

Estado y mercado: Instituciones fundamentales para la gestión pública en una sociedad democrática

Uvalle Berrones, Ricardo*

Resumen

El objetivo del artículo es analizar la importancia del Estado y el mercado como instituciones que organizan, aprovechan, utilizan y distribuyen los recursos de la sociedad con base en sistemas de cooperación que permiten desarrollar a los agentes económicos y sociales en términos de la cultura de los emprendedores. Con tal propósito, la metodología utilizada es de carácter positivo, es decir, aquella que estudia a las instituciones por lo que son, no tanto por lo que deben ser. Un resultado de dicha metodología es que el Estado y el mercado son un conjunto de capacidades diferenciadas que se implementan para conseguir resultados puntuales desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática, la cual da vida a las políticas públicas para conjugar las libertades económicas, la democracia competitiva y la acción pública. Por ello, la conclusión central es que las instituciones mencionadas no cumplen con su papel creativo cuando son ubicadas en la óptica del antagonismo, el cual niega la relación fecunda entre las esferas privada y pública.

Palabras clave: Instituciones, Estado, mercado, democracia, políticas públicas, gestión pública.

State and Market: Fundamental Institutions for Public Management in Democratic Societies

Abstract

The purpose of this article is to analyze the importance of the state and the market as institutions that organize, exploit, utilize, and distribute societal resources based on cooperative systems which allow for the development of economic and social agents within the enterprise culture. In order to do this the methodology employed was of a positive character, that is one that studies institutions as

Recibido: 02-02-13 . Aceptado: 02-04-29

* Doctor en Administración Pública (UNAM). Profesor de tiempo completo Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM en la Licenciatura y el Postgrado en Administración Pública. Investigador reconocido por el Consejo Nacional de Ciencias Tecnología y Secretaría de Educación Pública. E-mail helmut@avantel.net

they are, not as they should be. One result of the application of this methodology is that state and market are a set of differentiated capacities, that are implemented in order to achieve specific goals from the perspective of democratic govern-ability, which gives life to public policy in order to activate economic liberty, competitive democracy and public action. In order to do this, the central conclusion is that the aforementioned institutions do not fulfill their creative roles when they are seen in an antagonistic light, a light which negates the productive relation between the public and private spheres.

Key words: Institutions, state, market, democracy, public policy, public management.

1. Introducción

En la sociedad moderna la relación del Estado y el mercado es fundamental para llevar a cabo el intercambio económico de los bienes y servicios. Otrora, el debate artificial y simplista los valoraba como instituciones que no podían articular esfuerzos, estrategias y acciones que tuvieran un efecto favorable para la economía de mercado. El Estado se consideraba como la reencarnación del bien público y el mercado como la expresión más acabada del individualismo egoísta e insensible.

En este sentido, no había forma de que uno y otro con sus capacidades intelectuales, organizativas, tecnológicas y financieras, se estructuraran con la aplicación de las políticas públicas que son el medio idóneo para vincular los esfuerzos privados y gubernamentales en favor de las metas colectivas.

La relevancia del Estado y el mercado en un mundo abierto, competitivo y global es innegable. Asegurar la coordinación óptima entre ambos, es imperativo de primer orden para que la sociedad desenvuelva lo mejor de sus fuerzas productivas para conjugar tanto el crecimiento como el desarrollo económico. Distantes del valor institucional del Estado y el mercado no es factible comprender la im-

portancia de los derechos de propiedad, los costos de transacción, el impacto de las externalidades, los sistemas de estímulos y restricciones, el alcance funcional de la economía de mercado y el significado de los procesos de gobierno que se traducen en el diseño y aplicación de las políticas públicas para estimular la promoción y regulación de los factores de la producción.

De igual manera, la actividad económica del Estado no se da en el vacío, sino que responde a reglas que autorizan y prohíben su potestad constitucional y legal. Así, la formulación y el ejercicio del presupuesto, la inversión productiva, el gasto estratégico y las finanzas públicas, son medios que se orientan a incidir en la calidad del desarrollo, dado que las políticas que de ahí se derivan, reflejan los acuerdos institucionales que se llevan a cabo entre los protagonistas más activos de la vida social y política.

El horizonte del crecimiento económico, el comportamiento de la recesión, los estímulos al comercio exterior, los sistemas de seguridad pública, las políticas de privatización, la regulación de los mercados, la formación del capital intelectual, los procesos de reentrenamiento y la definición del papel del Estado en los mercados, son entre otros, capítulos que únicamente se comprenden mejor en el marco

de los arreglos institucionales que la sociedad moderna necesita. Parte vital de esos arreglos es la relación y la cooperación entre el Estado y el mercado.

2. Contexto

La relación Estado -mercado es uno de los aspectos básicos de la vida moderna y, en particular, de la sociedad definida y orientada por los valores de la competencia. Estado y mercado son instituciones que desempeñan tareas puntuales que tienen cobertura pública. Su responsabilidad es también de alcance social, lo cual significa que su desempeño se relaciona con el sistema de vida que se organiza en el marco de instituciones convenidas y reconocidas.

En efecto, el Estado y el mercado contribuyen con organización, recursos e información a impulsar la actividad productiva, financiera y de servicios. Cada uno en su ámbito, es portador de capacidades que se relacionan para articular formas de producción e intercambio.

Como instituciones diferenciadas, tienen a su cargo actividades que exigen coordinación y complemento para asegurar las operaciones del intercambio económico y social. La importancia del Estado y el mercado tiene que contextualizarse en el significado y el contenido de la sociedad moderna, con el fin de valorar las capacidades que uno y otro tienen en favor de la vida en común.

En este sentido, la trayectoria de su institucionalidad es producto de condiciones históricas y culturales que se vinculan con la importancia de la eficiencia productiva y el logro del bienestar social. Por tanto, los mercados no son fuerzas cie-

gas ni devoradoras, ni los Estados son males públicos necesarios; unos y otros son indispensables para el desarrollo de la sociedad y no deben concebirse como elementos dicotómicos e irreconciliables.

El presente ensayo tiene como objetivo reflexionar sobre la importancia del Estado y el mercado en cuanto instituciones que son fundamentales para asegurar la vida consistente y productiva de la sociedad moderna, la cual se orienta a las prácticas de la competencia, tomando en cuenta las ventajas del mundo libre y democrático.

3. Sociedad de mercado

Una de las cuestiones fundamentales a considerar es la importancia de la sociedad moderna entendida como una sociedad de mercado. Desde sus orígenes, la sociedad moderna es portadora de la cultura de la eficiencia, el trabajo calificado y el estímulo a la inventiva. Su desarrollo es fruto de la ciencia, la tecnología y la calidad de las fuerzas productivas. Su capacidad de desarrollo se finca en la creatividad del ámbito privado y en el apoyo que el universo público le otorga.

Lo privado y lo público son esferas que se corresponden de modo estructural. No son esferas concebidas sobre la base de antagonismos y posturas extremistas. Por el contrario, lo privado es el detonador de capacidades que se orientan a construir la inventiva empresarial, teniendo como referente la creatividad y la realización de los individuos. Lo privado da vida a las aptitudes que se generan para organizar los intercambios entre los agentes productivos. Es núcleo que se integra por preferencias, voluntades y me-

dios que permiten la producción, movilización y multiplicación de la riqueza material. La contribución de lo privado a la sociedad de mercado es fundamental. Lo relacionado con la inventiva, los riesgos, las oportunidades y las ventajas comparativas, permiten que la actividad productiva tenga un conjunto de recursos que pueden canalizarse a mejorar el desempeño de las unidades económicas.

Por eso, lo privado es uno de los motores esenciales que contribuyen a la generación de la riqueza, la cual es necesaria para dar paso a la formación de los valores de cambio. A su vez, éstos permiten que el capital y las inversiones sean las palancas que estimulan la prosperidad de los mercados. Con base en la libertad de producir y la libertad de comerciar, la sociedad de mercado es portadora de riqueza, ventajas comparativas, conocimiento aplicado e innovación constante que, como atributos esenciales, la definen como un cuerpo eficiente, próspero y creativo. Este perfil se explica en razón del conjunto de elecciones, preferencias y decisiones que son la base para acreditar conductas deliberadas que se encaminan a intercambiar valores para dar vida y movimiento a los mercados.

Un elemento fundamental en la sociedad moderna es la economía de mercado. Como institución cumple con el propósito de favorecer la coexistencia de individuos, personas, empresas y sistemas de competencia orientados al mejor aprovechamiento de los recursos que permiten satisfacer las necesidades sociales e individuales. La economía de mercado no es únicamente un sistema para producir y distribuir riqueza material, sino que tiene como objetivo conjugar libertades, demo-

cracia y bienestar en cuanto valores que nutren su sentido humano, social y cultural. Su forma de organización se sustenta en reglas que genera, define e institucionaliza la autoridad pública con el concurso de los agentes sociales y económicos. En ningún momento tiene como objetivo último el valor de lo monetario y las ganancias, sino que se sustenta en una base constitucional, jurídica y política que la definen como un sistema de instituciones regido por derechos, restricciones e incentivos.

De acuerdo con la sociedad moderna, la economía de mercado es el ámbito donde las reglas (Ayala, 1999: 65) de la igualdad formal, así como las libertades civiles y públicas son pieza clave para que los propietarios (en calidad de individuos privados) tengan margen legal y legítimo para desarrollarse con lo mejor de sus capacidades en los diversos ámbitos de la vida organizada. La economía de mercado no es un dato en sí—fuerzas naturales y autorreguladas—sino un conjunto de espacios ordenados de manera institucional para que las libertades, la competencia y el desarrollo de lo público y lo privado tengan las condiciones idóneas en términos de alcanzar un desempeño eficiente.

La economía de mercado (Dahl, 1999:188) se constituye en suma de capacidades, procesos, políticas y regulaciones que permiten organizar la mejor utilización de las aportaciones privadas y públicas. En este sentido, los derechos de propiedad, los costos de transacción, los costos de producción, los contratos y la información son piezas centrales en la operación y el rendimiento que alcanzan las unidades económicas. De igual modo, la vigencia de reglas de certidumbre favo-

rece un clima de intercambios y competencia entre los distintos agentes económicos y sociales. No es casual que la jurisdicción y la monetarización se constituyan en factores vitales para asegurar la vida institucional de la economía de mercado. La jurisdicción se caracteriza por la articulación de normas de derecho positivo que son importantes para regular conductas, flujos, procesos, problemas y soluciones. La monetarización da vida a las relaciones que condensan el intercambio de los bienes y servicios, pues representa su valor tomando en cuenta la escala de los precios que se define para los mismos. La monetarización tiene su acreditación en las operaciones de cálculo que se formulan con base en las estimaciones de valor que se asignan a los satisfactores económicos.

En cuanto combinación de elecciones y acciones públicas, la economía de mercado se organiza (Davidson, 1997; 250) de acuerdo con los valores de la sociedad moderna, la cual desde sus orígenes, favorece que el mundo de las libertades privadas y públicas sean la palanca que favorece la movilidad, la competencia, los intercambios y los procesos que conducen a la búsqueda del crecimiento económico, el progreso social y el desarrollo de las personas e instituciones.

El valor del mercado ha permitido la construcción de una sociedad que, como la moderna, se rige por la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad en cuanto derechos que son salvaguardados por la organización constitucional de la comunidad civil y política (el Estado). El nexo entre sociedad moderna y economía de mercado es insoluble; más aún, cuando responden al contenido de la de-

mocracia competitiva. A diferencia de las nociones abstractas de sociedad, la sociedad de mercado tiene su núcleo de organización en la propia economía de mercado, la cual se estructura en preferencias reconocidas, competencias diferenciadas, inventivas reguladas y procesos orientados a generar calidad y eficiencia. La sociedad de mercado no se agota en una dimensión económica, sino que se nutre de los valores que propician el desenvolvimiento positivo de las esferas individual y pública.

De este modo, el conocimiento laico y aplicado es la fuente que suministra los elementos fundamentales para diseñar, construir y desarrollar las instituciones que favorecen el mejoramiento en la calidad de vida. En tal sentido, la categoría desempeño es relevante para identificar, valorar y reconocer el funcionamiento de las instituciones entendidas como un sistema de reglas que definen, ordenan, autoriza, restringen y recompensan la acreditación de conductas individuales y colectivas que se formalizan con las ventajas del derecho positivo. El desempeño de las instituciones valora a la sociedad de mercado como un tipo de sociedad que de modo continuo está innovando y renovando los elementos constitutivos de su vida. Así, el desempeño de la vida privada es esencial para el desarrollo de la vida pública porque ambas se combinan para fortalecer el mejor desarrollo de la economía de mercado. Desde esta perspectiva, lo civil, lo social y lo público son espacios organizados que favorecen las acciones que condensan valores, intereses y formas de articulación, interlocución y cooperación.

4. Estado constitucional y democrático

El desarrollo de la sociedad moderna es correlativo a la formación del Estado de derecho (Schmitt, 1981:43) el cual se orienta y rige por los valores de la democracia competitiva. Es un tipo de Estado que responde a los valores liberales, republicanos y democráticos de la sociedad moderna y es consecuente con los proyectos que favorecen la relación de lo privado y lo público. Como entidad de poder, el Estado moderno se caracteriza porque su diseño constitucional -división, cooperación, coordinación de poderes- se realiza de acuerdo a equilibrios dinámicos y a la correlación de las fuerzas para evitar el centralismo que adormece e inhibe el desarrollo creativo de las organizaciones civiles y políticas. Lo anterior, con el fin de evitar la concentración tanto en la organización como en el ejercicio del poder.

La categoría poder es importante para valorar al Estado como institución necesaria para garantizar la gobernación de los conflictos y las tensiones. El Estado con poder restringido, caracteriza al sistema del constitucionalismo moderno. El Estado de los controles inter e intraorganizacionales se manifiesta como un poder mensurado, sujeto a reglas y obediente al derecho. Su naturaleza es consubstancial a los valores de la sociedad de mercado, pues institucionaliza la importancia de la vida privada y la vida pública en términos de impulsar formas de comunicación encaminadas a lograr el cumplimiento de las metas colectivas.

Para el Estado constitucionalista, una premisa esencial de su modo de ser

es compatibilizar sus atribuciones, instrumentos y recursos con el contenido plural, competitivo y diferenciado de la sociedad de mercado. Sin duda, puede destacarse que el mismo es parte de ese contexto y en esa medida, su diseño y operación institucional es consubstancial a la lógica del mercado, la cual se manifiesta por la existencia de agentes que tienen libertad para participar en los asuntos de carácter público.

Incluso, la lógica del mercado es el substrato para que el Estado constitucional sea el responsable de organizar la competencia y la pluralidad de la sociedad, tomando en cuenta los valores de la democracia. Así, la compatibilidad entre mercado, pluralismo y democracia (Dhal, 1999:200) se acredita de manera institucional y la instancia suprema de dicha compatibilidad es el Estado moderno, entendido como el Estado constitucional. Una ventaja del Estado constitucional es que asocia lo individual, lo público y lo gubernamental sin que se desvanezca identidad alguna. De este modo, las organizaciones, los ciudadanos y las autoridades pueden definir reglas que fortalezcan la certidumbre en favor de la sociedad de mercado.

Respecto a la construcción de la institucionalidad democrática, la misma es un imperativo para evitar que las prácticas del individualismo provoquen condiciones de inequidad y desajuste entre los actores sociales y económicos. Le corresponde al Estado producir y reproducir el orden público que favorece el desarrollo individual y grupal para generar ventajas compartidas. Por tanto, el sistema jurídico es el medio que contribuye para que las reglas positivas sean el sustento

de las operaciones de cálculo -costos, ganancias, inversiones, pérdidas- que son inherentes a la sociedad de mercado, al definir la autorización y la restricción de conductas, las cuales incluyen, desde luego, el tipo de incentivos que recompensan la calidad, los riesgos y los beneficios a los que se pueden aspirar de manera legítima.

El Estado construye el entramado institucional de los mercados al garantizar los derechos de propiedad, las reglas de operación, la misión de los agentes económicos, así como las formas, tiempos y modos en que se debe proceder cuando se infringen las normas del derecho público y el derecho privado. Para los Estados, los mercados son vitales en la producción de la riqueza material. Dotarlos de seguridad y promover sus capacidades productivas, distributivas, tecnológicas y organizativas, es importante para evitar la existencia o reproducción de los males públicos, los cuales se originan cuando se concibe a los mercados como el terreno natural de las manos invisibles y los procesos autorregulatorios.

Es claro que la tarea del Estado constitucional y democrático es favorecer la vigencia de la certidumbre institucional, único camino para desenvolver con sentido productivo y constante a los agentes económicos y a los actores sociales. Para tal efecto, reconoce las libertades subjetivas privadas relacionadas con la propiedad, la industria, el comercio y la contratación, las cuales son elemento total para organizar los procesos del intercambio económico. También reconoce las libertades subjetivas públicas, mismas que se relacionan con los derechos de participa-

ción, representación, sufragio universal y elecciones periódicas.

Dichas libertades son salvaguardadas por el sistema de autoridades que el Estado tiene para evitar que tanto el mercado económico como el mercado político se desenvuelvan de manera caótica. Tiene para ello, los instrumentos de regulación que orientan, amortiguan e impiden que los desajustes provocados por las fallas del mercado tengan consecuencias imprevisibles en la vida pública. Dispone además, de instancias que llevan a cabo la institucionalización -órganos, estructuras, jurisdicciones, procedimientos, titulares y reglas- de los intereses contrapuestos -conflictos, tensiones, desequilibrios- para facilitar que la sociedad de mercado no tienda a la autodestrucción.

La conjugación de las instituciones y la institucionalidad, es binomio clave en el contenido y la orientación del Estado. Las instituciones son las reglas de la convivencia en la sociedad plural y democrática, en tanto que la institucionalidad es un proceso que se acredita a través de capacidades de gobierno, las cuales son producidas por las autoridades públicas que son las responsables de asegurar la eficacia del propio Estado.

Para la sociedad de mercado, la existencia de un Estado liberal y democrático es condición para favorecer con efecto multiplicador su desarrollo empresarial -visión, costos, ganancias, inversiones, capital- y emprendedor - creatividad, innovación, calidad y desarrollo-. Esto significa que la aptitud del Estado deriva de la manera en cómo alienta, estimula y asegura los valores liberales de la propia sociedad de mercado. El Estado

constitucional y democrático tiene estructuras de gobernación que se encargan de dar cumplimiento a las normas de carácter positivo, conjugando procesos de negociación y procedimientos institucionales relacionados con la vigencia del interés común, es decir, del interés público.

Desde los valores del constitucionalismo moderno, la intervención del Estado en la economía y la sociedad no debe considerarse un problema en sí mismo; en todo caso, es una alternativa relacionada con actos de autoridad que son necesarios para normar, regular, complementar y estimular la complejidad organizada de la sociedad de mercado. La intervención del Estado no es asunto carente de reglas o valores. En el caso de la postura liberal, la premisa fundamental es que los Estados no desarrollen actividades que organizan e implementan mejor los agentes productivos de la sociedad. La clave de dicha premisa es que el sistema institucional del Estado se cumpla sin alterar, frenar o mediatizar las capacidades reales y potenciales de la sociedad.

En esta postura, el Estado constitucional y democrático es un arquetipo institucional que se caracteriza por someter el poder a pesos y contrapesos, evitando que se convierta en entidad ajena, extraña y sobrepuesta a la propia sociedad.

La postura de que el Estado es un poder externo a los valores y principios de la sociedad a la cual organiza y representa es impreciso, pues conduce a valorar que la sociedad y el Estado son ajenos entre sí. En la óptica del constitucionalismo y la democracia, el Estado no se identifica a sí mismo; en todo caso, es reconocido como una institución necesaria, pro-

motora y esencial para la vida en sociedad y, por tal motivo, es un poder que debe estar sujeto a las normas escritas, no a la discrecionalidad laxa de la autoridad pública.

El Estado no es un poder carente de reglas ni se encuentra distante de los valores de la sociedad de mercado. Tampoco es institución antagónica a la misma sociedad, dado que su responsabilidad consiste en dotarla de seguridad, estabilidad y certidumbre. Los atributos institucionales del Estado no vulneran ni evaporan su contenido político, el cual se relaciona con los valores de la democracia moderna. Esto significa que el poder se distribuye de modo funcional; que tiene controles; que es accesible y que su ejercicio es previsible. Es, por tanto, un poder acotado, limitado y regulado para evitar que su contundencia material se vierta de manera negativa a la sociedad. Su contenido político se acrecienta porque debe ser un poder legítimo, es decir, debe tener el consentimiento y la aceptación de los ciudadanos en razón de su capacidad, prestigio y origen diáfano.

Por otra parte, la elaboración y el cumplimiento de las normas positivas son producto de la esfera legislativa, la cual representa la voluntad general de la sociedad y sus integrantes deben su elección al voto ciudadano. El carácter político de la ley deviene de que es fruto de la deliberación y los acuerdos que consiguen los representantes electos mediante el sufragio universal. Une además, voluntad y mandato, esto es, conjuga los fundamentos de la representación política de la sociedad (voluntad orientada por mandatos) y el conjunto de imperativos

(mandatos a cumplir) que deben acatarse para dar cauce a los actos de soberanía y gobierno.

Como categoría histórica y formal, el Estado constitucional y democrático es una institución consecuente con la sociedad de mercado y se caracteriza por organizar, formalizar y ejercer el poder de acuerdo al mundo de las libertades civiles y políticas; los valores de la igualdad y la competencia; las ventajas de lo privado y las necesidades de lo público; la importancia de la política y lo que pertenece a lo político. Las esferas que lo integran responden al principio de competencia, distribución y responsabilidad impersonal. Su faceta histórica se inscribe en el triunfo del liberalismo ante el orden feudal y monárquico. Mientras que su naturaleza formal responde a valores positivistas que son la base para construir la argumentación lógica y procedimental de las normas públicas.

5. Mercado y gestión pública

Para fines de gobierno, la relación mercado-Estado tiene que ubicarse en el ámbito de la institucionalidad democrática, es decir, en el conjunto de capacidades de operación que son imprescindibles para garantizar su organización y funcionamiento. En la óptica de gobierno destaca la gestión pública entendida como el conjunto de políticas que posibilitan la relación mercado-Estado. Las políticas son el instrumento que favorecen la atención y solución de las diversas necesidades que se derivan de la economía de mercado. Las políticas son decisiones y acciones que de manera continua adoptan los gobiernos

y se relacionan con la vida productiva y social en términos de institucionalizar la interacción de los agentes productivos y la autoridad pública.

En consecuencia, la gestión de las políticas, entendida como gestión pública, se caracteriza por articular preferencias, opciones, recursos e información para dar sentido y coherencia institucional a las demandas públicas y al conflicto de intereses. Así, las políticas son enlace funcional entre las necesidades privadas y los intereses públicos, situación que exige tratamiento de gobierno. Una característica de la sociedad de mercado es que su orientación democrática exige la participación y la representación de los actores sociales en la definición y el cumplimiento de las agendas públicas.

Por su alcance y ventajas, las políticas evitan que el Estado (Stiglitz, 1989: 60) se convierta en el protagonista principal del proceso económico. En todo caso, reconocen el carácter cooperativo de la economía de mercado, lo cual significa que sin la participación mensurada, justificada y funcional de las autoridades públicas, se corre el riesgo de crear estructuras administrativas y burocráticas que únicamente desestimulan a los agentes productivos. La importancia de las políticas consiste en que la operación del gobierno tiene que sujetarse a los valores del Estado constitucional y democrático. En este sentido, los límites y las atribuciones económicas tienen que ser materia puntual del gobierno para no convertirse en un centro nodriza para la vida pública. Esto implica que no desea participar en todo; tampoco favorecer mecenagos; fomentar clientelas políticas ni distribuir favores, cooptando voluntades e intereses.

Cuando los gobiernos se erigen en instituciones que intervienen de manera sobredilatada en los diversos capítulos de la economía de mercado, se frena la capacidad empresarial, se dilapidan recursos públicos, aumentan los costos administrativos del Estado y se impide la innovación que requiere la economía en su conjunto. Se genera además desconfianza pública, dado que el crecimiento de facto de los gobiernos es señal no favorable para los mercados, los inversionistas y los agentes productivos.

Para situaciones de complejidad desorganizada provocadas por acciones administrativas que no se justifican, las políticas públicas son estrategias de respuesta institucional que favorecen el nexo Estado-mercado teniendo como punto básico la cooperación y no la suplantación de las acciones. La relación estructural y funcional entre las autoridades públicas y los agentes privados, es condición para que la operación del gobierno sea confiable, eficiente y acotada. Los gobiernos densos y sobredilatados únicamente contribuyen a distorsionar la relación Estado-mercado, en tanto que las políticas públicas crean situaciones que favorecen la vigencia de los derechos de propiedad, la cooperación eficiente de los actores sociales y la corresponsabilidad ampliada en los asuntos públicos.

Por eso, la gestión de las políticas es opción confiable para armonizar la heterogeneidad de los valores, los intereses y las propuestas constructivas que demandan los objetivos de la sociedad de mercado. En cuanto instituciones públicas, los mercados tienen que ser objeto de regulación por parte de la autoridad pública. Evaluar sus capacidades y reco-

nocer sus ventajas es importante para no favorecer tamaños ni acciones de gobierno que no tienen relación simétrica con la sociedad. Los mercados son portadores de recursos y capacidades que pueden aprovecharse de manera pública. No son ámbitos cerrados de interés privado, dado que sus capacidades están orientadas por los procesos de intercambio.

Es un contrasentido señalar que los mercados son espacios para cumplir fines privados sin considerar costos ni beneficios públicos. Se integran por capacidades, recursos, derechos y voluntades privadas, pero su radio de acción es la vida pública. Por tal motivo, son motivo de regulación pública para favorecer su desarrollo y evitar que sus desajustes se viertan sin estabilizadores a la vida en sociedad. En este caso, las políticas contribuyen a que los mercados sean motivo de regulación para no entorpecer las funciones de producción y suministro que tienen asignadas.

Por otra parte, las políticas que integran las cuestiones macroeconómicas -disciplina fiscal, control de la oferta monetaria, manejo de la deuda y el financiamiento sano del gasto público- tienen que generar resultados eficaces para que los mercados perciban que hay capacidad de gobierno y así alentar los flujos de inversión, las operaciones financieras, el estímulo de las áreas de servicios; en suma, el desempeño institucional de la economía de mercado. Sin políticas confiables no hay respuesta favorable de los mercados para desarrollar nuevas opciones de inversión y capitalización. Las políticas públicas son importantes para que los asuntos comerciales, productivos, laborales y tecnológicos tengan un lugar en

el fomento, la promoción y los estímulos. Las políticas son incentivos para impulsar las actividades económicas, políticas y sociales. Por tanto, son pieza importante en el régimen de las instituciones, pues aluden a respuestas que tienen que articularse con la participación de varios sitios de decisión que configuran el universo de la institucionalidad democrática, la cual es básica para favorecer la mejor relación entre la gestión de las políticas y el mercado.

El mercado en cuanto construcción pública, depende de las instituciones y en éstas las políticas se caracterizan por ordenar y coordinar la acción del gobierno para que la economía de mercado con sus agentes, sean el motor del crecimiento, la prosperidad, la innovación tecnológica y la reproducción consistente de los capitales. En ningún momento es aconsejable modificar drásticamente las reglas del juego en el renglón de la economía y los mercados. Esto sucede cuando no hay respeto por el Estado constitucional y democrático. Los costos de tal situación son altos, negativos y en ocasiones destructivos. Los mercados son sensibles a la modificación no congruente de las reglas del juego. Por ello, la eficacia de las políticas es fundamental no sólo para abrir y mantener canales de confianza institucional, sino para producir resultados que no deriven en el antagonismo indeseado entre el mercado y el Estado.

Ante los esquemas de la planificación abrumadora que limitan, frenan y atomizan a la sociedad, las políticas responden a cuestiones focalizadas y tienen la ventaja de ajustar, precisar y reformular de modo efectivo los efectos no favorables del mercado. Por su carácter per-

suasivo, deliberativo y consensuado, facilitan que los gobiernos y los agentes sociales puedan acceder a formas de arreglo y cooperación desde una perspectiva democrática. De este modo, las fallas del gobierno o las fallas del mercado tienen en las políticas públicas una pluralidad de opciones para formular o reformular cursos específicos de acción que corrijan situaciones que no son funcionales para el interés público. Más que grandes y costosas estructuras burocráticas, los mercados requieren la efectividad de las políticas para su mejor desarrollo.

La conexión entre las políticas y el mercado evita que las posturas estado-céntricas definan los derroteros de la vida pública sin consenso. Si la economía produce bienes y servicios públicos, no es congruente que las estructuras estado-céntricas decidan cuánto, cómo y por qué los mercados deben funcionar en líneas determinadas e invariables. Las decisiones de cúpula son contrarias a las políticas democráticas, porque decidan programas que no recogen las preferencias, los intereses y las expectativas de los agentes productivos. Si los mercados no visualizan señales favorables para su funcionamiento, no desarrollan lo mejor de sus capacidades y de esa forma es difícil la existencia de sistemas que alienten las ventajas comparativas.

La señal idónea para los mercados son las políticas (Aguilar, 1992:30) regulatorias, dado que favorecen más la calidad de la intervención -reglas funcionales del juego- gubernamental sin lesionar, desplazar o anular a los factores de la producción. La regulación no significa que los mercados carecen de normas, controles, supervisión y ámbitos de juris-

dicción; por el contrario, implica que las formas y modos de la intervención en la economía se efectúa con base en instrumentos que orientan la acción de los agentes productivos y que tienden a la certidumbre institucional, ya que especifican incentivos y reconocen la capacidad emprendedora. En los mercados abiertos, las políticas desempeñan un papel determinante para favorecer la coordinación de esfuerzos entre los ámbitos privado y público.

En este caso, la autoridad y los agentes tienen la oportunidad de sumar esfuerzos, compartir recursos y adoptar estrategias para la mejor atención de los problemas comunes. Al respetar a los mercados como sistemas abiertos de intercambio, se delimitan mejor los espacios de atribución que corresponden a los gobiernos. Estos no tienen porque cumplir tareas que no tienen justificación pública ni social. No saturar a los gobiernos con responsabilidades que rebasan sus capacidades fiscales y operacionales es sano para el mercado, pues no habrá motivo para desajustes potenciales o reales que afecten la calidad de su desempeño.

Las políticas y los mercados son indispensables para el desarrollo de lo público y lo privado. Uno y otro por separado, conducen a situaciones que impiden el aprovechamiento de los recursos escasos. Por ello, es tarea de la autoridad propiciar un ambiente de certidumbre que favorezca que el comportamiento institucional del gobierno sea eficaz. Sin este requisito, se dificulta el logro de las metas colectivas y la vida privada pue-

de ingresar a zonas de desconfianza que frenan la acción eficaz de los agentes sociales y económicos. Las políticas apuntan hacia espacios que exigen una regulación que estimule, no que obstaculice la iniciativa de los particulares y las organizaciones públicas. Son dispositivos para combinar la pluralidad de capacidades y ordenarlas a través de programas de acción que incidan en los puntos neurálgicos de los mercados. En este caso, la legislación, la promoción, los estímulos y la confianza son los indicadores de lo que significa el buen gobierno. Una tarea esencial de las políticas visualizadas desde la gestión pública y el mercado, es la manera en que articulan los asuntos fiscales, monetarios, industriales, comerciales y laborales con el régimen del bienestar en el cual destacan capítulos como la educación, la protección social, la vivienda y la salud, pues se relacionan con los instrumentos de gobierno que deben contribuir para que la vida democrática tenga un desarrollo con calidad. En este caso, las reglas y los procedimientos que conllevan a la distribución de los beneficios se enlazan con la lógica de proporcionar bienestar individual y social, lo cual no significa dar paso a los gobiernos del bienestar -beneficios clientelares-, sino a la economía de mercado para que sea fuente de ventajas materiales y al mismo tiempo, de beneficios vinculados a la calidad de vida. No hay pues incompatibilidad entre mercado y calidad de vida, dado que son elementos concomitantes para asegurar el desarrollo óptimo de la vida privada y la vida pública.

6. Gobernabilidad y sociedad de mercado

El desarrollo de la sociedad de mercado también se ubica de acuerdo a elementos de orden político. Como estructura de poder, la economía de mercado debe alentarse con el concurso de la política. Ésta es el vehículo que permite el abordaje de conflictos y desajustes para evitar que se viertan a la sociedad de modo violento. La política relaciona a los actores sociales para construir acuerdos y consensos que sean funcionales para estimular el mejor desempeño de los mercados. De este modo, la institucionalidad democrática es referente para que la política contribuya a atemperar posiciones irreductibles, así como formular respuestas a las contradicciones que se generan con la convivencia de los opuestos. La política es pues, el medio que une a la vida privada con las necesidades públicas. De ahí que el papel de las autoridades se oriente a preservar el orden público y la estabilidad de las instituciones. No hay desarrollo ordenado sin la vigencia de la institucionalidad democrática.

En tal sentido, la misión del gobierno (March y Olsen, 1995: 130) es coordinar los esfuerzos privados y públicos con apego a las reglas del derecho para facilitar que su cumplimiento contribuya a tener confianza en el orden constituido. Cuando se gobierna se adoptan decisiones, lo cual implica tomar posición para negociar con los diferentes actores políticos. De ahí que la institucionalidad democrática sea la base para integrar agendas, establecer prioridades, asignar recursos y generar ventajas que sean compartidas de modo público. La práctica de la política, de

acuerdo con los valores de institucionalidad democrática, es oportunidad para gobernar por inclusión, es decir, reconocer la igualdad de derechos y obligaciones para dar cuerpo organizado a la competencia de la sociedad moderna.

Cuando en la sociedad se cumple con la vigencia de las libertades, la democracia, la seguridad, la igualdad y el bienestar se favorece un ambiente de buen gobierno. Y el buen gobierno es la antesala de la gobernabilidad democrática. En consecuencia, la gobernabilidad no es un guarismo, sino producción de capacidades que tienen como propósito dotar a la sociedad y al Estado de condiciones favorables que permitan el desenvolvimiento de lo privado, la prosperidad pública, la vigencia de la democracia procedimental, la distribución equitativa de los beneficios, la certidumbre institucional y la suma de aptitudes demostradas para contener la polarización de los actores. De igual modo, amortiguar los conflictos y la construcción de alternativas que permitan la solución y la resolución de los problemas, las demandas y las carencias sociales, es otra faceta vital de la gobernabilidad.

Una cualidad de la gobernabilidad democrática es que la óptica de los problemas no se sitúa en línea recta –soluciones óptimas y racionales– sino que favorece que toda solución sea el resultado de ventajas contextuales, valorativas y pragmáticas, lo cual se traduce en que pueden formularse y reformularse de acuerdo a las condiciones de la vida pública. La gobernabilidad no alude a equilibrios inalterables, sino a la correlación de fuerzas que se estructura con base en valores políticos, económicos y sociales.

La correlación de fuerzas pone a prueba la capacidad de gobernar. Construir, recrearla y fortalecerla es responsabilidad inevitable de las autoridades públicas y en ese sentido, el alcance de la política -arreglos, negociaciones, compromisos- tiene ventajas que deben aprovecharse para mejorar el desempeño de las instituciones. La gobernabilidad democrática es receptiva a los actores políticos e institucionales, se nutre de la pluralidad de intereses y preferencias que son la médula que justifica el paradigma de las políticas cuando se definen respuestas diferenciadas a los diversos grupos de la sociedad. En los alcances de la gobernabilidad democrática, las políticas públicas también ocupan un lugar determinante en los procesos políticos, pues son el medio para favorecer (Lindblom, 1997: 245) o no a los grupos de interés, tomando en cuenta la pluralidad competitiva.

Si la política (politics) permite el arreglo de intereses para construir consensos, las políticas (cursos de acción) aluden al modo de gobernar tomando en cuenta los recursos escasos y el conflicto de intereses. Así, las políticas -monetaria, fiscal, comercial, educativa-, son decisiones y acciones que se canalizan para provocar efectos disímolos en las estructuras de poder que son el origen de las demandas en competencia. El gobierno por políticas no implica la falta de la política para tomar y adoptar decisiones. Una y otra se entrelazan hasta tener ambientes negociados en los cuales unos ganan y otros pierden. Gobernar no significa favorecer a todos por igual, sino definir prioridades, recursos, tiempos y capacidad instalada para dar juego a la compleja operación de las instituciones públi-

cas. La gobernabilidad tiene en las políticas un instrumento central para modificar estructuras de poder.

Los tipos de políticas -estabilización, crecimiento, recesión, desaceleración- ocasionan reajustes entre los grupos de interés, lo cual significa que el ejercicio del poder acredita que las políticas sean consideradas como productos institucionales, esto es, que son fruto de actores interesados en el aprovechamiento de los recursos escasos y en la distribución de beneficios que ingresan a las reglas de quiénes deciden; por qué se decide en favor de unos y no de otros; qué demandas no ingresan a la agenda de gobierno; y las que ingresan cómo y por qué lo han conseguido.

Es en la pluralidad de criterios, decisiones, preferencias y valores, donde se ubica la naturaleza, el contenido y los resultados del proceso de gobierno, mismo que tiene como punto cardinal, cómo fortalecer la operación institucional de la gobernabilidad democrática. Sin las políticas, no es factible visualizar la gobernabilidad en su complejidad interactiva y en las variables que concurren para situarla en los espacios donde se efectúa el comportamiento de las instituciones. Sin las políticas no es posible identificar el alcance institucional de los mercados y en consecuencia, hay el riesgo de entenderlos únicamente como unidades económicas, cuando en realidad son tipos de institución que tienen actores, reglas y procedimientos para organizar su funcionamiento.

Para la gobernabilidad democrática, las políticas y los mercados son instituciones básicas que responden a los fundamentos de la sociedad moderna. También para la gobernabilidad demo-

crática, la política es piedra de toque para garantizar la estabilidad institucional de los mercados y para que los actores económicos y sociales se desenvuelvan en un clima de certidumbre y solución negociada de los conflictos.

La política es bastión para institucionalizar los conflictos que son propios de una sociedad competitiva, abierta y democrática como es la que corresponde a la economía de mercado. Sin la eficacia de la política no hay condiciones para los arreglos institucionales ni para conjuntar los acuerdos que son de interés para los grupos de la vida pública. La política es medio importante para favorecer las condiciones de la gobernabilidad democrática, ya que ésta es requisito para asegurar la civilidad, la permanencia y el desarrollo de la vida institucional.

Sin duda, el centro de la gobernabilidad democrática es el funcionamiento del régimen de las instituciones, porque es el responsable de conjugar la eficacia de la política y la funcionalidad de las políticas para que la certidumbre y el mejoramiento en la calidad de vida, son las metas que deben cumplirse teniendo como referente que la capacidad de gobernar no es asunto aleatorio, sino que deriva del modo en que se dirige, coordina e incentiva a los actores sociales y políticos.

7. Conclusión

Los tiempos de la vida contemporánea exigen como nunca la cooperación de las instituciones relacionadas con el desarrollo emprendedor, productivo y estable de la sociedad de mercado. Los tiempos que polarizaban la relación del mercado y el Estado no tienen cabida en

un mundo que ha optado por asegurar el método de la complementariedad en materia de recursos y esfuerzos institucionales. Los mercados son instituciones que se desenvuelven en la base material de la sociedad y tienen como misión producir riqueza y capital para fortalecer el vigor económico de los países. Su perfil competitivo responde al desarrollo libre, creativo y constante de los agentes económicos, mismo que es fundamental para alentar la cultura empresarial. Su ámbito institucional es fruto de acciones colectivas que entreveran patrones institucionales con sistemas de institucionalidad. En este sentido, los mercados cumplen sus tareas en los valores, reglas y procesos de la democracia moderna, la cual necesita organizarse en términos de una comunidad civil y política.

La forma en que los mercados y la sociedad se organizan con fines políticos es el Estado constitucional y democrático. Éste es consecuente con la sociedad de mercado y su forma institucional se nutre de los valores de la vida privada y la vida pública entendidas como espacios interdependientes que necesitan la cooperación entre sí para garantizar el desarrollo equitativo y eficiente de la sociedad de mercado. El Estado en esta perspectiva, es un poder organizado en reglas, atribuciones y restricciones que funge como la institución que tiene a su cargo la gobernación eficaz de la sociedad.

La manifestación factual del Estado es el gobierno. Por ello, la política y las políticas son los instrumentos que acreditan el funcionamiento del gobierno. La tarea de gobernar en la sociedad de mercado, tiene como orientación esencial la vigencia de la institucionalidad democrática.

ca. Esta es condición para que el mercado y el Estado no incurran en zonas de imprecisión, confusión o alteración, pues una cualidad de la institucionalidad es que su consistencia deriva de cómo se ordenan y coordinan los ámbitos de lo privado y lo público. Cuando lo privado es reconocido por la institucionalidad democrática, su contribución a lo público es trascendental, vía la regulación pública. Cuando lo público, que no es igual a lo gubernamental o lo estatal se reconoce como un espacio abierto y compartido que favorece la naturaleza de la democracia incluyente, propicia que el mercado y Estado funcionen como organizaciones que pueden aprovechar recursos, información y estrategias para definir las políticas públicas como instrumentos de los gobiernos abiertos y democráticos.

El impacto de las políticas en los mercados es decisivo para alentar la confianza y la prosperidad; en ello, lo que corresponde al Estado a través del gobierno es definitivo para evitar confrontaciones que tienen repercusión negativa en la sociedad y en el régimen de la institucionalidad democrática.

Bibliografía Citada

- Aguilar Vilanueva, F. Luis (1992), "Estudio introductorio" al **Estudio de las políticas públicas**, Antología 1, México, Miguel Angel Porrúa.
- Ayala Espino, José (1999), **Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico**, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dahl, Robert (1999), **La democracia. Una guía para los ciudadanos**, Madrid, Editorial Taurus.
- Davidson, Greg (1997), "Managing by process in private an public organizations: scientific management in the information revolution", en **Journal Of Post Keynesian Economics**. USA.
- Lindblom, Charles (1997), "Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas públicas", en **Revista Gestión y Política Pública** Vol. VI, Núm. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- March, James y Olsen, Johan P. (1995), **Democratic Governance**, New York: The Free Press.
- Schmitt, Carl (1981), **La Constitución**, México, Editora Nacional.
- Stigliz, Joseph (1989), "The economic role of the State", en **Arnold Heertje, org. The Economic Role of the State**, Oxford: Basil Blackwell.