere de un marco institucional explícito, consistente en establecer reglas del juego claras y con transparencia de los jugadores, esto es, desarrollar una *economía institucional de mercado*. De aquí la necesidad estratégica de consolidar la reforma y política del cambio estructural avanzado a las *reformas de cambio institucional* y en el desarrollo de organizaciones (públicas, privadas y sociales), en donde la reforma y revitalización del Estado es fundamental, así como la participación activa de la sociedad civil.

En otras palabras, después de esta larga marcha todavía inconclusa de profundas reformas económicas (programas de ajuste y estabilización), es momento del *reencuentro del mercado institucional con el Estado reformado y la sociedad participativa*, en el umbral del siglo XXI.¹⁵

15 René Villarreal, *op. cit.*, nota 13.