

II. ECONOMIA PUBLICA, ECONOMIA MIXTA E INTERVENCION ESTATAL.

6.	Economía pública, economía mixta e intervención estatal	53
	El concepto de intervencionismo estatal	54
	El concepto de economía mixta	59
	Lo público y lo privado	60
7.	Los paradigmas económicos y las teorías del estado	63
	Las visiones keynesiana y neoclásica sobre el estado	64
	La visión keynesiana del estado.	64
	La visión neoclásica del estado.	68
	El papel del estado en competencia perfecta	69
	El papel del estado en modelos de competencia imperfecta.	70
	Competencia y libre mercado.	71
	El papel del estado en la coordinación macroeconómica	72
	El papel del estado en los nuevos paradigmas depolítica económica	72
	El ofertismo..	72
	Expectativas racionales	74
	Monetarismo.	75
	La elección pública	76
8.	Las funciones del estado en el sistema económico	80
	Estado y eficiencia económica.	81
	Estado y fallas del mercado.	82
	Estado y competencia.	83
	Estado y problemas de información.	84
	Estado y bienes públicos.	84
	Estado y externalidades	85
	Estado y justicia social	87
	Estado y estabilización macroeconómica	89
	Economía pública y fallas del gobierno.	92
9.	Estado y empresa pública.	95
	Funciones de la empresa pública	96
	Una definición de empresa pública.	97
	Restricciones de la empresa pública	98
	Origen de la empresa pública	98
	Areas económicas de participación de la empresa pública	99

II

ECONOMIA PUBLICA, ECONOMIA MIXTA E INTERVENCION ESTATAL

6. Economía pública, economía mixta e intervención estatal

No existe consenso sobre las fronteras de la economía pública y los alcances del intervencionismo estatal. Sin embargo, se reconoce desde muy distintas perspectivas teóricas y con base en la experiencia histórica, que los estados siempre han intervenido. En los albores del capitalismo estas intervenciones consistieron esencialmente en delimitar lo permitido y lo prohibido, conforme a un cierto orden institucional y jurídico.

Las intervenciones gubernamentales más antiguas abarcan la regulación de los mercados y de los derechos de propiedad, así como los mecanismos de imposición fiscal. Con el tiempo, esas intervenciones ampliaron significativamente su escala, horizonte y alcance. Empero su rasgo distintivo y en el siglo XX, ha consistido en que el propósito deliberado es alterar y controlar los resultados que el mercado “natural o espontáneamente” impone a la propiedad, a los agregados macroeconómicos y a las organizaciones sociales y políticas. Esta tarea es más ambiciosa y difícil de realizar que la contenida en las primeras etapas intervencionistas (Véase Sartori, 90, y Polanyi, 75).

Las intervenciones tradicionales, y con mayor razón las modernas, han requerido por una parte, de una alta centralización y, de considerables recursos y de un uso intenso de los instrumentos disponibles. Por otra han necesitado de un manejo corporativo importante de las demandas y presiones sociales. Las políticas intervencionistas han sido una fuerza motivacional relevante - como lo ha subrayado Evans- para la sociedad y la burocracia, en el logro, no sólo de los objetivos estatales, sino en general, de la modernización del desarrollo.

La centralización y el corporativismo, cristalizados en las instituciones estatales, han sido indispensables porque las intervenciones requieren forzosamente restringir los intereses individuales y proponer metas para la sociedad. Si el estado no logra desarrollar la capacidad para fijar ese marco de restricciones, pero al mismo tiempo de motivaciones, sus posibilidades de intervención se reducen notablemente (Véase Evans, 90).

Existe un amplio consenso sobre los ámbitos en los cuales ocurre el intervencionismo. Sin embargo, no hay acuerdo sobre sus causas, funciones, objetivos, mecanismos de difusión, formas de expansión, tamaño del sector público que implica, ni sobre la eficiencia estatal.

El concepto de intervencionismo estatal

No existe propiamente una teoría general sobre el intervencionismo estatal. Más bien se han desarrollado perspectivas analíticas puntuales sobre algunos aspectos relevantes, con base en modelos teóricos bien establecidos.

El concepto de intervencionismo estatal se ha debatido ampliamente desde muy diferentes perspectivas políticas, económicas, e ideológicas, esquemáticamente pueden agruparse en dos: neoliberales y estatistas.

Para los neoliberales, en general, el mercado es el mecanismo natural y más adecuado para el funcionamiento del sistema. La intervención estatal, en cambio, distorsiona su operación. Sin embargo en el campo del neoliberalismo existen distintas interpretaciones. Por ejemplo, unos niegan abiertamente la necesidad de intervenciones estatales más allá de las mínimas imprescindibles para mantener de las instituciones jurídicas, es decir, no aceptan ninguna clase de intervención "exterior" al mercado. Esta tendencia es partidaria de una suerte de anarco-capitalismo (Nozick, 88). Otras corrientes, en cambio, admiten la necesidad de ciertas intervenciones estatales limitadas a fin de corregir fallas del sistema ¹.

En principio, todos los neoliberales coinciden en aceptar que una intervención es una "orden limitada" del Estado - como la denomina L. Von Mises-, el cual obliga a los propietarios a emplear sus recursos de una manera diferente a la establecida por ellos mismos. La intervención estatal no proscribe la propiedad privada y el mercado, sino que solamente interfiere en los precios y la producción, e introduce regulaciones (Véase Von Mises, 89, p. 39).

Los estatistas, por el contrario, apoyados en la evidencia histórica, sostienen que las relaciones de intercambio son características fundadoras de los mercados y que las relaciones de autoridad son características de los estados. Piensan desde los orígenes del sistema capitalista que ambos tipos de relaciones coexisten y se interinfluyen mutuamente y lo han hecho. (Véase K. Polanyi, 75, p.17) ². La discusión entre los estatistas abarca

¹ Véase L. Von Mises, 89, su ensayo titulado "Sobre el intervencionismo estatal y Hayek 90 especialmente el capítulo III sobre la evolución del mercado y el estado.

² Polanyi sostiene la siguiente tesis "... la idea del mercado autorregulador significaba una utopía total. Tal institución no podía existir durante un espacio apreciable de tiempo sin destruir la sustancia humana y natural de la sociedad...

no sólo el problema del grado de intervención (de la economía mixta al socialismo) sino a los mismos fundamentos económicos.

En la literatura, digamos intervencionista, se ha planteado que el papel del Estado ha sido relevante en el desarrollo y conservación del sistema y específicamente en el logro de la industrialización. Por supuesto no hay consenso al respecto, pero las siguientes tesis son las que gozan de mayor aceptación:

- la actividad económica ha requerido de un apoyo estatal decisivo. Es falso que el mercado surja espontáneamente como la forma más natural de la actividad económica. Polanyi sostiene que el incremento, continuo, centralizado y controlado de intervencionismo estatal abrió el camino al mercado libre y es necesario para mantenerlo funcionando (Véase Polanyi, 75, cap. I).
- La operación en gran escala del capitalismo depende de la habilidad del estado burocrático para garantizar el apoyo “logístico” a una empresa del tal magnitud y complejidad (Tal como lo planteó Weber). El estado debe ser lo suficientemente hábil como para apoyar la promoción de mercados y capitales.
- Aunque en su origen el estado fue una mera maquinaria recolectora de impuestos, en la actualidad se ha convertido en centro del poder y aún los grupos con los cuales se enfrenta, reconocen su utilidad. Las finanzas públicas son ya sólo una más de las herramientas de las que se sirve el estado para alcanzar sus fines. “Si las finanzas -ha escrito Schumpeter- han creado el estado moderno, ahora el estado, por su parte, las forma y las amplía, calando profundamente en el cuerpo de la economía privada” (Schumpeter, 18, citado por Bell, 89, p. 216 y 217).
- El estado no sólo debe crear las “condiciones propicias” para la expansión capitalista a escala ampliada, sino debe convertirse en un actor directo y activo en la organización del mercado (Así lo ha documentado ampliamente Gerschenkron, 68). El estado es quien toma los riesgos, induce la inversión, y lleva a cabo la concertación entre agentes. Crea o sustituye agentes, mecanismos e instituciones que no existen o están precariamente desarrolladas.

El común denominador en estas visiones es que el estado interviene, por definición, para cambiar el comportamiento de los agentes, las variables económicas y las instituciones. Si ésto no fuera necesario no tendría, en efecto, porque existir la intervención estatal. El estado para poder intervenir debe tener la capacidad de influir en las elecciones y objetivos de los actores; en la formación de instituciones y en la creación de un marco jurídico. Ello lo logra por medio de la manipulación de recompensas y castigos, de regulaciones y prohibiciones, o simplemente mediante la persuasión (Marquand, 88, p. 20).

Inevitablemente la sociedad adoptó medidas para protegerse, pero las medidas (...) dificultaron la autorregulación del mercado, desorganizaron la vida (económica). (Ello) obligó a desarrollar el sistema mercantil dentro de un cauce definido y finalmente desarticuló la organización social basada en él.” p.17-18 Hayek criticó abiertamente esta concepción de Polanyi y sostiene que el comercio es anterior al estado, y que es profundamente errónea la tesis según la cual “... el establecimiento del poder político dotado de un alto nivel de organización marcó el inicio de la civilización.” Es más - afirma Hayek - el proceso de extensión del comercio a nuevas áreas fue más entorpecido que ayudado por el estado (Hayek, 90, p. 87).

En la historia de las ideas económicas y políticas el papel del estado en la economía siempre ha sido, con mayor o menor intensidad, un punto de confrontación ideológica, que justamente en los últimos años se ha agudizado. Ciertamente que las fronteras (teóricas y prácticas) de la intervención estatal no son fáciles de fijar de antemano.

A pesar de muchas diferencias ³, aún en las antípodas de esas perspectivas políticas y analíticas, se reconocen los ámbitos en los cuales ha ocurrido o debe ocurrir la intervención estatal, aunque por supuesto con diversos fines y grados de intensidad ⁴.

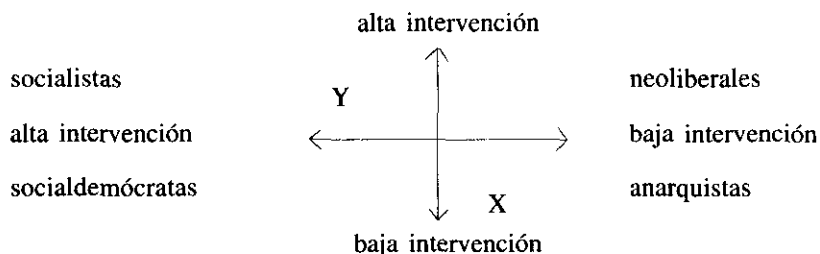
Primero, la esfera económica que comprende el intercambio, la producción, y la distribución de bienes y servicios de todo tipo. Y segundo, la esfera política que cubre lo jurídico y su orden político, la garantía contractual, la defensa nacional y la preservación de los valores de la sociedad. En materia de intervención estatal - ha escrito Bell- las concepciones se han dividido "... había un doble patrón: los conservadores querían la libertad económica, pero la regulación moral. Hoy se ha producido un extraño cambio y hay otro doble patrón. Los liberales contemporáneos desean la regulación económica y la libertad moral. Quieren la intervención activa del estado en asuntos económicos, pero rechazan toda interferencia en la moral personal enarbolando la bandera del ámbito privado" (Bell, 89, p. 258).

En los cuadrantes del siguiente diagrama se representan las posibles combinaciones de intensidad y esferas de influencia, de la intervención estatal, según distintas perspectivas. La perspectiva socialista ocupa el primer cuadrante de la izquierda donde los niveles de intervención son los más altos posibles en la economía y la política (eje de las x y las y respectivamente). En el segundo cuadrante de la izquierda, se ubica la perspectiva socialdemócrata, en la cual los niveles de intervención son más bajos en la economía y altos en la política. En el tercer cuadrante de la derecha, los neoliberales, los niveles de intervención en la economía son bajos y altos en la política. Finalmente,

³ La tradición liberal, por ejemplo de la escuela austriaca, descarta claramente la posibilidad de un tercer sistema o vía que mediante la intervención gubernamental regule el funcionamiento del sistema y de lugar a una organización intermedia o mixta que evite los excesos del mercado o corrija sus fallas. Von Mises escribió el año de 1926 al respecto "...no hay elección: el gobierno deberá abstenerse de una interferencia limitada con las fuerzas del mercado o asumir el control total de la producción y la distribución. El capitalismo o el socialismo no hay camino intermedio", (Véase de L. Von Mises su notable ensayo "El intervencionismo como sistema económico" 89, p. 44). En cambio Keynes como teórico y Beveridge como político pensaron en que era perfectamente plausible combinar intervencionismo con liberalismo (Véase Marquand, 88, p. 29).

⁴ Entre los neoliberales existen diferencias sobre las causas y alcance del intervencionismo estatal. Para la tradición neoclásica del equilibrio general sólo la evidencia empírica puede resolver las diferencias existentes entre los partidarios del estado y del mercado (Stigler, 75, en su clásica obra *The Citizen and the State*). Para la escuela austriaca en cambio el mero hecho de que los gobiernos sigan tomando medidas intervencionistas, como lo ilustra la historia económica, la política económica y la evidencia empírica, no es prueba que las intervenciones son inherentes y adecuadas al sistema, sino simplemente revela un "positivismo torpe" como lo sostuvo Hayek, (90). Hayek por el contrario, sostiene que las intervenciones son un resultado de las políticas económicas, que han interferido y pervertido el funcionamiento espontáneo y natural del mercado; El continuador de la escuela austriaca, por el contrario, ha sostenido que si al mercado se le dejara en entera libertad tendería al equilibrio (Véase L. White, *La metodología de la escuela austriaca de economía*, (89), especialmente la sección dedicada a Hayek p. 144 y ss. y Hayek, 90, cap. I). Crozier ha hecho una crítica atinada a las concepciones hayekianas cuando dice que "...el mercado no es un estado de naturaleza que vendrían a perturbar de vez en cuando intervenciones exteriores abusivas; es una construcción humana muy delicada que para surgir, afirmarse y desarrollarse exige enormes esfuerzos colectivos. No hay ningún gran mercado abstracto que corresponda a la visión, útil pero no realista, de los teóricos de la economía clásica, sino mercados concretos muy numerosos, muy diversos, muy complejos en sus interrelaciones. Al lado de los mecanismos automáticos que los fundan, esos mercados siempre implican otras regulaciones, garantizadas por reglas escritas y no escritas, algunas decretadas por el poder público, otras consuetudinarias, otras más apenas conscientes (Crozier, 89, p. 102).

en el cuarto cuadrante, se localiza la perspectiva anarquista, que como se sabe postula la abolición del estado. Por lo tanto los niveles de intervención son los mínimos posibles en la economía y la política.



X esfera de intervención: economía.

Y esfera de intervención: política.

(Diagrama de Dunleavy y O'Leary 89)

Las áreas en la cuales pueden ocurrir potencialmente las intervenciones estatales son:

* La **política** (la esfera pública) que comprende:

- los ordenes jurídico y su normatividad.
- la garantía de los contratos
- la administración pública (gobiernos central, estatal y local).
- la defensa.

* La **sociedad** (la esfera privada) que comprende:

- las organizaciones sociales.
- las instituciones privadas.

* La **economía** que comprende a los sectores público y privado y la intervención puede ser directa e indirecta:

- Indirecta:

- . política macroeconómica (fiscal y monetaria)
- . políticas sectoriales.

- Directa:

- . empresas públicas (financieras, comerciales, no comerciales)
- . organismos de bienestar social.
- . infraestructura básica.

Es evidente que entre estatistas y liberales existen posiciones intermedias que atribuyen a la intervención una gradación de funciones y escalas que varía significativamente. Sin embargo, con algunas excepciones, todos aceptan, en último término, la necesidad de algún tipo y cantidad de intervencionismo en alguna de las áreas antes descritas.

En general, se acepta la existencia de intervenciones como “mecanismos correctores que mantienen un sistema en existencia” (Crozier, 89, p. 102). Se distinguen dos tipos: las coyunturales y de corto plazo, cuyo propósito inmediato es conservar la estabilidad y cohesión básica del sistema. Las estratégicas y de largo plazo cuyos fines son ampliar los márgenes de maniobra de operación del sistema por medio de reformas estructurales para paliar fallas y mejorar la asignación de recursos.

Las intervenciones pueden además ser directas o indirectas, según la clasificación de Dore (citado por Marquand, 88, p. 103). Las directas se identifican como “desarrollistas” pues buscan explícitamente promover ciertos objetivos con instrumentos estatales; por ejemplo, elevar la productividad, la competitividad, la eficiencia. Las indirectas, que procuran establecer un marco “regulatorio” para proteger al público de los monopolios, las externalidades, los abusos del poder de los mercados, las rentas, etcétera. Estas regulaciones se aplican para evitar las pérdidas de bienestar social derivadas esencialmente de situaciones monopólicas, mediante normas jurídicas que prohíban prácticas contrarias a la competencia (OCDE, 85, p. 222). La regulación es una restricción intencional de las actividades que un agente dejado en plena libertad realizaría de acuerdo a sus intereses, los cuales no necesariamente coinciden con los de la colectividad a la cual pertenece. Las regulaciones provienen de una entidad que no está directamente involucrada en la actividad regulada. En términos generales, la regulación es la política administrativa pública de una actividad privada con respecto a una regla prescrita en el interés público (Véase Mitnick, 89, p.25).

Existe mayor coincidencia de que el estado debe intervenir mediante:

- acciones para garantizar la supervivencia del intercambio privado y evitar las desmercantilizadoras. (Véase Offe, 90, p. 108 especialmente los apartados sobre los procesos de “desmercantilización y remercantilización”).
- actividades para administrar y regular los intereses contradictorios de los grupos sociales y las instituciones con objetivos y pesos diferentes, lo cual produce una estructura asimétrica de los poderes político y económico, que los modelos de democracia liberal no resuelven plenamente. Se trata de establecer intervenciones que garanticen la gobernabilidad básica del sistema,
- actos para atender necesidades en materia de bienestar social, representación política de minorías, derechos humanos, etcétera, los cuales son condición esencial para mantener la estabilidad y cohesión globales del sistema.

Los puntos de discrepancia más notables se refieren a dos tópicos. Primero, la magnitud del estado, es decir, cual debe ser el balance, global y por áreas, entre los sectores público y privado, la escala de sus funciones, etcétera. Y segundo, el grado de eficiencia del estado en relación a los mecanismos del mercado. En resumen existen desacuerdos en los siguientes aspectos:

- el rango de la cobertura económica, política y social, de las intervenciones;
- los límites de las intervenciones los criterios de restricción o ampliación;

- la definición de las fronteras entre las esferas pública y privada en los niveles micro y macro y,
- la temporalidad y flexibilidad de las intervenciones.

Delimitar el campo de convergencias y desacuerdos y sobre todo definir los criterios de elección de políticas e instrumentos no son problemas que se resuelvan con formulaciones sencillas. Primero, porque la solución no depende solamente de la calidad de un modelo teórico que contenga los aspectos positivos para demostrar los méritos del mercado y los elementos negativos acerca de los defectos del estado. Segundo, porque están irremediablemente involucrados juicios de valor de los tomadores de decisiones.

En este punto parece ser indispensable desarrollar un enfoque pragmático a fin de incorporar:

- los aspectos normativos que asumen quienes toman las decisiones, o por los grupos sociales que realizan propuestas para que el estado las aplique;
- grados de libertad de todo tipo con que cuenten las sociedades específicas;
- las capacidades técnico-administrativas, económicas, políticas que se traducen en mayores o menores posibilidades de instrumentar intervenciones de calidad.

El concepto de economía mixta

El concepto de **economía mixta** es un concepto complejo, por los cruces de los diversos planos involucrados (políticos, económicos y sociales) y los niveles micro y macroeconómico a que se refiere. Esta complejidad ha dado lugar ciertamente a definiciones poco precisas. Se ha criticado al concepto por su amplitud. Se dice que si existen economías mixtas entonces también deberían existir economías “no mixtas” o puras de mercado o sólo estatales. Sin embargo, el problema es que en la realidad se combinan mercado y estado. (Véase diagrama 3).

A pesar de ello, el concepto tiene gran capacidad descriptiva, en la medida en que se adapta y da cuenta de experiencias prácticas de una gama variada de modalidades intervencionistas: sector nacionalizado, diversos esquemas de planeación, Estado del bienestar, etcétera. (Shonfield es el autor que más sistemáticamente estudió las economías mixtas en sus planos teórico y empírico (Véase Shonfield, 89, capítulo I)).

Diversos analistas han reconocido que las bases teóricas de la noción de economía mixta y su instrumentación económica no se han desarrollado satisfactoriamente. Habría que reconocer que la creación de las economías mixtas, obedeció en buena medida a decisiones políticas, si bien estas decisiones se revistieron y se han apoyado en argumentos económicos y en alguna teoría (Helm, 89, y Przeworski, 90).

El concepto de economía mixta, a pesar de su imprecisiones se puede aplicar a sistemas que combinan en el funcionamiento de su economía y mediante distintos

arreglos institucionales y jurídicos el mercado y el estado. En las economías mixtas el estado administra, regula y vigila la marcha de esa combinación de acuerdo con las reglas institucionales y contractuales, pero no suple o cancela la acción del mercado, ni proscribire la propiedad privada. Su propósito explícito consiste en mejorar el funcionamiento global del sistema de acuerdo con los objetivos que definan los gobiernos en un cierto orden valorativo.

La economía mixta es el resultado de un largo proceso en el cual los instrumentos desarrollados por el estado permiten intervenir en el mercado sin destruirlo y mitigar las tendencias desorganizadoras del sistema sin eliminar las elecciones de los productores o consumidores individuales. Pero también es una filosofía política que se mantiene equidistante de las dicotomías: mercado y estado, capital y trabajo, empresa pública y empresa privada, libertad y justicia social (Véase Sartori, 89, V.II). Luhmann ha sostenido, con razón, que gracias a la economía mixta, el subsistema económico es el más organizado y articulado de todos los subsistemas.

Sin embargo, el concepto de economía mixta es ambiguo, pues no es fácil en la práctica establecer con precisión las fronteras entre un sistema que es de mercado, otro planificado y otro más mixto. En el cuadro anexo se ilustra la complejidad de las mixturas a partir de los cruces y traslapes entre las formas propiedad, de producción y financiamiento públicas y privadas. (Véase diagrama anexo a este capítulo)

Lo público y lo privado

La noción de intervencionismo estatal se vuelve más compleja en la medida en que se introducen las relaciones entre lo público y lo privado, y las combinaciones “impuras” y los traslapes de la economía mixta. Es decir, las intervenciones no son sólo un desideratum del estado, como si las decisiones sólo ocurrieran en el seno del ámbito estatal. Por el contrario las decisiones se definen de cara al mercado, la sociedad y las instituciones privadas.

La complejidad de las relaciones entre lo público y lo privado ha sido recogida en la formulación de Bell de “hogar público” que lo concibe como un escenario más amplio de las relaciones económicas. Para Bell lo público es el ámbito en el cual ocurren la satisfacción de las necesidades y aspiraciones públicas, en contraposición con las aspiraciones privadas. En este sentido, la noción de “hogar público” es más poderosa analíticamente pues rebasa el alcance que por separado tienen ya la economía del mercado, ya la economía del sector público o de las finanzas públicas. Por ejemplo, Musgrave y Stiglitz han reconocido que no hay todavía una teoría que haya logrado vincular satisfactoriamente ambos aspectos (Véase Bell, 89, p.209 y 237 Musgrave, 59, y Stiglitz, 90).

Las esferas pública y privada tienen vínculos estrechos y una relación conflictiva, en tanto que expresa al interés público versus el interés privado. A. Hirschman es uno de los autores que más ha reflexionado este problema proponiendo pistas analíticas útiles (Véase Hirschman, 90).

No es posible delimitar las fronteras entre ambas esferas con precisión, entre otras razones, por las siguientes:

- se han creado instituciones cuasipúblicas o semiprivadas que no se pueden clasificar en rigor en alguna de las esferas -Gunnarsson se ha preguntado sobre la creación de nuevas instituciones- (Gunnarsson, 90).
- existen traslapes entre lo público y privado en los ámbitos jurídico y de la propiedad,y
- las relaciones entre ambas esferas son dinámicas y cambiantes.

A pesar de estas dificultades para definir y delimitar lo público, cabe distinguir tres posibles niveles de esta esfera (como lo ha propuesto Starr, 89):

- i) una área abierta y visible en la cual ocurre la vida pública, el mercado público, la socialización pública, etcétera.
- ii) el arena en la cual todo los individuos entran en contacto, y se agregan colectivamente en un todo público, justamente para relacionarse con la vida pública. Este aspecto es diferente de las formas tradicionales de organización social y política, por ejemplo de los partidos para relacionarse con la vida social y,
- iii) el ámbito restringido del estado y de las acciones de éste para el dominar la vida social.

Cualquiera de estos tres niveles de definición de lo público que se elija tiene implicaciones en el debate entre estatistas y neoliberales. Específicamente sobre los límites de las intervenciones y los alcances del interés público. Así, si por ejemplo, se elige el primer nivel, el más amplio, las posibilidades de la intervención y del campo del interés público serían notablemente mayores que en el caso de la definición restringida.

Las asimetrías, combinaciones, mezclas y permutas entre lo público y lo privado, independientemente de las definiciones que se asuman, implican en las democracias liberales la existencia de normas y regulaciones que permitan el gobierno de una relación intrínsecamente conflictiva (público-privado). Como ha escrito Bell "...sin mecanismos públicos para la transferencia de pagos y la fijación de normas, no podemos disponer de un poder efectivo para realizar fines sociales. Lo que se necesita es el equilibrio de las esferas privada y pública -de la atención pública de las necesidades privadas- que refuerce a la libertad y la equidad " (Bell, 89, p.259).

Algunas de estas normas son :

- un conjunto estructurado de regulaciones que no sólo limitan las elecciones de los agentes sino también el propio ejercicio del poder estatal. A partir de esas reglas, los ciudadanos se pueden referir a sus bienes, a sus organizaciones sociales, a sus asociaciones y delimitar la esfera privada de la cosa pública.

- criterios que permitan evaluar el desempeño del estado, como referentes indispensables para que los ciudadanos exijan que su gobierno sea público, no sólo en cuanto a sus fines, sino también en el proceso de toma de decisiones y, finalmente,
- mecanismos e instituciones ad hoc para conciliar los conflictos de intereses entre los ámbitos público y privado.

DIAGRAMA 3

COMPLEJIDAD DE LA ECONOMIA MIXTA				
Tipo de asignación de recursos	Producción (1)	Regulación		Financiamiento (4)
		Decisión de producción (2)	Decisión de consumo (3)	
1. Privado puro	privada		privada	privado
2. Mercado privado más financiamiento público	privado		privada	público
3. Mercado privado más regulación:				
a) regulación consumo individual	privada		pública	privado
b) regulación oferta total	privada	pública	privada	
4. Producción privada (reg estatal)				
a) oferta totalmente privada	privada		pública	
b) oferta totalmente estatal	privada	pública	pública	
5. Producción pública (asig. y fin. privados)				
a) oferta determinada privada	pública	privada	privada	
b) oferta total pública		público	privada	
6. Pública (finan. privado aparte)	pública		pública	privado
7. Pública (con. privado aparte)		público	privada	público
8. Público puro		público	público	público
Elaborado a partir de N. Barr (Op. cit.)				

7. Los paradigmas económicos y las teorías del estado

No existe consenso entre los diferentes paradigmas sobre el papel económico del estado ¹. Por el contrario, ha sido un tema muy controvertido. La economía política ha intentado responder, desde hace muchos años y desde muy diversas perspectivas, a varias preguntas relevantes sobre los siguientes temas:

- los límites y contradicciones de la intervención del estado;
- el papel de las políticas fiscal y monetaria;
- el financiamiento del gasto público y la distribución de la carga fiscal;
- la investigación sobre las funciones, evaluación del desempeño, eficiencia de las empresas públicas, así como las causas de su surgimiento.

En rigor no existe una “teoría” económica sobre la intervención del estado, al menos no una que goce de amplia aceptación. En cambio se ha aceptado que sí existen valiosas “perspectivas analíticas”, como los ha denominado Buchanan, para estudiar algunos aspectos relevantes del intervencionismo estatal. Por ejemplo, la escuela de la elección pública, el neoinstitucionalismo económico, la economía del bienestar, la teoría de las finanzas públicas, que justamente han permitido estudiar el funcionamiento de los mecanismos relevantes mediante los cuales el estado influye en el sistema. Mecanismos es una palabra clave -como ha dicho Stiglitz- pues se trata no sólo de formular “leyes y teoremas” económicos, sino también de encontrar los mecanismos que provocan tal o cual fenómeno.

La economía neoclásica y la keynesiana, dos de los paradigmas económicos más influyentes, han desarrollado, explícita o implícitamente, visiones propias y muy diferenciadas sobre el papel del estado en la economía. Por supuesto que dentro de cada uno de estos dos paradigmas también existen a veces importantes diferencias.

Las teorías del estado, derivadas de esos dos paradigmas, tienen aproximaciones útiles en lo que se refiere a la eficiencia relativa del estado y el mercado en la asignación de recursos. Sin embargo, ninguna provee de una evidencia irrefutable para apoyar la elección del mercado o del estado. Los mercados fallan pero también el gobierno. Entonces la pregunta relevante no es si existen fallas o no, sino en dónde, por qué, y qué tan importantes son. De modo similar la pregunta clave no es si existe intervención estatal, sino cuál es la información disponible y la calidad de los instrumentos que prometan intervenciones eficientes. Samuelson ha propuesto enfocar desde la anterior perspectiva el problema de la teoría económica del estado (Samuelson, 89, p. 844).

En términos generales, para la economía neoclásica el mercado es el mecanismo más eficiente en la asignación de recursos y, en contraste, la intervención estatal la principal fuente de distorsiones. La economía keynesiana no niega la importancia del mercado, aunque reconoce que éste tiene “fallas” micro y macroeconómicas que la intervención del estado debe corregir.

¹ Sobre el papel del Estado en la teoría económica véanse los trabajos de Stiglitz, 90, Gunnarsson, 90, Helm, 89, Hogson, 88 y Eggertsson, 91, en los cuales se comparan las teorías y los enfoques sobre el papel económico del estado y la versión neoinstitucionalista.

La anterior perspectiva nos conduce a analizar las relaciones sistémicas que se entablan entre las fallas del mercado y las del gobierno, pero también aquellas relaciones que se originan y derivan de la operación global del sistema. Es decir, las señales provenientes del mercado influyen en las intervenciones, pero también éstas pueden alterar los mecanismos de precios (Algunos autores se han preocupado por analizar esas relaciones. Por ejemplo Helm, 89, Siglitz, 90, y Hodgson, 88).

Las visiones keynesiana y neoclásica sobre el estado

La visión keynesiana del Estado

Uno de los aportes más importantes de la economía keynesiana con respecto a la economía clásica, fue atribuirle al estado la responsabilidad, de “administrar” la demanda y, con ello, el nivel de empleo. Según la concepción clásica el nivel de la demanda era el resultado, no intencional de una miríada de decisiones individuales. Los niveles de desempleo eran producto de elecciones conscientes sujetas al debate y escrutinio político. De esta visión, justamente la noción neoclásica de “desempleo voluntario” (Bhaduri, 90) ².

Este aporte keynesiano logró establecer un consenso muy amplio sobre la necesidad del intervencionismo estatal, y de hecho permitió la fundación de la nueva economía pública. Ello fue posible en buena medida gracias a las condiciones históricas específicas. En efecto, el argumento más convincente para implantar el keynesianismo fue la profunda recesión de los años treinta. En esa época se aceptó, primero, que el sistema económico guiado por el mercado era más propenso a la inestabilidad y al desperdicio de recursos, y segundo, que era plausible regularlo por medio de reformas sociales y económicas. En un contexto histórico de “deficiencia de la demanda” se probó, en la práctica, que la intervención activa del estado, poseía capacidades regulatorias e inductoras en el comportamiento cíclico de la inversión privada (Allsopp, 89, p. 181 y 182).

El proceso que permitió alcanzar el consenso sobre la necesidad del manejo estatal de la demanda tuvo lugar a lo largo de varios años y sólo se consumó durante la segunda posguerra. El consenso, por cierto, no significó unanimidad. Los desacuerdos entre neoclásicos, keynesianos y marxistas persistieron sobre muchos temas, y especialmente, sobre el papel del estado en la economía. El debate entre los economistas, en especial

² Las ideas de Keynes sobre el papel del estado en el manejo de la demanda fueron la consecuencia lógica de su crítica a la economía clásica: i) el rechazo a la Ley de Say (según la cual la oferta crea su propia demanda) y al dogma de que los mercados “se vaciarán completamente” cuando se les deja en libertad, inicialmente más a través de ajustes de precios que de cantidades. La conclusión clásica consistía en concebir a los mercados como esencialmente estables y que permitían mover a la economía hacia el equilibrio a la más alta tasa de empleo posible. Keynes, criticó esa visión tradicional y argumento que en el mercado existen rigideces en la organización de la producción e incertidumbre que eventualmente puede desembocar en desconfianza, lo que convierte a la economía en inestable y la conduce a que opere a niveles de empleo más bajos que los potenciales; y ii) Keynes rechazó también el enfoque convencional sobre la relación entre ahorro e inversión que sostenía que la mejor manera de incrementar la inversión consiste en bajar las tasas de interés y aumentar el crédito al sector privado, limitando el monto del endeudamiento público. Keynes, por el contrario, sostuvo que el desempeño de la inversión depende de más factores que los considerados por los clásicos, y que se pueden obtener mejores resultados cuando el gobierno eleva el nivel de demanda agregada (Véase Hall, 89, p. 6 y ss).

desde los años treinta, se polarizó en torno al establecimiento de un capitalismo reformado o de un socialismo democrático³. (Véase la muy interesante investigación coordinada por Peter Hall que convocó a economistas de todo el mundo a preguntarse sobre el origen, difusión y aplicación del keynesianismo como teoría y práctica Hall, 89).

Prácticamente en todos los países centrales terminó por imponerse un régimen capitalista reformado, con flexibilidad para introducir cambios que permitieran generar crecimiento y ampliar la justicia social. Esta fue la base más firme para consolidar las economías mixtas, los consensos políticos y las democracias liberales en sus distintas variantes. Los países de la periferia por su parte, lograron, con éxito desigual, avanzar en la modernización y el impulso de su industrialización. El estado desarrollista, con distintas modalidades y grados de intensidad, se impuso de manera generalizada en todo el mundo.

Aún aquellos que discreparon de las tesis económicas y políticas de Keynes se sintieron profundamente influidos por su pensamiento, como dijera Pigou “.. aún los que estamos en desacuerdo con parte de su análisis, hemos estado, sin duda, influidos por sus ideas en nuestras propias concepciones” (Pigou, “The economist” en J.M Keynes 1833-1946, Cambridge, 1949 citado por Hall, 89, p. 4).

Keynes comprendió muy bien las potencialidades del estado para influir de manera deliberada en la marcha de la economía y especialmente, en sus agregados macroeconómicos. Empero no reconoció todas sus implicaciones. Según ha escrito David Marquand “el estado keynesiano debería tener nuevas y más altas responsabilidades, (Keynes) no tenía una teoría del estado y parece no haber visto la necesidad de una. El asumió que, aparte del manejo de la demanda, el estado keynesiano debería permanecer como había permanecido el Estado prekeynesiano” (Marquand, 88, p. 27).

Los partidarios de la síntesis neoclásica, derivada en parte de la Teoría General, reconocieron que la aportación más perdurable de Keynes fue la intervención del estado en la economía, pero también se encargaron de desarrollar un enfoque que limitara la intervención estatal al ámbito de la demanda. Así las políticas públicas, formalizadas en el esquema IS-LM por Hicks y Hansen, que se desprendieron del marco keynesiano, fueron la base que le confirieron respetabilidad intelectual en el mundo académico. El activismo estatal, pensaron los neoclásicos, sería temporal y circunscrito a que el sistema recuperara el equilibrio, lo cual se alcanzaría gracias al nuevo marco institucional de las políticas públicas. Entonces, se volvería al libre mercado y el sistema se autorregularía sin mayores intervenciones, hasta que fuera necesario instrumentar transitoriamente alguna nueva acción del estado (Véase la crítica de Minsky a la síntesis neoclásica como el keynesianismo bastardo. Minsky, 87, p. 65 y ss).

³ Las ideas de Keynes tienen antecedentes intelectuales muy directos en el ambiente académico de Cambridge. Pigou influyó mucho en Keynes, en especial en lo que se refiere a la crítica de la economía clásica. Además este notable economista realizó una interesante comparación entre el socialismo y el capitalismo a la luz de la “Teoría General” y de los resultados más relevantes que habían alcanzado el capitalismo y el socialismo entre los años treinta y cuarenta (Véase Pigou 68 p. 133 y ss).

No hay duda de que el influjo del sistema keynesiano fue amplio y se difundió en distintas direcciones (Hall, 89). A pesar de las diferencias, dos grandes grupos de interpretaciones fueron las más influyentes. De una parte, las conservadoras, que concebían a las políticas intervencionistas como destinadas a preservar a la economía de mercado, tal como se deriva de la síntesis neoclásica (Hicks-Hansen). De otra parte, un segundo grupo, concebía a las intervenciones como una necesidad permanente o estructural, éste fue el caso de los socialdemócratas. Para éstos el keynesianismo fue la teoría económica que estaban buscando. En efecto -dice Przeworski- "... a mediados de los años treinta (los socialdemócratas descubrieron) una línea política clara (y una nueva base teórica en el keynesianismo) que justificaba su papel en el gobierno, y que además especificaba una serie de reformas intermedias que podían realizarse con éxito dentro de los confines del capitalismo..." (Esta idea la ha desarrollado Przeworski, 90, p.51 y ss. y en la misma dirección apunta Marquand, 88, p. 24 y ss. y los estudios comparativos compilados por Hall, 89).

Por su parte D. Winch (89) aporta un conjunto de evidencias documentales que apoyan la idea de la pluralidad de interpretaciones y diversas lecturas que de Keynes se pueden hacer en relación al intervencionismo estatal: desde el minimalismo del estado tecnocrático hasta el maximalismo del estado del bienestar intervencionista (Véase de este autor su sugerente artículo "Keynes, keynesianism and the state intervention in Hall, 89).

De un modo o de otro el influjo keynesiano fue tan decisivo y poderoso que "arrinconó" prácticamente al comunismo internacional como la única corriente política y teórica que mantuvo como principios indeclinables: la abolición de la propiedad privada y la economía de mercado; y el mantenimiento del monopolio de estado en la vida económica.

Keynes mismo dejó abiertas las posibilidades de distintas interpretaciones a su idea total sobre el estado. Primero, las que ocurrieron dentro de la misma corriente es decir, los "keynesianismos": fundamentalistas, síntesis neoclásica o bastardos, neokeynesianos y postkeynesianos (según la clasificación de Hall, 89). Segundo, las diferentes interpretaciones de la corriente dominante neoclásica: competencia perfecta y equilibrio general estático, competencia imperfecta (equilibrio general dinámico), y de la coordinación macroeconómica (según la tipología de Helm, 89); y en tercer lugar, las diversas interpretaciones socialdemócratas que le sucedieron.

En efecto, Keynes concebía dos posibilidades sobre la presencia estatal en la economía. De una parte, una opción intervencionista restringida "...lo importante - decía Keynes - no es que el estado asuma la propiedad de los instrumentos de producción. Si el estado es capaz de determinar el aumento de los recursos que se han de destinar esos instrumentos y la tasa básica de interés para sus propietarios, habrá realizado todo lo necesario" (Citado por Przeworski 90, p. 231). Y de la otra, una opción más activa del intervencionismo "...imagino -dice Keynes- que una cierta socialización general de la inversión acabará siendo el único medio que permita asegurar el acercamiento del sistema a una situación de pleno empleo; aunque esto no excluye necesariamente todos

los compromisos y acuerdos de cooperación entre la autoridad estatal y la iniciativa privada” (Citado por Pigou 68, p. 180. Si bien este autor señala que Keynes reservaba un papel de “última instancia” al Estado para imponer y fomentar las inversiones que de otro modo no rendirían absolutamente nada).

El debate sobre el peso del estado en la economía no debe oscurecer el corazón del pensamiento keynesiano, es decir, el descubrimiento de las **fallas del mercado** y, a partir de ello, la prescripción de un conjunto de intervenciones gubernamentales para corregirlas con éxito. El keynesianismo tuvo la capacidad de demostrar que las fuerzas del mercado no necesariamente conducen al pleno empleo, por el contrario, existe una tendencia inherente a que el equilibrio entre la oferta y la demanda agregadas ocurra en un punto por debajo del pleno empleo. Según Keynes, la economía de mercado no puede operar de manera correcta cuando el flujo de ingresos derivados de la propiedad y la tasa media de ganancias caen por debajo del mínimo considerado como satisfactorio por los propietarios. El mayor mérito de la política keynesiana fue reconocer esta falla estructural del sistema y “...propiciar - como dice Bhaduri- que la atención se centrara en el grado de utilización de los recursos productivos en conjunto y no en la asignación de cada uno entre distintos sectores de la actividad económica” (Bhaduri, 90, p. 275).

La aplicación teórica y práctica de las ideas keynesianas no ha sido siempre la misma. Sus instrumentos y objetivos han conocido diferentes etapas, sin embargo sus tesis centrales han permanecido ⁴.

En la posguerra, las políticas fiscales y monetarias keynesianas fueron tan exitosas que se pensó que el capitalismo cíclico había desaparecido. El comportamiento de la economía parecía dar la razón a los economistas y las decisiones de política daban poca importancia a la insertidumbre y la especulación. Se apoyaba a la inversión privada, se expandió todo el sistema y crecían los salarios y las ganancias reales. El estado tenía un amplio margen para desempeñar su papel social en la distribución del ingreso. Sin embargo, casi idílica, esa situación económica tuvo sus primeros brotes recesivos en Estados Unidos en 1966 y 1969-1970, aunque sin duda fueron superados (Véase Minsky, 87, p. 27).

En general las políticas fiscal y monetaria keynesianas, juntamente a otras políticas intervencionistas, amortiguaron las desaceleraciones. Sin embargo, hubo límites para el sistema ante las presiones inflacionarias originadas en la necesidad de mantener una política de gasto expansiva, lo que requería de la expansión monetaria. En un ambiente inflacionario la política salarial cambia dinámicamente, es decir, aumentan los salarios monetarios frente a la inflación, especialmente en ramas productoras de bienes de capital. Ello tiene vastas repercusiones: puede crear demanda por financiamiento, obligar a incrementar la oferta monetaria, y el estado verse en la necesidad de gastar más para mantener el empleo. En tales circunstancias, el nivel general de precios se

⁴ La literatura da cuenta del amplio gradiente de aplicaciones y etapas por las que han pasado las ideas keynesianas desde sus orígenes Véase por ejemplo: P. Hall, *The political power of the economic ideas*; P. Hall, *Governing the economy*, (86), Minsky, *Las razones de Keynes* (87), D. Marquand *The unprincipled society* (88), Muñoz de Bustillo et. al. *Crisis y futuro del Estado del bienestar* (89).

elevará al mismo ritmo acelerado, incluso, más rápido que los precios clave de la economía.

Las políticas intervencionistas aplicadas desde la posguerra - en opinión de Minsky- lograron cambiar la forma del ciclo económico (recesiones más cortas y depresiones menos profundas), pero no eliminaron las tendencias a la inestabilidad del sistema. Es indudable que las políticas keynesianas enfrentan dos desafíos teóricos (Véase el recuento que sobre el keynesianismo hace Klein, 88, p. 29 y 30):

- integrar el papel que desempeñan el sistema monetario y la intervención del estado, como aspectos clave para explicar la coherencia del sistema y en consecuencia concebir las políticas pertinentes para corregir las fallas del mercado;
- atender los problemas microeconómicos de asignación de recursos, y la llamada mesoeconomía (de acuerdo a la denominación de Galbraith) que se refiere a las relaciones entre los planos micro y macroeconómico.

La visión neoclásica del Estado

La economía neoclásica y casi todas sus variantes, han llegado a admitir la importancia relativa (positiva y negativa), del estado para el crecimiento económico⁵.

North, propone un modelo en el cual existe una tendencia generalizada de los estados a producir derechos de propiedad ineficientes, lo que impide conseguir un crecimiento continuo. También se considera que la inestabilidad inherente a todos los estados les lleva al cambio económico y finalmente al ocaso⁶. El modelo simple supone un sólo detentante del poder (o dueño del estado), si bien en la realidad lo que ocurre es un pluralismo, por supuesto, mucho más complejo que el modelo abstracto.

La economía neoclásica no tiene una teoría del estado única. Empero su visión ha evolucionado, desde sus versiones del “mainstream” neoclásico se negaban a introducir explícitamente el estado en su sistema teórico y lo concebían como una “variable exógena o caja negra”⁷ hasta los enfoques más recientes, encuadrados genéricamente en las escuelas de la elección pública y el neoinstitucionalismo económico⁸. Estas corrientes se han esforzado por incorporar al estado como una variable crucial y endógena. En ellas el estado desempeña un papel importante en la dinámica y en la eficiencia micro y macroeconómica (Véase Dunleavy y O’Leary, 89, y Evans, 90).

⁵ En el marco de la economía neoclásica Douglas North se ha propuesto la ambiciosa tarea intelectual de formalizar y hacer explícita una teoría neoclásica del estado, específicamente desde la perspectiva de la historia económica. Este autor sostiene que la economía neoclásica es un poderoso instrumento de análisis, que se ha aplicado a una gran variedad de cuestiones políticas, y que es un enfoque ordenado y lógicamente consistente en el estudio del estado, pero que ha dejado fuera el importante papel de las instituciones (North, 84, p.38).

⁶ D. North ha resumido un modelo neoclásico en los siguientes términos: “Este modelo de estado -nos dice North-, con un gobernante maximizador de la utilidad o de la riqueza, tiene tres características esenciales. Una especifica el proceso de intercambio entre el gobernante y sus gobernados; las otras dos especifican las condiciones que determinaran los términos del intercambio” (North, 84, p.38).

⁷ Por supuesto que en el “mainstream” también han existido polémicas internas muy fuertes sobre el realismo de los modelos de equilibrio general y de competencia perfecta e imperfecta. Un excelente recuento sobre esta polémica se encuentra en el espléndido libro coordinado por D. Helm sobre las fronteras económicas del estado (Helm, 89).

⁸ Las visiones neoinstitucionalistas que han tomado como referente la teoría neoclásica del estado le confieren gran importancia a las teorías positivas del estado (Eggertsson, 91, p. 59).

A pesar de estas diferencias las distintas versiones neoclásicas coinciden en que el estado (Véase por ejemplo los trabajos de Evans, 90, Hodgson, 89, y Eggertsson, 91):

- es racional y los burócratas buscan maximizar su utilidad;
- su intervención debe ser mínima y no interferir con el mercado;
- su acción debe concentrarse en el ámbito de los derechos individuales, de manera destacada en la regulación de la propiedad y los contratos, es decir, en la especificación de los derechos de propiedad;
- su participación debe estimular un entorno económico en el cual los individuos se guíen por la búsqueda del propio interés (sin interferencias), para generar mayor eficiencia al producir un ambiente cooperativo y,
- debe propiciar un ambiente de competencia que facilite la descentralización de la producción y el intercambio mediante el funcionamiento libre del mercado para acceder a la mayor eficiencia.

Las estructuras de mercado (competencia perfecta e imperfecta), la coordinación macroeconómica, la organización institucional del estado pueden generar fallas del mercado y del estado. (Esta distinción ha sido propuesta por Helm 89 p.12)

El papel del estado en competencia perfecta

Los modelos de competencia perfecta y equilibrio general ⁹ operan en una economía perfectamente descentralizada con mercados grandes en la que los consumidores maximizan su utilidad y los productores sus ganancias.

Las características típicas de la economía que supone el modelo son:

- derechos de propiedad claramente definidos,
- productos homogéneos en todos los mercados,
- no hay barreras de entrada,
- las escalas de las tasas de retorno son constantes,
- la información relevante está disponible y libre de costos,
- no existe poder de mercado, es decir, todas las empresas son tomadoras de precios,
- las empresas maximizan ganancias cuando los precios son iguales a los costos marginales,
- las desviaciones sobre las condiciones de operación del modelo se traducen en pérdidas de la participación de los productores en el mercado, es decir, pueden entrar nuevos productores y los consumidores cambiar sus preferencias,
- las empresas ganan lo suficiente como para mantenerse en el mercado y no hay ganancias monopólicas y, finalmente,
- se cumple el óptimo de Pareto.

⁹ El papel de la competencia en el neoinstitucionalismo económico puede verse en Eggertsson, 91, p. 55 y ss. El neoinstitucionalismo vincula la competencia y la mejor asignación de recursos siempre y cuando el entorno institucional lo permita, es decir, no sólo depende de la competencia per se.

El modelo de competencia perfecta ha recibido críticas desde fuera y dentro de la tradición neoclásica. Desde fuera Hayek ha rechazado los modelos de competencia perfecta (véase Gray, 89, p. 127). En general se ha criticado que:

- las condiciones o supuestos del modelo no se verifican en la realidad, es decir, es un modelo ideal,
- no todas las empresas son tomadoras de precios, es decir, los monopolios tienen capacidad para fijar precios y,
- el mecanismo del “rematador” de precios que vacía completamente los mercados no se cumple.

Sin embargo el modelo admite, al menos desde el punto de vista lógico, la intervención del estado. En efecto cuando el modelo se desvía de las condiciones de operación ideales, surgen las fallas del mercado y, en consecuencia, las correcciones vía intervenciones estatales se vuelven necesarias. El modelo supone sin duda que las intervenciones gubernamentales también pueden fallar.

El papel del estado en modelos de competencia imperfecta

El modelo de competencia imperfecta se inscribe en la tradición de la escuela austriaca (Véase Helm, 89). Se basa también en el equilibrio general pero supone que la información es imperfecta. Se considera que la competencia es el único mecanismo corrector de las imperfecciones. Estas propuestas, de una naturaleza distinta a las del modelo de competencia perfecta, incorporan los siguientes elementos:

- el progreso técnico es un componente relevante, imposible de concebir en competencia perfecta. El economista M. Rojas, citando a Schumpeter, nos dice que la competencia perfecta no sólo es imposible sino inferior y no tiene ningún derecho de ser puesta como un modelo de eficiencia ideal (Rojas, 91, p.50). Los incentivos para innovar provienen de las expectativas de ganancias. En consecuencia los precios coordinan el sistema.
- los precios relativos son los clave para la coordinación. Cada individuo en la sociedad sólo requiere conocer los precios relativos de todos los bienes y servicios de la economía. Dada esta información y el conocimiento individual de las preferencias y recursos, alcanzar el propio interés permitirá que la gente genere una demanda y ofrezca bienes y trabajo;
- el sistema de precios asigna los recursos de manera eficiente para satisfacer las demandas conflictivas. El alza y baja de los precios relativos de los bienes, revelan los cambios en los grados de escasez y costos de los recursos individuales, lo que tiende a eliminar la sobreproducción y la carencia;
- dentro del sistema de precios el individuo sólo requiere saber sus propias preferencias y los precios relativos de los bienes y servicios disponibles que necesita. Cada empresa tiene únicamente que conocer sus costos y precios relativos. En cambio la planeación estatal debe conocer todos los costos y los precios;

- el mecanismo de los precios proporciona la información relevante que permite a los individuos hacer elecciones eficientes. El mercado impulsa la eficiencia y elimina a los ineficientes que generan pérdidas.

La conclusión es que el sistema de precios puede operar en condiciones de información imperfecta. Los resultados a los cuales arribe el mercado pueden no ser perfectos, pero si más eficientes que los que se obtendrían en un modelo ideal de competencia perfecta o de las correcciones de las fallas por medio de las intervenciones estatales exclusivamente.

Competencia y libre mercado

Una de las propuestas básicas de la economía neoclásica es instrumentar medidas que favorezcan una mayor presencia del mercado y la competencia para elevar la eficiencia del sistema. Sin embargo, en nuestros días, el neoliberalismo, ha llevado más lejos este argumento, y llega a postular que el mercado es el prerequisite de la libertad económica. En consecuencia, la existencia de una economía de libre mercado es la condición necesaria para la libertad.

Las ideas fuerza de los argumentos neoliberales -tributarios de la tradición de Hayek- son que la libertad es:

- motor de la eficiencia.
- factor de eliminación de interferencias.
- promotor de la armonía de intereses.

Este cuadro idílico del reino de la libertad no se sostiene ni teórica ni históricamente. El libre mercado y la eficiencia económica no conducen a la libertad ¹⁰.

En efecto, las concepciones neoliberales dejan de lado al menos tres aspectos importantes:

- el mercado mismo es una institución social, que los individuos no pueden conducir sino que el mercado coordina a los individuos. Por ello, para que el mercado, en tanto que institución social funcione es necesario intervenir y establecer regulaciones.
- el mecanismo de los precios puede llevar a los individuos a un equilibrio entre bienes y preferencias. Esto sólo es posible si unos individuos no tienen poder sobre otros. El laissez faire no es un estado de anarquía, y de esta concepción han buscado distanciarse los neoclásicos. El mercado debe mantener neutralidad entre individuos y debe estar libre de interferencias gubernamentales, hasta aquí la lógica neoclásica se mantiene. Pero el laissez faire, en tanto que orden institucional, requiere de reglas y estas definirán el papel del estado y también los límites de la competencia. El problema consiste en delimitar el marco de las reglas y si se cumplen limpiamente, es decir, dentro de un fair code.

¹⁰ El modelo neoclásico alude a un mundo relativamente vacío como ha escrito North " ... el mundo al cual se refiere la concepción neoclásica es un mundo sin fricciones, en el que no existen instituciones y donde todo el cambio tiene lugar mediante mercados perfectamente operativos. En resumen: los costes de adquirir información, la incertidumbre y los costes de transacción no existen" (North, 84, p.19).

- la experiencia histórica no avala urbi et orbe que las soluciones de mercado sean siempre las mejores para preservar la libertad individual.

El papel del estado en la coordinación macroeconómica

La coordinación macroeconómica del mercado tiene peculiaridades que la distinguen de la microeconómica. Las principales diferencias analíticas son:

- frecuentemente los resultados macroeconómicos de acciones individuales contrarios a los objetivos e intenciones de los individuos (microeconómicos);
- la cooperación voluntaria entre individuos o agentes sin la intervención estatal es muchas veces insuficiente. Las soluciones cooperativas a ciertos problemas pueden fallar por consideraciones estratégicas o conflicto de intereses, produciéndose el típico “dilema del prisionero”;
- la agregación de las preferencias individuales puede no coincidir con un orden democrático que refleje las demandas y objetivos de la sociedad, y no sólo los individuales. Es decir, en contra de las posiciones individualistas (Hayek) los objetivos sociales no son una función de los intereses individuales,
- el sector privado no siempre alcanza un nivel estable de inversión, producción y empleo; en tanto que el comportamiento de estas variables depende de la rentabilidad.

En conclusión, el enfoque de la coordinación macroeconómica supone que el capitalismo es un sistema intrínsecamente imperfecto que necesita de una cuidadosa guía. El carácter cíclico de un sistema inherentemente falible sólo puede ser compensado por las intervenciones estatales.

El papel del estado en los nuevos paradigmas de política económica

Se examinará a continuación de manera esquemática el papel que le asignan al estado en la economía algunas de los enfoques de política macroeconómica neoclásica más importantes.

El ofertismo

La economía del “lado de la oferta” concibe a intervención del estado como negativa para el crecimiento, en la medida en que las excesivas regulaciones, transferencias, gasto público, y especialmente, los altos impuestos desincentivan la inversión privada. Es decir, existe una relación inversa entre las actividades de los sectores público y privado (Véase sobre la Curva de Laffer el muy citado artículo de este autor “Supply side economics” Laffer, 81).

El apoyo analítico del ofertismo es muy convencional y simplista. Quizá estas características le permitieron gozar de fama y aprovechar un cierto “oportunistismo” teórico que encontró eco pasajero entre algunos políticos estadounidenses (Se puede encontrar una presentación crítica sobre el ofertismo en Thurow, 88, del cual hemos tomado buena parte de sus argumentos).

El enfoque está construido a partir de un modelo de equilibrio general y rehabilita a la Ley de Say. En el modelo se destacan los siguientes elementos:

- la respuesta positiva de los agentes o individuos a los incentivos monetarios,
- la importancia de los costos en la determinación de los niveles de producción y empleo,
- la formalización neoclásica tradicional del funcionamiento del mercado de trabajo y del comportamiento del consumidor.

Las conclusiones son que los “problemas de la oferta” se resuelven sin intervenciones estatales. El esfuerzo de maximización de ingresos conduce a un nivel de producción correcto, lo cual hace compatibles el crecimiento del producto real con el potencial. De este modo se alcanza la máxima eficiencia.

Para el ofertismo la economía no funciona mal intrínsecamente. Por el contrario, las alteraciones provienen del exterior del mercado y no se localizan en los monopolios privados, sino en la intervención del estado en la economía. La conclusión política es obvia: la intervención estatal debe disminuir hasta se consiga la eficiencia en la asignación de los recursos.

Los componentes básicos de la política económica ofertista son: reducción de los impuestos, del gasto en bienestar y de la regulación estatal; aumento en las erogaciones en defensa y, finalmente, restricción monetaria.

La lógica del funcionamiento de esa política consiste en que la desgravación aumentará el ingreso disponible de la sociedad y estimulará el trabajo, la inversión, y en general elevará la productividad. Esta política, se argumenta, obligará a propietarios y trabajadores a reforzar sus previsiones en materia social. El gasto en defensa por su parte, apoyará la inversión, la investigación y la productividad. La disminución en la oferta monetaria tendrá un efecto antiinflacionario, pero no sería recesiva. A la desgravación fiscal se agregará una desregulación de la economía lo cual estimularía el crecimiento de la inversión privada, abatiendo los costos y aumentando las ganancias después de impuestos.

La explicación ofertista consiste en atribuir a la política fiscal un efecto neutral sobre el ingreso, aunque sí reconoce que afecta los precios relativos al distorsionarlos. El programa de recorte fiscal inclinará radicalmente a los individuos al ahorro y, sobre todo, al trabajo. Con ello baja el salario de reserva de los trabajadores, lo cual provoca un aumento del ingreso y una disminución del desempleo.

Existen varios puntos débiles del ofertismo:

- a) no tiene repuestas sobre las fallas del mercado y las externalidades, porque el único factor, según el ofertismo, que genera desequilibrios es la intervención del estado.
- b) El supuesto de “...plena utilización del potencial productivo de una economía implica que el producto está fijo por el lado de la oferta. Con esta condición la noción keynesiana de capitalismo cooperativo basada en un crecimiento del

producto, incluso a corto plazo, que beneficia al capital y al trabajo, pierde toda posibilidad de verse reflejada en la realidad.” (Bhaduri 90 p 284-285).

- c) El argumento según el cual la desgravación fiscal es el principal estímulo a la producción y al ahorro es débil teórica y empíricamente. Por el contrario, existen argumentos que avalan la tesis keynesiana según la cual “...el principal motor de la inversión es la posibilidad de realizar la producción futura derivada de la misma y que el ahorro personal -en un mundo de empresas que se autofinancian parcial o totalmente- puede dejar de ser condición necesaria, no siendo nunca condición suficiente “ (Muñoz de Bustillo, 89, p.41)¹¹.

Expectativas racionales

La corriente de las expectativas racionales es pesimista y escéptica en cuanto a los posibilidades de la intervención estatal. Destaca tres aspectos: Primero, el intervencionismo del estado es la principal fuente irradiadora de interferencias y distorsiones en materia de precios, por lo cual hay que disminuir drásticamente su influencia económica. Segundo, los agentes económicos poseen la información económica decisiva; en consecuencia tienen capacidad suficiente para adelantarse a los cambios de las políticas gubernamentales anulando de este modo sus efectos. Además, el estado no siempre cuenta con la mejor información por lo que a largo plazo no puede superar a los agentes privados. Tercero, los actores económicos, excluido el sector público, son esencialmente racionales y prácticamente nunca incurren en decisiones irracionales, o al menos no de manera sistemática, siempre y cuando el estado no altere las señales provenientes del mercado por medio de intervenciones de distinto tipo.

Las bases del teorema de formación de expectativas racionales surgieron independientemente de los fundamentos de la escuela neoclásica, pero la tendencia que en la práctica siguió este enfoque fue a fundirse a modelos sustentados en el equilibrio general y en el libre mercado. Esta escuela sostiene la incapacidad del estado para cambiar los resultados del mercado. “ Estos pueden funcionar de manera imperfecta debido a diferencias en la información, costos de transacción y shocks estocásticos, pero sus resultados serían los mejores alcanzables” (Muñoz de Bustillo, 89, p.37).

La diferencia principal entre las expectativas racionales y el ofertismo consiste en que para este último la información de que disponen los agentes económicos es prácticamente perfecta, y para las expectativas no, pues los agentes sólo tienen conocimientos parciales. Sin embargo, si la política económica no interfiere, el desconocimiento parcial de información es secundario (Thurow ,88). La escuela de las expectativas racionales, supone a la política monetaria como irrelevante, difiriendo así de ofertistas y monetaristas. La conclusión a la que arriban es en consecuencia bastante pesimista puesto que se puede hacer muy poco para cambiar el rumbo de la economía;

¹¹ Según Muñoz de Bustillo “...la evidencia empírica (los trabajos empíricos de Burtless y Haveman, Aaron, McIntyre y Tipps) no parece confirmar la visión pesimista de los efectos del sistema impositivo y de transferencias sobre la oferta de trabajo, confirmando más bien la idea de que los efectos sobre la oferta agregada de trabajo son más bien modestos y en parte compensados por los efectos positivos del gasto público” (Muñoz de Bustillo, 89, p. 41).

lo único realmente factible es crear condiciones para que las metas de política se ajusten lo mejor posible a las expectativas de los agentes que por definición son racionales. En consecuencia el activismo estatal no ayuda en nada sino todo lo contrario. Lo verdaderamente relevante es el modo en que el mercado logre alinear los precios relativos en la dirección de las metas de política propuestas por las autoridades, y que éstas coincidan con las de los agentes. Pero en última instancia nada afecta a nada sólo que no se cumplan las expectativas.

Esta corriente, sostiene la neutralidad de la política económica, y en particular, de la macroeconomía keynesiana. Quienes hacen la política económica deben actuar consistentemente, es decir, tomar las decisiones que ya se están tomando. Para las expectativas racionales no es importante considerar la incertidumbre que contribuye a su desestabilización tendencial del sistema (Thurow, 88).

Monetarismo

Los monetaristas han postulado que las intervenciones gubernamentales no pueden contrarrestar los auges y recesiones del sistema. Reconocen que aunque el incremento en el gasto público o la oferta monetaria pueden incidir en crecimiento de la economía el efecto positivo sólo es temporal pues en seguida las políticas expansivas se revertirán en inflación.

La ortodoxia monetarista se restringe al ámbito de las consecuencias de la oferta monetaria sobre la actividad económica y a sus eventuales repercusiones en la tasa de inflación. Los instrumentos de política que se derivan del monetarismo se sustentan en alguna versión de la teoría cuantitativa del dinero. En esa doctrina se subraya el papel pasivo que la política monetaria debe jugar en la economía. Este es su argumento principal. La recomendación de política económica consiste en que el banco central regule la oferta monetaria para mantener la estabilidad de precios, y así crear condiciones de estabilidad propicias para la inversión.

Los elementos comunes del ofertismo, las expectativas racionales y el monetarismo son:

- subrayar la necesidad de una política económica pasiva y de una reducida intervención estatal. Destacan las bondades del mecanismo de los precios para alcanzar el equilibrio macroeconómico.
- criticar al keynesianismo por sus secuelas inflacionarias y desestabilizadoras, así como por la débil formalización matemática y econométrica de los modelos (Véase Sargent y Lucas, 88).
- reducir la importancia de cumplir metas orientadas al crecimiento, el desarrollo y el empleo y acentuar la importancia de las relativas a la estabilidad macroeconómica.

La elección pública

La elección pública apareció en los años sesenta "...como una perspectiva de la política que surge de una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de los economistas a la toma de decisiones públicas o colectivas" (Buchanan subrayado por el autor 90/II p.26). Una perspectiva no es una teoría o método en el sentido convencional, sino una propuesta para desarrollar un enfoque que permita "anudar" la teoría del estado y la economía con nuevas promesas de entendimiento y (sólo) probablemente de prescripción. En síntesis, la elección pública es un enfoque para modelar la política como intercambio social ¹².

La elección pública nació, como un desarrollo particular de la economía neoclásica, rodeada de un conjunto de ideas liberales para construir un orden político, muy diferente a los postulados por los distintos keynesianismos, desde una perspectiva que privilegió el papel de los contratos sociales y el orden constitucional. Se trata de un enfoque "racionalista-individualista" que busca canalizar el comportamiento egoísta de los individuos (maximizadores) hacia el bien común. Esta última tesis es una de sus piedras angulares, y según sus autores más conspicuos, es la perspectiva analítica que permite, relacionar la economía y la política en la tradición de la economía política clásica para construir un orden económico cercano al propuesto por Smith " ¹³.

Los pilares en los cuales se sustenta la elección pública son:

- i) una concepción, según la cual, las percepciones, intereses y quehacer económico de los individuos está determinada por el comportamiento racional. Los agentes al maximizar sus beneficios individuales, eventualmente pueden coincidir con ciertos grupos de interés, incluida la burocracia. Esta hipótesis permite explicar las características de la acción económica de los individuos y se puede hacer extensiva a la de grupos de interés, instituciones, políticas públicas, intervenciones estatales, etcétera.
- ii) una visión crítica de la teoría ortodoxa, en dos ámbitos. Primero, se sostiene que las finanzas públicas, no pueden estar totalmente divorciadas de la teoría política (Buchanan, 90/III, p.17). Segundo, el análisis no se limita a las elecciones individuales en el mercado económico, sino que incluye a las elecciones colectivas que ocurren en el mercado político. La elección pública acentúa el análisis de los procesos decisionales en los campos de las finanzas públicas, y en general, de la intervención del estado en la economía, aunque con el instrumental neoclásico. La elección racional se estudia a partir de la hipótesis de la maximización de utilidades de los individuos y de los tomadores de decisiones. " En algún sentido -dice Buchanan- toda la elección pública o la teoría económica de la política se puede sintetizar como el "descubrimiento" o "redescubrimiento" de que las personas han

¹² D. North sostiene que "...la teoría de la elección pública -la economía aplicada a la política- ha tenido sólo, como mucho, un modesto éxito al explicar la toma de decisiones políticas". (North 84 p. 36)

¹³ Una exposición de la escuela de la elección pública puede consultarse en Stiglitz, 88, p. 155 y ss y Phelps, 86, p.203 y ss.).

de ser tratadas como maximizadores de utilidad racionales en todas sus capacidades de comportamiento” (Buchanan, 90/III, p. 21).

- iii) la incorporación del cálculo de los costos y beneficios y la congruencia de los medios y fines. En la tradición más pura de la escuela de Virginia no se estima la pertinencia de corroborar todas las hipótesis. Más bien se insiste en su influencia en los políticos y ciudadanos para controlar constitucionalmente el intervencionismo estatal ¹⁴.

La consideración de que los fenómenos macropolíticos y la toma de decisiones tiene sus “microfundamentos” en el comportamiento de individuos racionales que eligen sus preferencias conforme a una escala valorativa, dentro de la cual pueden ocurrir cambios sin que afecten su comportamiento esencialmente racional. Este enfoque supone que el estado y sus operadores son también actores que buscan maximizar sus acciones en la medida en que éstas últimas se insertan en el mercado y requieren del apoyo de otros agentes. Las intervenciones estatales, según este enfoque, provocan una redistribución de los recursos entre los distintos grupos, primero, reforzando o disminuyendo la propia capacidad del estado para aplicar sus intervenciones, y segundo, premiando o castigando a los grupos mediante subsidios, créditos, contratos, servicios públicos, restricciones al mercado, proteccionismo, etcétera y, finalmente,

- iv) se supone un grado de agregación, más complejo de analizar y evaluar, que un modelo relativamente simplista como el microeconómico. Además se reconocen fallas del mercado.

Las versiones más rigurosas de la elección pública sostienen que no es posible aplicar plenamente los instrumentos que utiliza (análisis costo beneficio, desempeño macro y microeconómico, etcétera) el campo de las decisiones colectivas. Desde una óptica paretiana se acepta que las decisiones de un individuo o agente no dependen, primero, sólo de sus preferencias o comportamiento, sino también de las de otros actores y del tipo de relaciones que se puedan establecer entre ellos, y segundo, que la dinámica del entorno socioeconómico influye en la elección de preferencias y decisiones.

Las críticas principales que desde la perspectiva de elección pública se han hecho al intervencionismo estatal son tres:

- primera, se argumenta que el intervencionismo produjo un enorme desperdicio de recursos pues apoyó actividades económicas rentistas y no productivas. La creación de rentas, se dice, genera un círculo de solidaridad entre la burocracia y los grupos beneficiados, propiciando un crecimiento del estado y como contrapartida una menor eficiencia en la asignación de recursos. Por lo tanto, el estado debe ser mínimo y el mercado es el único que garantiza el control de las tendencias al crecimiento indefinido de las intervenciones rentistas.

La existencia del rentismo y sus secuelas (corrupción, prebendalismo, etcétera) puede documentarse. Sin embargo el problema relevante consiste en cómo

¹⁴ E. Phelps ha dicho a este respecto que “...el proceso político, independientemente de lo abnegados que sean los políticos y de lo informado que estén los votantes y sus representantes, no es suficiente por sí sólo para resolver satisfactoriamente las cuestiones que plantean las propuestas del gobierno” (Phelps, 86, p. 227).

distinguir intervenciones que propician el rentismo de aquellas que legítimamente promueven el desarrollo. Desde esta perspectiva, se puede pensar en una gama de medidas mercantiles y no mercantiles que corrijan efectivamente los desvíos de las intervenciones. En cambio, desarrollar un enfoque según el cual toda intervención es inmediatamente rentista, puede conducir a eliminar funciones relevantes del Estado que han probado su eficacia.

- segunda, se dice que el estado no prestó suficiente atención a la adecuada asignación de recursos al seleccionar proyectos de inversión. Se produjeron así “fallas del gobierno” como en distintos ámbitos: insuficientes capacidades administrativas, uso de tecnologías inadecuadas, mala estimación de las perspectivas del mercado interno y externo. Con certeza en este campo se pueden introducir mecanismos de selección más eficaces y;
- tercero, las intervenciones estatales no tuvieron capacidad de prever y anticipar efectos macroeconómicos adversos (déficit fiscal creciente, hiperinflación, sobreendeudamiento) en la medida en que existía una laxitud presupuestaria y financiera. En este terreno también se pueden introducir mejoras en la selección de proyectos.

En conclusión, la perspectiva de la elección pública disminuye la importancia atribuida en la tradición keynesiana a los problemas vinculados a la inestabilidad potencial del sistema, y especialmente, a la ineficiente asignación de recursos. Es más, la elección pública combate las ideas keynesianas del presupuesto desequilibrado derivado de las políticas públicas y, por el contrario, postula expresamente como un gran propósito restaurar el presupuesto equilibrado, incluso como requisito constitucional.

En suma, los enfoques que critican la intervención del estado tienen tres grandes insuficiencias:

Primera, los mecanismos del mercado tienen fallas en la asignación eficiente de los recursos. La literatura los ha recogido ampliamente: competencia imperfecta (mercados segmentados), información imperfecta, interacciones estratégicas de las externalidades, problema del agente principal, costos de transacción.

Segunda, se ha reconocido, desde su propia perspectiva metodológica, que una gran parte de la teoría económica convencional resulta muy elemental y está muy lejos de los problemas complejos y reales involucrados en la relación estado-mercado-desarrollo (Véase Buchanan, Lundberg y otros 79, y en la misma dirección la crítica de North, 84, p. 36). El racionalismo instrumentalista deja muchas preguntas sin respuesta cuando se introducen las dimensiones política, institucional y organizacional de las funciones del estado y se examinan sus resultados. Algunas de estas preguntas, tanto desde la tradición estatista como de la liberal, ilustran la genuina complejidad del problema. Por ejemplo, ¿Por qué no todas las naciones aplican las mismas intervenciones? ¿Por qué idénticas políticas, cuando se aplican en distintos contextos, tienen resultados tan divergentes para el desempeño macroeconómico? ¿Por qué en algunos países hay mayor flexibilidad para cambiar las políticas? ¿Por qué esas políticas pueden producir estabilidad pero también inestabilidad? o dicho de otro modo, ¿pueden las políticas

fiscales estabilizar y regular la demanda?, ¿Hasta qué punto se ha logrado combinar eficiencia y equidad con las intervenciones?

Tercera, las metodologías e instrumentos desarrollados por los enfoques racionalistas, individualistas y utilitaristas se concibieron originalmente para responder a preguntas del ámbito microeconómico. En especial, no le conceden importancia, primero, a la organización institucional y su influencia en la economía, y segundo, no se preocupan por mostrar como los valores sociales y los arreglos organizacionales ejercen una gran influencia sobre áreas de operación que en apariencia son economía pura.

Estas son algunas de las limitaciones de los anteriores enfoques para comprender aspectos en los cuales las intervenciones tienen importancia, tales como: la diferenciación de agentes y grupos con diversos intereses, las múltiples instituciones, los diferentes patrones de organización cultural, el peso de la heterogeneidad estructural de las economías, y, finalmente, el cambiante contexto internacional (Véase por ejemplo el recuento crítico de Hall (Hall, 86, capítulo 10)).

8. Las funciones del estado en el sistema económico

La función clásica que se atribuye al estado es asignar recursos para lograr la máxima eficiencia económica, y la justicia social ¹, mediante el manejo del presupuesto público (gasto e ingreso) y en el marco jurídico e institucional que el estado fija. Esta función básica tiene como gran objetivo alcanzar los beneficios que se derivan de la cooperación económica. Sin embargo, también es cierto que cumplir esta función encierra una disyuntiva entre eficiencia y equidad ("trade off"), en la medida que no siempre es fácil determinar la línea fronteriza entre el dominio del estado y del mercado en la asignación de recursos entre usos alternativos ². Esta función del estado da cuenta de la complejidad y extensión de su papel en la economía. Respecto a este última cuestión A. Heertje concibe al estado como una institución con ventajas comparativas sobre otras instituciones para secularizar su presencia en todo el sistema (véase Heertje, 90, p. 1).

De esta función básica se derivan cuatro funciones: i) asignación eficiente de recursos en lo que se refiere a la provisión de bienes públicos y corrección de externalidades; ii) coordinación macroeconómica para mantener los niveles más altos de empleo en condiciones de relativa estabilidad y crecimiento económico; iii) regulación económica mediante leyes e instituciones; y iv) distribución del ingreso y la riqueza para alcanzar la justicia social. (Muchos autores coinciden en que estas son las funciones del estado véase por ejemplo, Musgrave, 89, p. 6 y Stigler, 87, p.320).



¹ La economía neoclásica ha tratado de separar como cuerpos sin relaciones a la economía y la ética, a lo positivo y lo normativo. Esta discusión es en opinión de muchos artificial como lo ha planteado A. Sen quien sus conferencias magistrales "Sobre ética y economía" sostiene que: "... (ha crecido) el recelo ante la utilización de la ética en la economía, la economía del bienestar ha parecido cada día más dudosa y se le ha metido en una caja arbitrariamente estrecha, separada del resto de la economía". (A. Sen 89 p. 47)

² La economía neoclásica asume una perspectiva racionalista del estado y ha reconocido los errores que pueden cometerse por no interferir en los mercados y los errores que pueden cometerse por no intervenir. (Véase E. Phelps 86 p 383 y ss)

Estado y eficiencia económica

La economía convencional postula que el mercado en competencia perfecta conduce a soluciones eficientes ³ (paretianas) en la asignación de recursos ⁴. Sin embargo, el análisis neoclásico reconoce que los mercados pueden fallar cuando surgen monopolios, externalidades, problemas de información, etc. y concluye que sólo cuando las soluciones de mercado se desvían de los supuestos se crean situaciones de asignación de recursos ineficientes ⁵.

El enfoque neoinstitucionalista ha criticado esta versión tradicional de la eficiencia. Por ejemplo H. Demsetz ha dicho que:

“La visión que ahora se ha difundido mucho sobre las políticas públicas es que la elección relevante es entre una norma ideal y el arreglo institucional imperfecto realmente existente. Este enfoque coloca la eficiencia en un nirvana y difiere considerablemente del enfoque institucional comparativo en el cual la elección relevante es entre alternativas reales de los arreglos institucionales” (H. Demsetz, 69, citado por Eggertsson, 91, p. 21).

En el enfoque tradicional sólo si ocurren desviaciones a modelos ideales existe la condición necesaria, pero no suficiente, para que el estado intervenga. Existen distintas visiones ideológicas y políticas sobre las funciones del estado. Empero lo verdaderamente importante -dice Musgrave- es:

“...que el mecanismo del mercado por sí sólo no puede desempeñar todas las funciones económicas. La política pública es necesaria para guiar, corregir, y suplir al mercado en ciertos ámbitos. Es importante tener conciencia de que este hecho, implica un tamaño adecuado del sector público...” (Musgrave, 89, p. 5).

La economía convencional reconoce varias causas de la intervención estatal:

- es muy difícil que en la práctica se cumplan los requisitos de competencia,
- el supuesto de equilibrio general, en el cual están determinados todos los precios y las cantidades simultáneamente casi nunca se verifica. Este modelo es difícil de aplicar a mercados muy interrelacionados y en los cuales además hay

³ La definición tradicional de eficiencia en la economía neoclásica asume que un recurso es usado eficientemente cuando ha sido asignado al uso que tiene el mayor valor dentro de varias alternativas. Los resultados eficientes se alcanzan cuando los individuos maximizan sus funciones de utilidad sujetas a restricciones. (Eggertsson 91 p. 22) Eggertsson plantea que el neoinstitucionalismo económico enfoca el problema de la eficiencia económica desde un perspectiva más amplia y justa porque introduce el problema de los costos de transacción y los derechos de propiedad.

⁴ “A la optimalidad de Pareto también se le denomina a veces “eficiencia económica”. Este uso es apropiado desde un punto de vista, dado que la optimalidad de Pareto trata exclusivamente de la eficiencia en el espacio de las utilidades, y no presta atención a las consideraciones distributivas relativas a la utilidad (término legado del utilitarismo). Naturalmente se pueden introducir otras consideraciones para valorar el éxito de las personas, y por lo tanto de la sociedad (como lo ha hecho Rawls). La eficiencia (paretiana) capta únicamente los aspectos de eficiencia de las valoraciones basadas en la utilidad.” (Sen 89 p. 50 y 51)

⁵ En ausencia de la intervención estatal, un monopolio natural transportes, comunicaciones, etc. como cualquier otro monopolio, tendería a producir demasiado poco a un precio demasiado alto. Muchas de las instituciones públicas son monopolios naturales que pueden ser administradas por el estado con la finalidad de obtener mayores recursos.

“retroalimentación” entre unos mercados y otros, induciendo cambios en los precios relativos que alteran las posibilidades de alcanzar el equilibrio.

- lograr la eficiencia en economías en donde se ha desarrollado ampliamente el intercambio se vuelve un desafío muy complejo de alcanzar, más aún cuando se mantiene como hipótesis la necesidad de que se verifique el óptimo de Pareto ⁶.
- el equilibrio de mercado puede teóricamente permitir la eficiencia, pero no garantiza que las soluciones eficientes sean equitativas.

Las intervenciones estatales por razones de eficiencia que la economía neoclásica admite pueden ser de cuatro tipos (Véase Barr, 87 y Phelps, 86, p. 384 y ss):

- i) Regulación. Se refiere principalmente a la vigilancia de la calidad de bienes (licencias sanitarias, de construcción, normas de calidad) y servicios (títulos, grados y certificación de conocimientos en distintos niveles de educación, cuotas y tarifas para pensiones y seguros de distinto tipo). Es decir, el estado deberá intervenir para prohibir que ciertas empresas a pesar de no ser monopolios naturales, actúen como tales para elevar el precio o el salario por encima del nivel competitivo: carteles, asociaciones profesionales, etc.
- ii) Finanzas. Comprende a los subsidios o impuestos especiales que pueden modificar el precio de bienes específicos. Los subsidios pueden ser parciales o totales dependiendo del tipo de bienes. El estado interviene para remediar el subconsumo y la subproducción de los bienes producidos por los monopolios naturales, el consumo de bienes públicos y la corrección de externalidades.
- iii) Producción, generalmente de bienes públicos: educación, salud, defensa, comunicaciones y transportes, etcétera. Mediante ello se busca una distribución del ingreso.

Estos tres tipos de intervenciones pueden interferir con el mercado, en la medida en que modifican los precios relativos y,

- iv) Transferencias en efectivo. Estas comprenden a las pensiones con las cuales se realizan compras a precios de mercado y por ello no interfieren en éste último.

Los argumentos a favor de los anteriores tipos de intervenciones suponen que el mercado no siempre asigna eficientemente los recursos, ni logra la equidad. Es decir, se reconoce que la información disponible no es perfecta y existen estructuras de mercado de competencia imperfecta. En estas condiciones las intervenciones estatales son compensadoras o sustitutivas de los mecanismos puros de los precios ya sea temporal o permanentemente, para corregir fallas del mercado.

Estado y fallas del mercado

En la literatura sobre el tema las fallas del mercado se consideran como uno de los aspectos relevantes para el análisis y evaluación del desempeño del estado y en consecuencia, como una guía útil en la toma y coordinación de decisiones.

⁶ Véase al respecto G. Stigler (87) en su influyente libro sobre la teoría de los precios ha reconocido estos problemas asociados al monopolio p. 300 y ss véase en la misma dirección los libros de Pindyck y Rubinfeld (89) p 572 y ss. y Barr (87) especialmente los capítulos II y III.

El enfoque de las fallas del mercado surgió primero en la tradición keynesiana como una respuesta crítica a los modelos de equilibrio general que atribuían al mercado la mayor capacidad de soluciones micro y macroeconómicas eficientes. Más tarde, la propia economía neoclásica retomó este enfoque para aplicarlo a la economía privada. Por su parte, la escuela de la elección pública, lo hizo extensivo a los “mercados políticos” y a las finanzas públicas (Un excelente resumen sobre las fallas del mercado se encuentra en Stiglitz, 88, p.102 y ss.).

El enfoque de las fallas del mercado ha ganado cada vez más influencia:

“Mientras que la literatura tradicional -dice Stiglitz- caracterizaba a las fallas del mercado como la excepción de la regla de que los mercados descentralizados conducen a la más eficiente asignación, en los nuevos enfoques, el supuesto es completamente al revés. Sólo bajo circunstancias excepcionales que los mercados son eficientes” (Stiglitz, 90, p. 38).

Las fallas del mercado pueden examinarse desde la perspectiva de la demanda y la oferta. Por el lado de la demanda las fallas ocurren cuando la consistencia de la preferencias colectivas es muy débil porque los electores o ciudadanos no las pueden expresar o cuando hay que determinar la demanda de bienes públicos, lo cual no es un problema sencillo de resolver. Por el lado de la oferta las fallas se producen cuando los costos privados de producción no coinciden con los de la sociedad, es decir, cuando hay costos sociales que tienden a elevarse, por ejemplo, la contaminación del medio ambiente o cuando aparecen las economías de escala y sus secuelas: concentración industrial excesiva y rentas monopólicas.

Las fallas del mercado surgen cuando se presentan en los mercados competitivos cualquiera de las siguientes situaciones:

- poder de mercado,
- información incompleta y,
- externalidades y bienes públicos.

Y se originan cuando las decisiones privadas dan como resultado una menor eficiencia y equidad, que las que toma el estado (Una presentación sintética y formalizada de estos temas se localiza en Stigler, 87, p. 325 y ss).

Estado y competencia

La competencia debería ser una condición generalizable al conjunto de la economía, pero la estructura de los mercados, su segmentación y oligopolización impiden que se establezca un ambiente realmente competitivo. En cambio, se pueden crear situaciones ineficientes cuando una empresa con poder de mercado usa en sus decisiones de producción precios diferentes a los que se adaptan a los consumidores.

En este campo se pueden establecer regulaciones y mecanismos fiscales específicos según el tipo de áreas y problemas. El objetivo de la intervención consiste en crear un ambiente competitivo que obligue a usar de manera más eficiente los recursos, evitando la aparición de rentas monopólicas o barreras a la entrada, que impiden la asignación eficiente de recursos y dificultan mucho el logro de la equidad.

Los enfoques neoclásicos destacan en términos abstractos la necesidad de promover la competencia para una más eficiente asignación de recursos. Sin embargo, no necesariamente asumen que la competencia debería considerarse como requisito indispensable para lograr un rápido aprendizaje inversionista, específicamente para realizar inversiones adecuadas y correctas. Tarea para la cual el inversionista no pocas veces ha necesitado de la ayuda del estado. La promoción de la competencia presenta una suerte de paradoja (liberal-neoclásica), que consiste en que para lograr un ambiente competitivo, y para que éste opere dinámicamente, se requiere muy frecuentemente de un estado fuerte que induzca la competitividad. El debate está abierto, no en cuanto a la necesidad de la competencia, sino sobre algunas preguntas clave: qué tanto mercado es necesario para lograr la competencia, qué tanta intervención pública se requiere, o cuánta liberalización o desregulación son indispensables para esos propósitos.

Estado y problemas de información

Es poco realista suponer que la información que proporciona el mercado es completa y libre de costos. Lo que ocurre en la realidad es justamente lo contrario ⁷. La información no siempre está disponible, tiene costos y los consumidores y productores no conocen la naturaleza y los precios de todos los bienes. Se reconoce pues, que la información es imperfecta e incompleta. En este caso se pueden dar tres situaciones distintas: los productores ofrecen mucho de algunos productos y poco de otros; los consumidores dejan de consumir ciertos bienes y, finalmente, los mercados no se desarrollan. En todos los casos existe una tendencia evidente a elevar los costos de transacción.

El mercado mismo puede resolver, con ayuda de regulaciones mínimas, algunos problemas de información. En cambio, sólo la producción pública puede atender situaciones más serias y complejas.

La literatura neoclásica sobre información imperfecta tiene diferencias en cuanto a las soluciones del problema y a las implicaciones del intervencionismo. Los modelos neoclásicos tradicionales ignoran que en condiciones de información imperfecta el equilibrio de mercado no se establece porque los precios no incorporan toda la información relevante. Por otra parte, las decisiones urgentes y de emergencia tienen algunos problemas de coordinación. Además, los problemas de información afectan por igual a los sectores público y privado.

Estado y bienes públicos

Las características técnicas de los bienes públicos son: no tienen rivales en el consumo, no tienen exclusividad y no son rechazables. Es decir, se trata de bienes muy diferentes

⁷ El neoinstitucionalismo económico postula que en el mundo real existen costos de transacción y que dentro de ellos juega un papel importante los costos de la información. Por ejemplo Eggertsson ha resumido las actividades que incrementan los costos de información en los siguientes grupos: la búsqueda de información acerca de la distribución de precios y la calidad de los bienes; la búsqueda de compradores y vendedores potenciales y de la información acerca de su comportamiento y circunstancias; los costos de las negociaciones y regateos; los costos asociados a la elaboración de los contratos y el monitoreo de su cumplimiento; y la protección de los derechos de propiedad. (Eggertsson 91 p.15)

de los bienes privados comercializables. Por eso las empresas privadas carecen de estímulos para su producción y de no intervenir el gobierno se presentará escasez (sobre estas definiciones véanse Pyndick y Rubinfeld, 89, p. 588. Barr, 87 y Samuelson, 89, cap. 32).

El concepto de bienes públicos se ha relacionado, más allá de la economía, con los problemas de gobierno, justicia y equidad. Por ejemplo, Rawls (82) después de su ya clásico enfoque de la “justicia distributiva” (71) ha definido uno nuevo basado en la teoría de los “bienes primarios”, en el cual extiende la noción de bienes públicos o sociales a otros componentes como las libertades básicas, los derechos humanos, el autorrespeto. En 1980 Benjamin planteó otra variante de los bienes públicos aplicados a un modelo de gobierno. Con base en la noción más amplia de “bienes colectivos” propone una interpretación de las implicaciones políticas de los cambios estructurales que han afectado el comportamiento económico y político del estado (Véase Benjamin, 91, caps. I y II). Un enfoque más es el de los bienes posicionales (derivados de la economía posicional). Consiste en una variante de los bienes públicos. Según este enfoque la posición que alcance un individuo en la distribución del ingreso (su ingreso relativo) dependerá de tres factores. Primero, el grado de apertura de la sociedad en que vive, es decir, los límites culturales, raciales o políticos a la movilidad social. Segundo, la posición en la distribución inicial de la riqueza humana y no humana, así como la rentabilidad de cada una. Y tercero, la dispersión de la distribución del ingreso (para un tratamiento sobre el bienestar y la economía posicional, véase Esteve Mora, 89, p. 109 y ss.).

La existencia de bienes públicos no está en discusión, el problema es que intervenciones son las pertinentes para producirlos y satisfacer las necesidades sociales de esos bienes. Es decir, lo importante es, por un lado, determinar los niveles adecuados de oferta de bienes públicos, y por otro, como el gobierno debe “leer” la demanda que los ciudadanos hacen.

Desde el lado de la oferta el gobierno puede intervenir para producir directamente los bienes públicos, o bien, proporcionar los estímulos para que las empresas privadas lo hagan ⁸. Del lado de la demanda el desafío consiste en evaluar correctamente las necesidades genuinas de los ciudadanos, sin interferencias o presiones de los grupos⁹ (Véase Buchanan, 90/III, p. 18 y 19).

Estado y externalidades

Los precios de mercado no necesariamente reflejan con transparencia las actividades de productores y consumidores. De manera convencional se acepta que existe una

⁸ Musgrave y Barr distinguen entre la provisión y la producción de bienes públicos o sociales por el estado y plantean que son cuestiones que no deben de ser confundidas (Musgrave 89 p 9)

⁹ El voto de los ciudadanos no es una garantía para determinar las necesidades de provisión de bienes públicos como ha señalado Musgrave: “ ... el resultado del voto, no refleja las preferencias de cada uno y es únicamente una solución aproximadamente eficiente. Puede ser más o menos perfecta dependiendo de la eficiencia del proceso de votación y de la homogeneidad de las preferencias de la comunidad en esta materia.” (Musgrave 89 p. 8) Adicionalmente existe por supuesto la paradoja del votante medio formulada por Buchanan.

externalidad, cuando el consumo o la producción de algunas actividades, tienen un efecto indirecto en otras actividades de consumo y producción que no se refleja directamente en los precios de mercado, es decir, los efectos sobre otros (sean beneficios o costos) son “externos” al mercado (Véase Stiglitz, 88, cap. VIII p. 229 y ss) ¹⁰.

El efecto típico de las externalidades consiste en crear una brecha entre los costos sociales y privados y los beneficios, lo cual pudiera elevar los costos de transacción. Como resultado de ello, la producción de mercado en presencia de costos externos excederá generalmente el punto de eficiencia u optimización, y vice versa para el beneficio externo. En ciertos casos el mercado puede ayudar a resolver estos problemas de ineficiencia. Pero cuando se relacionan los derechos de propiedad con las externalidades, entonces sólo existe una solución negociada entre los agentes involucrados, lo que no garantiza que siempre se pueda resolver satisfactoriamente. En éstos casos no hay duda de la necesidad de la intervención del estado que por medio de ciertas regulaciones, por ejemplo fiscales, amortigue los costos sociales externos (Véase Stigler, 87, p. 327 y 328).

Una implicación importante de las externalidades es el papel del estado en el desarrollo económico. Datta-Chaudhuri (90, p. 27 y 28) señala que las externalidades ocurren solamente cuando la interdependencia entre los agentes económicos no son mediados por las transacciones del mercado. A partir de ello concluye que las externalidades surgen únicamente de la dependencia intertemporal entre las empresas (economías externas pecuniarias) y significan un impedimento serio para el crecimiento, en especial de una economía atrasada, si fuera guiada sólo por las fuerzas del mercado.

La anterior formulación de las externalidades -planteada originalmente por Scitovsky- implica que el mecanismo del mercado podría actuar, e incluso hacerlo bien, en los aspectos de la producción, pero no en la localización de la inversión, en la cual se requiere de la intervención del estado. Por cierto, éste fue uno de los argumentos teóricos más fuertes para apoyar al estado como un planeador e inductor de la inversión desde la década de los cincuenta. Las posiciones proclives a esta visión implícitamente supusieron que una vez creadas las capacidades productivas por la planeación e inducción de las inversiones, los subsiguientes problemas tales como empleos calificados, capacidades empresariales, tecnologías, distribución del ingreso, se resolverían casi automáticamente. La realidad reveló que el problema era más complejo que contar sólo con capitales e inversiones.

Las externalidades pueden llegar a desempeñar un papel crucial en áreas como las de procesamiento de información y aprendizaje y adquisición de tecnología, aspectos esenciales para el desarrollo. En los países desarrollados los departamentos de investigación de las grandes empresas internalizan algunas de estas externalidades. En cambio, en países en desarrollo, el estado ha desempeñado un papel de catalizador para promover esas externalidades (asumiendo los costos) y además tiene que suplir la ausencia o debilidad del mercado de capitales.

¹⁰ La literatura neoinstitucionalista ha aprovechado el análisis de las externalidades para analizar problemas de eficiencia y maximización de la riqueza. Un resumen sobre los distintos esfuerzos en esta dirección se pueden ver en Eggertsson 91 p. 10 y ss)

Estado y justicia social

La economía neoclásica plantea el problema de cómo resolver la disyuntiva entre la más eficiente asignación de recursos y la mayor equidad, y postula que las soluciones orientadas por el mercado son las más adecuadas. Sin embargo otras perspectivas reconocen que las soluciones de mercado no sólo no son fáciles de aceptar sino francamente contrarias a los propósitos distributivos. El problema además involucra descubrir los determinantes de la distribución del ingreso y definir equidad y justicia social ¹¹. El problema de la función del estado en la distribución es más difícil de manejar que la asignación de recursos y probablemente sea uno de los temas más controvertidos a lo largo del desarrollo de la economía como ciencia (Véase Musgrave, 89, p. 9 y ss) ¹².

Sobre el problema de la justicia social varios puntos de vista se han desarrollado desde la perspectiva de la teoría política (Véase para un resumen Pindyck y Rubinfeld, 89, p. 572 y ss. y, Barr, 87, p. 42):

- la perspectiva igualitaria, según la cual, lo que se requiere es una asignación equitativa de bienes entre los individuos, no deja de ser una visión idílica quizá buena en sociedades sencillas y pequeñas, pero imposible de aplicar en las economías modernas y sociedades grandes. El igualitarismo no ha probado tampoco ser una buena solución en problemas de pequeñas sociedades cooperativas (Para una revisión de las ideas igualitaristas véase Phelps, 86, p. 154 y ss);
- la utilitaria (Bentham) que procuraría la asignación de bienes y servicios para maximizar la utilidad total de todos los miembros de la sociedad. Desde el punto de vista puramente utilitario se trata de dar más bienes a aquellos miembros de la sociedad que más los pueden disfrutar. Para los utilitaristas -dice E. Phelps- la mejor distribución del ingreso es la que genera la mayor suma total de felicidad humana. A cada estructura de distribución le corresponde un reparto de tareas y retribuciones entre los miembros de la sociedad (Phelps, 86, p. 167);
- la librecambista (Nozick) argumenta que los resultados a los cuales arriba la competencia en el mercado es equitativa porque recompensa a aquellos que trabajan más duro, en cambio, argumentan las intervenciones distributivas afectan los incentivos al trabajo y se produce el efecto de los “gorrones” ¹³ y, finalmente,

¹¹ North ha planteado que este problema juega un papel crítico en la explicación de la estructura y el cambio en las organizaciones económicas y políticas en la historia. Este autor ha señalado la miopía de los neoclásicos pues “... les ha impedido observar que, incluso con un mismo conjunto de reglas, procedimientos de control y multas o castigos, existe una inmensa variación en el grado de restricción de la conducta individual. La solidez de los códigos morales y éticos de una sociedad es el consenso de la estabilidad social, que hace viable un sistema económico”. (North 84 p.63)

¹² Musgrave ha señalado que la distribución del ingreso puede estar o no de acuerdo con lo que la sociedad considera justo. En este punto conviene distinguir dos aspectos: i) el principio de que el uso eficiente de los factores debe ser valuado en términos competitivos de precios de mercado, y ii) la proposición de que la distribución del ingreso entre las familias debería ser fijado por el proceso de mercado. La primera cuestión es una regla que debe ser cumplida en cualesquier tipo de economía (Mercado o planificada), la segunda cuestión en cambio es un problema eminentemente político. (Musgrave 89 p. 10)

¹³ Rawls ha extendido su teoría de la justicia distributiva hacia la teoría de los bienes primarios como una ampliación de la “ noción de necesidades, las cuales son distintas de las aspiraciones y los deseos. Podemos decir, pues, que en tanto ciudadanos, los miembros de una sociedad bien ordenada colectivamente son responsables de relacionarse justamente sobre la base de una medida de necesidades pública y objetiva, mientras que, en tanto individuos y miembros de asociaciones, son

- la justicia distributiva (Rawls) ¹⁴, postula que la asignación más equitativa es la que maximiza la utilidad de los más pobres o menos favorecidos de la sociedad. La perspectiva rawlsiana puede ser consistente con la igualitaria, con la diferencia de que para la justicia distributiva la equidad no se da automáticamente, es decir, para que se cumpla requiere de ciertas intervenciones estatales de acuerdo a reglas básicas establecidas voluntariamente y vigiladas por el estado.

De un modo u otro, desde una perspectiva general, las políticas que persiguen la justicia social, tienen como objetivo mejorar de manera permanente la distribución del ingreso y no sólo buscar el crecimiento y la eficiencia económica. Modificar la distribución del ingreso ha tenido, teórica y prácticamente, muchas dificultades y dimensiones, aunque en general se acepta que las intervenciones redistributivas están referidas a razones éticas, de eficiencia, y de derechos sociales. El problema, sin embargo, radica en que el poder de las fuerzas del mercado depende de los precios relativos y, conforme el precio de algún tipo de bien se eleva, el cumplimiento de sus objetivos distributivos se debilita.

Las causas principales que explican la existencia de políticas distributivas (Véase Musgrave, 89, p. 10 y 11 y, Stiglitz, 88, p. 332) son:

- la presión de los grupos sociales de ingresos fijos y asalariados;
- el apoyo social que el estado requiere para imponer sus políticas tributarias y otras medidas intervencionistas. Ese apoyo generalmente proviene de los sectores de ingresos bajos, y en consecuencia el estado tiene que conceder que una parte de los ingresos fiscales se redistribuyan, cumpliendo además con un propósito de justicia y equidad;
- el estado tiene necesidad de legitimar sus políticas, garantizar la estabilidad del sistema, y absorber una parte de los costos sociales, externalidades, bienes públicos, etcétera.

Estas causas son reales aunque las distintas corrientes teóricas y políticas les dan un peso e importancia diferente según el tipo de juicios de valor involucrados.

En materia de políticas distributivas se pueden distinguir dos vertientes teóricas principales. La primera, favorece una mejor distribución funcional del ingreso mediante incrementos de la participación de los salarios en el ingreso nacional. Comúnmente para lograr este objetivo se plantea una política tributaria progresiva. La segunda, trata de estimular una mejor distribución del ingreso personal, por medio de transferencias y subsidios.

responsables de sus preferencias y devociones.” (Rawls 90 p 13) Esta ampliación, según Rawls, permite una más adecuada explicación, que en la justicia distributiva, de “ las razones por las cuales las partes de la posición original adoptan las libertades básicas y acuerdan su prioridad.” (idem. p. 30) Los bienes primarios que distingue Rawls son: las libertades básicas, la libertad de movimiento y trabajo, la posibilidad de ocupar posiciones de responsabilidad, ingresos y riqueza y, las bases sociales del autorrespeto. (idem. p. 52) Por su parte A. Sen ha hecho también un aporte importante en relación a la equidad cuando distingue entre derechos (entitlements) de la gente y en las capacidades (capabilities) que esos derechos les generan. “ Un derecho - dice Sen - se refiere al conjunto de canastas alternativas de bienes sobre las que una persona puede optar realmente en una sociedad, aprovechando la totalidad de sus derechos legales (rights) y de las oportunidades que se le ofrezcan.” (Sen 85 p. 143)

¹⁴ Rawls señala que “ ...las desigualdades sociales y económicas han de disponerse de tal forma que (a) quepa esperar razonablemente que redunden en beneficio de todo el mundo y (b) vayan ligadas a posiciones y cargos accesibles a todos “ (Citado por Phelps 86 p 163)

Desde una perspectiva promotora de la distribución, se han criticado a las políticas distributivas por haberse orientado a elevar los ingresos de las empresas bajo el supuesto de que ello permitiría aumentar la inversión y generar empleos. Además se dice que esto último no se ha conseguido satisfactoriamente, y que en cambio, la distribución del ingreso en general ha empeorado.

En cambio, los enfoques neoliberales, sostienen, con algún grado de cinismo, que el estado puede hacer muy poco en la materia, más allá de establecer programas compensatorios o remediales para los grupos sociales más desfavorecidos. Conciben el problema de las políticas redistributivas desde una óptica utilitarista, y en consecuencia suponen el comportamiento individual en términos del mercado. Es decir, el mercado fija, en última instancia, los costos y beneficios que afectan a los individuos. Estos enfoques además coinciden en señalar los problemas para medir el efecto de las políticas distributivas en el reparto más equitativo de la riqueza, y las bases para concluir las políticas públicas. Por ejemplo, se ha reconocido las dificultades para construir una función de utilidad de la sociedad en su conjunto (Véase Arrow, 78).

Una posibilidad teórica sobre este último aspecto, ha consistido en atribuir al voto de los ciudadanos capacidad para definir las preferencias, a partir de las cuales se puedan construir modelos del tipo del votante medio, aunque sus mismos postulantes reconocen que el mercado político refleja de modo imperfecto las preferencias ciudadanas (Véase Buchanan, 90/III, p. 18).

De cualquier modo, las políticas redistributivas involucran decisiones prácticas, es decir, en un momento dado se debe elegir si éstas se instrumentan mediante transferencias de ingreso, ayudas en efectivo o transferencias en especie. Barr ha elaborado una propuesta pragmática al respecto. Según este autor existen tres variantes principales:

- i) Cuando no existe justificación de eficiencia, entonces los objetivos de justicia social se cumplen mejor mediante transferencias de ingreso.
- ii) Cuando se alude principalmente a argumentos de eficiencia, la justicia social se puede lograr por medio de ayudas en efectivo.
- iii) Cuando los argumentos de eficiencia son menos importantes, el mecanismo adecuado es la producción pública y la asignación de algún bien o servicio, entonces la justicia social se alcanza de mejor manera a través de transferencias en especie.

Estado y estabilización macroeconómica

Las políticas estabilizadoras surgieron como una respuesta práctica a la inestabilidad intrínseca del sistema que se expresaba en los ciclos económicos. Además se constituyeron una opción frente a las tesis ortodoxas de que el mercado conduce el pleno empleo¹⁵. Las políticas de estabilización que se convirtieron en el corazón de la macroeconomía

¹⁵ Un buen recuento de la evolución del papel macroeconómico del estado se encuentra en Allsopp (89) en su ensayo "The macroeconomic role of the state" " (el papel del estado) fue desplazándose desde el diagnóstico del desempleo y el mercado de trabajo, hacia la coordinación macroeconómica y fallas de los mercados de bienes, financieros, e internacionales. Hasta que se llegó a la conclusión del que el papel del Estado era indispensable para que los mercados pudieran efectivamente funcionar." (Allsopp 89 p. 216)

keynesiana que, como se sabe, postuló que por medio de la manipulación de las políticas fiscal y monetaria es posible la gestión de la demanda, para revertir las tendencias recesivas y simultáneamente lograr la estabilidad, estimulando la actividad del sector privado mediante mecanismos aceleración-multiplicación de la inversión (Véase Tobin, 88, p. 48 y ss.).

El núcleo básico del sistema keynesiano sobre el manejo de la demanda es una respuesta general y simplificadora. Aún cuando el desempleo se pueda atribuir a la insuficiencia de la demanda, el remedio no es simplemente aumentar la inversión pública. Las opciones para administrar la demanda dependen de los componentes sobre los cuales se quiera influir. En principio existen tres posibilidades (desde la perspectiva de Kalecki):

- gasto público deficitario por mayor inversión proveniente del gobierno; este mecanismo es el típicamente “keynesiano”;
- redistribución del ingreso en favor de los grupos menos favorecidos, y por tanto, aumento del consumo privado total y;
- estímulo a la inversión privada fomentando un clima propicio.

Las dos últimas opciones pueden efectivamente contraponerse en la práctica, es decir, la redistribución del ingreso presupone un aumento de los salarios reales y el fomento a la inversión puede provocar su reducción. Las políticas concretas de manejo de la demanda pueden entonces implicar costos de transacción o conflictos distributivos. La elección de alguna de las posibilidades supone además las preferencias de los tomadores de decisiones y de las coaliciones políticas o grupos en los cuales se apoyan. La versión más pragmática del keynesianismo ha consistido, sin embargo, en el fomento de la inversión pública, financiada, si era necesario, deficitariamente ¹⁶.

Las intervenciones para lograr la estabilidad no son perfectas y han experimentado en la práctica distintas dificultades ¹⁷:

- la existencia de retrasos, genera un problema de respuesta tardía de algunas variables a la expansión del gasto público. Se establecen efectos asincrónicos entre los esfuerzos fiscales y la respuesta de las variables monetarias. Ni siquiera el avance de la estadística económica (los modelos econométricos) y las políticas de “ajuste fino” –en opinión de los autores antes mencionados- son del todo satisfactorias para eliminar las incertidumbres y los retrasos;
- los estudios de las políticas expansivas no incluyeron cabalmente sus efectos sobre la inflación y otros tipos de “estrangulamientos” a los cuales está sujeta una economía. Los análisis de la relación entre la expansión del gasto y el aumento de la inflación no son todavía muy adecuados;

¹⁶ Véanse Bhaduri, 90, p.286 y ss. y Hall, 89. En este último texto se examinan las controversias que generó la aplicación del keynesianismo en los países centrales y muestra cómo el punto central del debate era la función y consecuencias de la inversión pública y su financiamiento.

¹⁷ Un recuento crítico a las fallas de las políticas keynesianas se encuentra en Buchanan, et. al. 79, tercera parte capítulo VII denominado justamente “La visión crítica de la política fiscal” (p. 461 y ss.).

-los efectos de la política fiscal sobre la política monetaria tampoco se incorporaron plenamente. Las ideas dominantes concebían a la política monetaria como invariable, lo cual es muy poco realista. Por ejemplo, el análisis de las consecuencias del déficit presupuestario en la oferta monetaria y en la tasa de interés nunca se hizo de manera rigurosa. Asimismo quedó abierta la controversia sobre cómo ocurre el “efecto desplazamiento” asociado a las necesidades de financiamiento del déficit fiscal;

-el sistema financiero se ha convertido en un componente importante de la intervención estatal por medio de la normatividad y de las instituciones que relacionan la industria con las finanzas. Los objetivos estabilizadores de la política fiscal cambian drásticamente si operan en un contexto económico dominado por tipos de cambio y tasas de interés flexibles y cambiantes. Por esta razón conviene analizar los flujos financieros y su comportamiento ante modificaciones de la política fiscal y finalmente,

-la necesidad de introducir a la política salarial, mediante nuevos arreglos respecto a la compensación laboral. “El reto -escribe Tobin- consiste en concebir políticas que laboral y administrativamente sean aceptadas en función de los intereses de un mejor funcionamiento macroeconómico” (Tobin, 88, p. 53).

A pesar de las críticas más o menos válidas al manejo keynesiano de la demanda, es indudable que las políticas monetaria y fiscal han desempeñado y lo seguirán haciendo si duda un papel relevante en la expansión y estabilidad del sistema. De cualquier manera es innegable que en el pasado reciente el estado tuvo un papel importante en crear un marco relativamente estable y que el actual desafío consiste en adaptarlo a las nuevas circunstancias.

A lo largo de la posguerra, los indicadores fiscales se expandieron aceleradamente gravitando progresivamente los impuestos sobre el ingreso y el empleo. Ciertamente esta situación no se podía mantener indefinidamente. La expansión de los impuestos tuvo límites y el gasto mantuvo sus inercias de modo que se generó la llamada crisis fiscal. El financiamiento deficitario del gasto se volvió un mecanismo permanente de lucha contra la recesión. Esta nueva circunstancia significó casi para todo el mundo capitalista que la anterior estabilidad relativa había concluido.

El éxito de las intervenciones estabilizadoras en el futuro dependerán de la consistencia de su concepción y de la eficacia de su aplicación y, del comportamiento de otras variables no localizadas en el ámbito fiscal y monetario.

Las intervenciones gubernamentales no garantizan automáticamente la estabilidad. Por ejemplo, el movimiento de los precios no depende de manera principal de la cantidad de dinero ni de la política fiscal expansiva, sino además de la productividad y de la evolución del sistema financiero. Estos elementos pueden desempeñar un papel desestabilizador del sistema económico y generar dificultades que impidan sus desequilibrios.

Las críticas neoliberales a las políticas estabilizadoras tradicionales, se han atribuido a las debilidades de los mecanismos institucionales, a los errores de política económica y a la excesiva intervención estatal. Por ello, según los neoliberales, se vuelve necesario aplicar una política de ajuste en lo monetario y fiscal, y otras políticas inductoras del cambio estructural, especialmente la privatización, la desregulación y la liberación para eliminar las rigideces que impedían alcanzar el pleno empleo. Así se restaura de manera duradera la estabilidad y el crecimiento. El punto básico de los nuevos argumentos conservadores se centró en el mayor grado de interferencia estatal, dejando de lado los aspectos de productividad y financieros.

La experiencia histórica de las últimas dos décadas ha revelado que, ni el exceso de control estatal ni la libertad del mercado, serán por sí solos capaces de restaurar niveles razonables de estabilidad y crecimiento. Más aún, existe un ambiente de incertidumbre que influye en la inversión, que a su vez incide en la producción, el empleo de la economía y la toma de decisiones.

Economía pública y fallas del gobierno

La economía neoclásica reconoce la existencia de fallas del mercado, pero las hace extensivas a las intervenciones gubernamentales. Según el enfoque de la fallas del gobierno, el estado no tiene contrapesos ni límites jurídicos, lo cual puede generar que gobierno intervenga mal o indiscriminadamente con efectos perversos para la eficiencia y la equidad ¹⁸

Las fallas atribuidas al gobierno -de acuerdo con Krueger- son de dos tipos por comisión y por omisión (A. Krueger, 90).

Las fallas por comisión incluyen:

- i) empresas públicas con altos costos, involucradas en una variedad de actividades manufactureras no tradicionales;
- ii) programas de inversión muy ineficientes y costosos;
- iii) controles sobre el sector privado muy difundidos y para todo tipo de actividades sin importar su relevancia, lo que se traduce en elevación de costos y, finalmente,
- iv) déficits públicos alimentados por el sector paraestatal, programas excesivos de inversión, con sus secuelas inflacionarias y mala asignación de recursos.

Las fallas por omisión se refieren a:

- i) el deterioro de la infraestructura de transportes y comunicaciones que elevan los costos y,
- ii) la incapacidad para mantener la estructura existente.

¹⁸ Una de las obras que más han logrado sistematizar teórica y empíricamente las fallas del gobierno es la de W.S. Peirce, Bureaucratic Failure and Public Expenditure, Academic Press, Nueva York, 1981. En esta obra se analizan las fallas del gobierno desde una perspectiva metodológica amplia no ceñida sólo al enfoque neoclásico tradicional

En síntesis, a la falla del gobierno es la mala asignación de los recursos por parte del estado, impidiendo -según este enfoque- que el mercado funcione mejor. La conclusión evidente es que las intervenciones públicas tienden a empeorar el funcionamiento de la economía de mercado ¹⁹.

Más allá del simplismo contenido en este enfoque, el problema relevante es que en la realidad ocurren fallas del mercado con o sin intervención del gobierno; aunque ciertamente las intervenciones estatales también pueden fallar ²⁰.

Un enfoque más amplio, es decir, que reconozca las fallas del mercado y el gobierno nos llevaría a las siguientes reflexiones:

Primera. El mercado opera inadecuadamente en varias esferas, pero desempeña un papel importante para disciplinar a los productores para usar de manera más eficiente los recursos. En la medida en que el cambio en el mundo se ha acelerado, se requieren modificaciones institucionales en los mercados que no se generan automáticamente. El papel del estado debe ser inducirlos y promoverlos.

Segunda. El mercado es un sistema de castigos y recompensas para usar mejor los recursos. Empero las intervenciones estatales deben considerar como fundamental crear un ambiente económico en el cual el mercado promueva la eficiencia y la competitividad. Las instituciones estatales no suplen al mercado sino le establecen un ambiente para que opere mejor. Por eso la dicotomía estado-mercado no es genuina.

Tercera. La discusión sobre si el estado hace las cosas correctas o incorrectas no tiene respuesta concreta, porque es una pregunta mal formulada. Es más, no se puede decir en abstracto que cosa es correcta y cual no. Si ésto fuera posible el campo de estudio y aplicación de la economía se reduciría notablemente. Este debate involucra dos planos diferentes aunque inseparables. Primero, las definiciones ideológicas contenidas en los objetivos gubernamentales incorporan juicios de valor que no son correctos o incorrectos. Segundo, la instrumentación técnico-económica de esos objetivos que pueden distintas calidades y consistencias. Entonces lo adecuado es evaluar las intervenciones puntuales confrontando sus objetivos y resultados para saber cual fue su grado de eficacia. Las políticas estatales reflejan los intereses de los grupos dominantes en la coalición que controla al estado. Los cambios en la política afectan en uno u otro sentido esos intereses lo que dificulta los cambios gradualistas. El análisis económico puede ser útil para identificar las áreas en las cuales puede haber ganancias económicas potenciales y crear condiciones para nuevos cambios. Ese análisis también puede permitir formular métodos de cambios y reformas que sean políticamente aceptables.

El criterio propuesto por Barr sobre las intervenciones por razones de eficiencia es en principio útil: cuando una o más de las anteriores condiciones “falla”, la

¹⁹ Como ha escrito Stiglitz “ Cuando el teorema básico de la economía consiste en que el mercado siempre asegura la máxima eficiencia, entonces no necesitamos mucho una teoría del estado: el estado simplemente no es necesario, no importa que tan bien organizado pueda estar un estado y que tan eficiente pueda ser” (Stiglitz, 90, p. 39).

²⁰ J. Stiglitz ha sostenido que “ ...los detractores de la intervención del Estado en la economía creen que las fallas del gobierno son suficientemente importantes como para que éste se abstenga de intentar las supuestas deficiencias del mercado. Pero aún cuando no se esté de acuerdo con estas conclusiones es necesario elaborar un buen programa de intervenciones públicas” (Stiglitz, 88, p. 9).

intervención del Estado en alguna de sus formas (regulaciones, financiamiento o producción pública) puede mejorar dramáticamente la eficiencia. Si ninguna condición “falla” entonces la eficiencia se logra mejor con el mercado y no se requieren de intervenciones.

Cuarta. La pregunta clave es, en última instancia, como construir un entramado institucional y organizacional que apoye la cooperación y estimule la interinfluencia positiva entre mercado e instituciones no mercantiles. Este es un problema normativo y técnico, y su desafío principal es desarrollar el arte de la combinación entre estado y mercado.

9. Estado y empresa pública

La intervención estatal por medio de las empresas públicas en la producción y el financiamiento del crecimiento trascendió las funciones tradicionales del estado antes descritas. La presencia creciente de empresas públicas (E.P.) transformó al estado keynesiano, que intervenía mediante los mecanismos presupuestarios tradicionales, en un agente económico más que participa en la competencia y el mercado, es decir una nueva y más amplia función. (Musgrave, 89, p.7)

El estado por medio de las E.P. se convierte en propietario y empresario. La presencia del estado propietario modifica la organización del régimen “puro” de propiedad privada, y en esta medida provoca un nuevo balance entre los sectores público y privado. Ello da lugar a economías mixtas en las que coexisten derechos de propiedad públicos y privados. Estos cambios en los derechos de propiedad tienen importancia para estimular o frenar los incentivos para la inversión.

La propiedad estatal, y especialmente el papel de las E.P., son temas ampliamente debatidos de la intervención pública. Existen a este respecto distintas posiciones teóricas y políticas.

La tradición socialista le confirió una importancia decisiva a la expansión de la propiedad de E.P. en sus programas y políticas ¹. De hecho convirtió a la E.P. en la piedra angular de la organización de la economía y de la soberanía.

Los gobiernos nacionalistas y populistas de las economías periféricas dieron gran importancia a la E.P.. A la E.P. le fijaron como objetivos promover la industrialización y nacionalizar los recursos naturales y/o ramas estratégicas. (Véase Hanson, 78,) En las economías desarrolladas la E.P. tuvo como objetivos apoyar ramas o empresas en crisis, promover grandes proyectos de inversión en ramas nuevas, finalmente, en la producción de bienes públicos. (Véase Durupty, 86,)

Esta última fue la perspectiva que en general asumieron los socialdemócratas y los reformistas. Los conservadores simplemente rechazaron la participación del estado en la propiedad de empresas ².

A la relación entre propiedad estatal y soberanía se le agregó la noción de “rectoría estatal” de la economía. Esta rectoría asumió distintas formas en las economías mixtas: economía concertada, dirigismo estatal, capitalismo de estado, y planificación indicativa. En todos estos casos no se proscribía el régimen de propiedad privada, por el contrario se resaltaban las posibilidades y bondades de que mediante el control indirecto del estado a través de su intervención, incluyendo por supuesto la propiedad estatal, racionalizara la operación de la economía. La tesis que estaba detrás de las anteriores perspectivas, era la distinción entre la propiedad como un medio para dirigir y ejercer

¹ Los socialistas convirtieron a la nacionalización, y otras modalidades de empresas públicas, como una de sus señas de identidad más importantes para definir sus políticas. (Véase Przeworski 90 p 57 y ss)

² Por ejemplo, L. v. Mises afirmaba que la nacionalización o la socialización parcial de los medios de producción no es propiamente una intervención estatal, sino medidas políticas de una naturaleza no económica. (Mises 89 p. 39)

la rectoría, y la propiedad como posesión legal de activos productivos y financieros. Es decir, se aceptó que la propiedad directa no era necesaria para practicar la rectoría de la economía ³.

Funciones de la empresa pública

La E.P. tiene dos funciones principales: i) corregir las fallas del mercado mediante la producción y provisión de bienes públicos y privados, especialmente en los casos de monopolios naturales; y ii) promover las inversiones de alto riesgo y larga maduración, aún cuando no se trata en rigor de la presencia de fallas del mercado, son intervenciones inductivas o motivacionales de inversiones estratégicas para el desarrollo económico⁴.

En el primer caso se trata de localizar y analizar las áreas en las cuales los mercados son ineficientes o no trabajan efectivamente, al menos potencialmente. “Ello -dice Stiglitz- da la visión al gobierno para realizar intervenciones. Esto último, potencialmente, porque debemos tomar en cuenta los límites de la eficiencia de esas intervenciones.” (Stiglitz, 90, p. 38)

En el segundo caso se refiere a la incapacidad del mercado para asignar eficientemente los recursos. Por ejemplo, el mercado per se no pone el capital en las manos de los inversionistas adecuados, o el mercado no provee de una oferta adecuada de bienes (destacadamente la tecnología). Ciertamente que la intervención del estado, a través de la E.P. no es necesariamente, una solución “de primer óptimo”. Por ello antes de tomar una decisión sobre la creación de una E.P. pueden explorarse otras alternativas de intervención estatal, por ejemplo, subsidios, regulaciones, exenciones fiscales, etc.⁵.

La tesis en que se basa la función de promoción e inducción de la inversiones es -de acuerdo a Kaldor- que la E.P. ha permitido que la corriente adicional de producción, resultante de una cantidad dada de inversión, pueda llegar a ser más grande que las ganancias que resultan de ella. Una inversión pública puede ser más racional que la privada si se le mide por el nuevo valor agregado. Por supuesto siempre y cuando las tasas de retorno de las inversiones sean razonables. Pero además se derivan otros efectos positivos sobre la economía. Ciertamente cuando la capacidad productiva es ampliada, en general, es posible aumentar el empleo, o transferir fuerza de trabajo de actividades de baja o media productividad a otras de más alta. Por ello la medida de la rentabilidad social no debería ser únicamente la ganancia imputada a los dueños del capital invertido en una empresa, por el contrario debería comprender también la adición de otros tipos de ingresos generados por la inversión. Ciertamente que estos requisitos sólo pueden

³ A este respecto véase Murray ,89, y Przeworski y Wallerstein ,86, que discuten las relaciones entre tipo de propiedad, soberanía y control de las decisiones y la riqueza.

⁴ Véase Stiglitz 89 p. 201 y ss ha señalado que las funciones tradicionales más importantes del estado como productor y empresario es corregir las fallas del mercado y proveer a la sociedad de bienes públicos para combatir los monopolios.

⁵ El enfoque neoclásico sobre la empresa pública puede verse en Vernon y Aharoni, 81 que contrasta con la versión keynesiana de Kaldor y Marsal.

ser cumplidos preferentemente por la inversión pública, los objetivos de la inversión privada son claramente diferentes pero son complementarios (Kaldor (80)).

Una definición de empresa pública

La empresa pública (E.P.) tiene características propias que la distinguen de la empresa privada. En efecto la E.P cubre simultáneamente las dimensiones empresarial-mercantil y pública. En la operación práctica de la E.P. las dos dimensiones están presentes pero puede predominar alguna de ellas.

Características de las empresas públicas.⁶

DIMENSION PUBLICA	DIMENSION EMPRESARIAL
propiedad pública	economía mercantil
propósito social	realiza inversión rentable
control del gobierno	compite en el mercado

La función de la E.P. no consiste, como en el caso de la empresa privada, sólo en maximizar la rentabilidad financiera, sino en lograr de los mayores beneficios sociales para el sistema. Por esta sólo opera parcialmente en el mercado; el mecanismo de los precios no es la guía principal de sus recursos. Las funciones de la E.P. son fundamentalmente políticas, y en segundo lugar, mercantiles. Por ello debe conseguir los objetivos políticos que se le atribuyen, y al mismo tiempo, ser eficiente. Estos deben ser los parámetros para medir su desempeño. Los precios, los costos, etc. son indicadores importantes en la E.P. pero no son los únicos. (Véase D. Bos, 89)

La naturaleza distinta de la E.P. sin embargo no excluye que opere bajo restricciones similares a las privadas, y que busque lograr de sus objetivos del modo más eficiente posible (Véase Choski, 79).

Los objetivos atribuidos a la E.P. son muy amplios y generales. (Véase el recuento que ha elaborado Choski, 79) Lo que ha dado lugar a ambigüedades e impresiones. La precisión de estos objetivos no es un asunto sencillo de resolver. Primero, porque los objetivos son dinámicos y contradictorios, en la medida en que involucran propósitos económicos y extraeconómicos. Segundo, los objetivos pueden representar disyuntivas entre la coherencia económica requerida para desempeñar eficientemente su función y la exigencia gubernamental o social que exige resultados financieros en sus operaciones. La sobrecarga de múltiples objetivos va en detrimento de su viabilidad económica y eficacia política ⁷.

⁶ Véase " Buscando la personalidad de la empresa pública", Centro Internacional de Empresa Pública en Países en desarrollo, 1981.

⁷ La amplia gama de objetivos atribuidos a la E.P. ilustra la anterior problemática: i) alcanzar la máxima tasa de crecimiento económica para elevar el nivel de vida de la población, integrando la economía y la industria para proporcionar el mayor nivel

Restricciones de la empresa pública

La distinta naturaleza de las E.P. sin embargo no excluye, primero, que opere bajo restricciones similares a las privadas, y segundo, que busque lograr sus objetivos eficientemente. Entre las limitaciones que enfrenta destacan (D. Bos 89 y Short 83)

- i) de mercado, por el lado de la demanda y de la oferta, porque está obligada a cumplir metas y objetivos para el conjunto del sistema, en especial, en el caso de monopolios naturales. En cambio, la empresa privada tiene, en general, una cobertura del mercado más limitada.
- ii) de organización productiva porque debe ser eficiente y además cumplir con objetivos sociales y políticos más amplios que las empresas privadas.
- iii) presupuestarias para financiar sus programas de inversión.
- iv) políticas que son un resultado de los objetivos fijados por el gobierno.

Origen de las empresas públicas

El argumento básico que explica y justifica la intervención estatal por medio de las E.P. es la falla del mercado para asignar adecuadamente los recursos entre usos diferentes en un momento dado, o entre el mismo uso en distintos momentos. Entre las causas más relevantes que explican el origen de la E.P. se ha mencionado las siguientes (Véase Kaldor, 80):

- la divergencia entre la maximización de la rentabilidad social y de la privada.
- las fallas del mercado: bienes públicos y externalidades.
- la complementariedad o interdependencia de actividades que necesitan expandirse simultáneamente más que secuencialmente.
- la continuidad del desarrollo puede peligrar si no se toman en cuenta riesgos y provisiones más allá del plano microeconómico de la rentabilidad financiera, particularmente en actividades económicas nuevas.
- los esfuerzos de programación del desarrollo requieren de decisiones de largo plazo más congruentes con la perspectiva de rentabilidad social.

La falta de desarrollo de los mercados se puede traducir en una resistencia del sector privado a invertir en actividades riesgosas y/o productoras de bienes públicos. En este caso el estado puede jugar un papel de apoyo y/o sustitución del sector privado en las actividades económicas en donde la rentabilidad privada es baja pero la rentabilidad social alta. El estado compensa la debilidad empresarial a través de proveer de asistencia

de empleo posible, ii) extender y dar continuidad al desarrollo, confiriendo a sus dividendos un sentido estratégico y no sólo inmediato o de rentabilidad, iii) garantizar el control nacional de las industrias estratégicas para la soberanía nacional, iv) promover la incorporación de progreso técnico, modernizar la gestión y elevar la productividad de la economía en su conjunto, v) promover en el largo plazo una sociedad más equitativa, vi) el control nacional de los sectores estratégicos como condición indispensable para un crecimiento más equilibrado, vii) el incremento de la eficiencia de los sectores en donde el sector privado se ha desempeñado insatisfactoriamente, viii) la participación en donde las operaciones privadas han entrado en situaciones de quiebra y es necesario instrumentar una operación de rescate por razones sociales.

técnica y de crédito subsidiado al sector privado (apoyo empresarial), o bien puede tomar directamente la iniciativa en la producción (sustitución empresarial) (véase Galán 80 y Holland 72).

La creación de E.P. depende en último término de las condiciones estructurales de la economía y del modo en que se van tomando y procesando las decisiones. También es importante considerar los proyectos, expectativas y el poder relativo de los grupos sociales para influir en su creación.

Áreas económicas de participación de la empresa pública

Las experiencias concretas muestran que: 1) la composición y peso relativos entre los distintos agentes socioeconómicos del desarrollo, determinan en último término la selección de las políticas más adecuadas para atender satisfactoriamente los objetivos del estado; 2) que en la práctica se dan combinaciones peculiares entre el estado, el sector privado nacional y las empresas transnacionales; y 3) que su peso específico y el papel que juegan en el crecimiento depende en general del nivel de desarrollo alcanzado por el país de que se trate, y de la mayor o menor capacidad intrínseca de los agentes para sostener un esfuerzo eficiente en el crecimiento económico.

La participación del estado a través de la E.P. se ha orientado preferentemente a tres tipos de actividades:

- productoras de capital social básico, es decir, a la energía y los servicios de transporte. En general son monopolios técnicos o naturales; están situados fuera de la racionalidad del mercado, o sea que sus precios pueden estar desvinculados de los costos de producción; de esa política de precios se deriva generalmente una baja o nula rentabilidad. Su orientación empresarial está influida por su vocación de servicio público, y son actividades básicamente de apoyo a la rentabilidad global de la economía. Es un caso típico de sustitución de un agente por el estado (Véase Casar y Péres, 88).
- productores de insumos intermedios de uso difundido, que generalmente son intensivos en capital; oligopolios concentrados, sus productos son homogéneos no diferenciados, su política de precios (administrados) le impide la obtención de beneficios potenciales; y son actividades de apoyo a la rentabilidad global de la economía. Es un caso que el estado sustituye y complementa a los agentes privados.
- productora de bienes diferenciados en oligopolios concentrados; son empresas que están integradas a la estructura oligopólica; atienden a la demanda final; y generalmente su papel es regular la competencia y/o en el caso de empresas pertenecientes a un "holding" transferir recursos a otras del grupo (véase Marsan 80).

El peso específico alcanzado por el conjunto de empresas públicas, en buena parte de las economías del mundo, en el empleo, la producción, la formación bruta de capital fijo, la innovación tecnológica, etcétera ha permitido potenciar el crecimiento y al mismo tiempo fortalecer la autonomía de la gestión estatal. Estas empresas, al igual que las

privadas, por su ubicación y características intrínsecas han requerido y dado lugar a la formación de grandes organizaciones burocráticas especializadas y disciplinadas justamente por estar insertas en el mercado y la competencia. Sin embargo las E.P. reflejan también la necesidad de su modernización, en el sentido que se adecúen a las nuevas circunstancias. Entre ellas destacan:

- la descentralización en la toma de decisiones pues su mayor autonomía, en relación a entidades del gobierno central, las convierte en un mecanismo de intervención más efectivo, que las regulaciones indirectas.
- el problema de la autonomía nacional y su relación con el desarrollo industrial en una economía internacional globalizada,
- la actualización estatal para recoger y procesar las demandas e intereses de los distintos grupos.

El cuadro resumen que se presenta (anexo a este capítulo) para doce países de economía de mercado desarrollados y subdesarrollados, ilustra las diferencias y similitudes en cuanto a sus objetivos, instituciones e instrumentos. El dato más relevante es una presencia estatal significativa en el desarrollo económico, en particular en la industrialización; ello a pesar de sus diversos grados de desarrollo, antecedentes históricos y sistemas políticos ⁸ En un primer acercamiento se puede señalar que los rasgos claves son:

- i) La intensidad de la participación estatal en la economía ha estado condicionada por fenómenos del ámbito internacional, en particular, la sincronización de crisis económica expresadas sintéticamente en una desaceleración o estancamiento del crecimiento; las conflagraciones internacionales que involucran al sistema mundial; las luchas por la independencia nacional y la soberanía de los recursos. En efecto, el ascenso de la participación del estado en la economía, en particular a través de la E.P., comienza aproximadamente hacia el fin de la primera guerra mundial y coincide más tarde con la gran depresión de 1929. La economía bajo la segunda guerra y el periodo de reconstrucción también son factores que influyen en ese ascenso estatal. Ciertamente las crisis recurrentes han estado asociadas a periodos de intensificación del quehacer productivo estatal, particularmente en áreas estratégicas de la economía. En los países de menor desarrollo industrial, la búsqueda de la industrialización es el factor más influyentes.
- ii) La mayor o menor influencia del estado en la economía no se encuentra determinado por un particular régimen político. Generalmente una mayor participación del estado se ha vinculado tradicionalmente con regímenes progresistas o de izquierda, y el caso contrario con conservadores. Sin embargo se puede afirmar que los sistemas políticos contemporáneos, con cierta independencia de su definición ideológica, han desarrollado un sector público importante, cuya influencia y tamaño varía sobre todo si se toman en consideración instrumentos de política económica, o bien si se mide a través de la participación directa en la producción e inversión.

⁸ Véase Buchanan, 79 , Beckerman, 89 y Lybeck, 88.

- iii) Las vías para la ampliación de la intervención estatales también varían de un país a otro; así por ejemplo, los gobiernos laboristas, socialdemócratas o populistas han expandido sus sectores públicos, principalmente a través de las nacionalizaciones, usando al mismo tiempo otros mecanismos, tales como las expropiaciones, programas de rescate, joint ventures, etcétera. En cambio, los gobiernos conservadores ya sean liberales o autoritarios, han desplegado su influencia en la economía a través preferentemente de los dos mecanismos mencionados, aunque no han excluido como medidas de excepción las nacionalizaciones. Los dos modelos de gobierno confluyen en regímenes que aceptan explícitamente la presencia de la economía mixta, es decir, la convivencia de los sectores público, privado (nacional y extranjero) y social y cooperativo. Asimismo estos regímenes reconocen el papel preponderante del mercado en la economía, aunque puedan variar la forma e intensidad de los mecanismos de regulación parcial del mismo: precios administrados, mercado social y controles directos a los precios (Véase Marsal, 73).
- iv) Existe un común denominador en cuanto a las áreas de influencia principales, concentrándose en un núcleo básico de E.P. que se repite prácticamente en todos los casos: electricidad, gas, carbón, acero, transporte. Y que por lo general se trata de monopolios naturales o técnicos, o actividades intensivas en capital. Por lo que respecta al grado de diversificación del sector de E.P. éste tiende a ser mayor en los países industrializados que cuentan con una firme tradición en el sector nacionalizado de la economía, incluyendo ramas de punta de alta tecnología. En los países subdesarrollados de industrialización intermedia la diversificación disminuye y aumenta la concentración y especialización. En cambio en aquellos países de mayor atraso relativo la diversificación es alta y congruente con la relativamente alta participación directa del estado en la industria. (Véase Short 83 y Banco Mundial, 88)
- v) Los diferentes esquemas de control de las E.P. correspondiente a los diferentes casos examinados asumen, obviamente, muy diversas modalidades; sin embargo se puede sostener que generalmente existen siempre mecanismos de control más o menos desarrollados (implícita o explícitamente) que buscan establecer una relación entre la estructura propia de la E.P. y el estado; y que le confieren al sector de E.P. un determinado grado de autonomía o centralización en la toma de decisiones estratégicas. Así, tenemos una amplia gama que va desde mecanismos presupuestarios, de programación y planeación, aunque en última instancia algún grado de control directo recae sobre el estado. Esto depende también del sector de E.P. mismo, que adopta formas de organización desde un holding, pasando por el grupo corporativo, hasta la empresa autónoma que se maneja con criterios más cercanos al sector privado (Marsan y Galán 80).

CUADRO RESUMEN

Países	Inicio de actividades importantes	Objetivos Principales	Ideología Dominante	Area de Influencia Estatal	Areas Nacionalizadas
Francia	1929-1939	Enfrentar la gran depresión la segunda guerra y reconstrucción. Expropiar a colaboradores nazis, control nacional	Inspiración Socialista y Capitalismo de Estado nacionalismo, economía mixta. Democracia representativa	gas, electricidad, telecomunicaciones, metal-mecánica, electrónica, aeronáutica, armamento, minerales, transporte etc	Estrategicas
Gran Bretaña	1929-1939	Enfrentar la gran depresión la segunda guerra y reconstrucción	Estado del bienestar. Democracia representativa. El laborismo promotor de las nacionalizaciones	Carbón, gas, electricidad, acero, transporte	Estrategicas
Suecia	1920	Apoyar areas de la economía "pasivas" minería, transportes y servicios	Estado del bienestar. Democracia representativa. Socialismo democrático. Alternancia política social democracia y conservadores	El estado compro tres empresas privadas (Volvo) y dos del Wolluberg Group, objetivos de largo plazo, competencia internacional, compensar transacciones	1956 LKAB minería de hierro
Austria	1946-1947	Pleno empleo y distribución progresiva del ingreso	Estado del bienestar. Democracia representativa Parlamento (social democrata) gobierno conservador. Presencia del Trade Unión Federation	Nationalization Acta (1946-1947). Actualmente las grandes empresas y Bancos es en manos del estado	Estrategicas
Italia	1937	Sustituir deficiencias del Sector Privado para el crecimiento sostenido. Reconstrucción de la economía de guerra	Una primer etapa corporativista encabezada por el Estado amplio y organizado y juego parlamentario y sindical	Acero, energía, minas no metálicas, astilleros, química, etc	Estrategicas
España	1950	Apoyo al crecimiento economico y a la industrialización, anticíclico, reorganización industrial, desarrollo regional, empleo	Corporativista y tecnocratizante durante la dictadura franquista. Democracia representativa	Refinación de petróleo, energía, acero, aluminio, carbón, astilleros, camiones	Estrategicas
República Fed. Alemana	1929-1933	Enfrentar la gran depresión reconstruir la economía de guerra	Corporativista durante la economía nazi, mercado social. Democracia representativa en la posguerra. Juego parlamentario y partidario	Minería, siderurgia, automotriz, electricidad privatizadas a finales de los cincuenta	Participaciones minoritarias del Estado en el proceso de privatización
Turquia	1923	la industrialización del país. Modernización de la industria a través de la E.P.	Estatismo y Nacionalismo Paternalismo Estatal	Textiles, cemento, papel, vidrio y siderurgia	Estrategicas
India	1948-1956	Modernización industrial, desarrollo regional e intersectorial más equilibrado	Nacionalismo, planificación centralizada, socialismo, rectoría estatal	Industria pesada reservada en exclusiva al Estado	Estrategicas
República de Corea	1958-1960	Industrialización acelerado sustitución de exportaciones, plataforma exploradora	Conservador, privatista, autoritario	Refinación de petróleo, fertilizantes, minas y metálicas	Base
Brasil	1920	Desarrollo nacional, industrialización, modernización, Estado 'potencia'	Estatismo promotor y sustitutivo con muchas variantes desde la república Vieja hasta el populismo y los regimenes militares autorizados	Ferrocarriles (1920) después siderurgia, petróleo, participación oint venture	No surgen nacionalizaciones sino agonegociaciones complejas entre el sector privado y el Estado
México	1920	Desarrollo nacional, industrialización, modernización	Nacionalismo revolucionario, rectoría estatal, economía mixta	Ferrocarriles, petróleo, (extracción, refinación), electricidad	Estrategicas

CUADRO RESUMEN

(Continuación)

Países	Grado de Diversificación	Estructura de mercado y Política de precios	Financiamiento y Desempeño Financiero	Estructura de Control y Autonomía
Francia	Muy importante. Incluye ramas de punta de alta tecnología	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Precios administrados y regulados por el mercado	Parcialmente autofinanciable, metas claras de resultados financieros, satisfactorios	Esquema de planificación descentralizada, autonomía relativa de la E.P. Institución de Control: Instituto para el desarrollo industrial (IDI, 1 1970)
Gran Bretaña	Importante	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Precios administrados y regulados por el mercado	Depende de recursos externos. No hay metas financieras claras. Deficientemente si se compara con el sector privado	No existen mecanismos precisos. Aunque se han intentado varios esquemas desde el British Industrial Reorganization Corporation en 1966. Mas recientemente se ha instrumentado el NEDO (1977)
Suecia	Importante como socio de la empresa privada	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Y competencia internacional	Orientada por el mercado y regulada por el Estado	Existe un Holding estatal pero relativamente pequeño encabezado por LKAB y orientado hacia el mercado internacional
Austria	Importante a través del OIAG-KONZERN	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Precios administrados y regulados por el mercado	Orientada por el mercado y regulada por el Estado. Satisfactorio, comparable Empresa Privada	El OIAG-KONZERN Holding verifica la industria nacionalizada y paraestatal
Italia	Importante a través del IRI. Incluye rama de punta de alta tecnología	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Precios administrados y regulados por el mercado	Orientada por el mercado y regulada por el Estado. Satisfactorio, comparable Empresa Privada	Holding IRI, mediación entre parlamento, gobierno y empresa
España	Importante capaz de inducir la demanda en muchas ramas	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Orientados por el mercado	Orientada por el mercado y apoyada por el Estado. Exitoso, comparable con el sector privado	Holding IRI. Autonomía. Ministerio de industria y energía. Modelo híbrido
República Fed. Alemana	Importante en asociación a la empresa privada	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Regulados por el mercado	Orientada por el mercado	En 1970 se reestructura la participación del Estado a través de un Holding VAG que integra los principales Holdings de participación estatal (VEBA, IAG Y OIAG). Organización con objetivos poco claros
Turquía	Concentrada en industria intensiva en capital. Poco elegada y diversificada	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Precios administrativos	Principalmente recursos externos. No existen metas financieras claras. Resultados insatisfactorios	Centralizado por el gobierno en diferentes aparatos burocráticos. Esquema burocrático
India	Concentrada en industria intensiva en capital. Relativamente integra. Presencia estatal en bienes de capital y ramas de punta	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Precios administrativos	Principalmente recursos externos. Criterio No pérdidas no ganancias	Centralizado por el gobierno al esquema de planificación
República de Corea	Poco diversificada aunque relativamente integrado para un país de reciente industrialización	Competencia oligopolica precios administrados y regulados por el mercado	Autofinanciable con recursos propios, excedente neto. Exitoso comparable al sector privado	Controlado y burocrático. Muy estricto y duro en objetivos de eficacia
Brasil	Con desarrollo importante en bienes de capital. Insuficientemente integrado	Oligopolica precios administrados pero indexados a partir del crecimiento inflacionario	Principalmente recursos externos. Condicionado por el mercado y los Holdings financieros. Insatisfactorio	Después de 1964 se inicia la formación de Holdings publicos y la modernización de las E.P. Sectorización de funciones
México	Concentrado en ramas intensivas en capital. Insuficientemente integrado. Débil en bienes de capital	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Precios administrativos	Recursos externos. Insatisfactorio	Control presupuestal de las grandes. Desarrollo reciente de controladoras