

Supongamos que un cambio exógeno en los gustos hace aumentar los precios existentes: la demanda del bien A y disminuir la del bien B . Consecuentemente, se crea un exceso de demanda en A y un exceso de oferta en B . Para solucionar este conflicto, en un primer momento, se eleva P_A y desciende P_B . Este cambio de precios informa a los productores de la posibilidad de aumentar los beneficios en A y de la obtención de menores beneficios (y posiblemente pérdidas) en B , y comenzarán a tomar decisiones para la reasignación de recursos entre A y B . En resumen, el desequilibrio se habrá transmitido al mercado de factores, y es posible que allí también aparezcan cambios en los precios que colaboren en la reasignación. A medida que aumenta la disponibilidad de recursos destinados al bien A , se incrementará la producción de dicho bien y el desajuste se irá corrigiendo. El precio de A , incluso, podría descender si la producción aumenta "demasiado".

Lo contrario sucederá en el mercado del bien B , en el cual el cambio de los gustos ha provocado abundancia relativa del bien. En este mercado tendrá lugar una disminución del precio y una salida de empresas, se reducirá la producción y oferta del bien B , y se limitará la caída de su precio, que podría incluso elevarse algo si la producción se reduce "demasiado" (Esquema 3.A.2).

Cuando el proceso de ajuste ha terminado, si es que tal proceso tiene fin, la situación será de nuevo de equilibrio, con satisfacción simultánea de todos los deseos de compra y venta. La diferencia con la situación inicial será que el tamaño del mercado A ha aumentado, el tamaño del mercado B se ha reducido y la distribución de factores entre A y B se ha alterado. Con toda seguridad, los precios P_A y P_B serán distintos a los de la situación inicial, pero no podemos afirmar, basándonos en lo que conocemos, que sean mayores o menores que los existentes inicialmente (Esquema 3.A.3).

Esquema 3.A.2. Situación motivada por un cambio en los gustos.

Mercado de bienes	Mercado de factores
Exceso de demanda: $O_A < D_A \Rightarrow P_A$	$O_A^f < D_A^f$
Exceso de oferta: $O_B > D_B \Rightarrow P_B$	$O_B^f > D_B^f$
} \Rightarrow	
	$O_A^f < D_A^f$
	$O_B^f > D_B^f$

Esquema 3.A.3. Situación final.

Mercado de bienes	Mercado de factores
$O_A = D_A$	$O_A^f = D_A^f$
$O_B = D_B$	$O_B^f = D_B^f$

CAPÍTULO

El papel del Estado en la Economía

Introducción

En el desarrollo de las actividades económicas intervienen distintos agentes. La tipología típica de los agentes económicos es aquella que distingue entre economías domésticas o familiares, empresas y sector público. Las economías domésticas desarrollan sus actividades de consumo que se estudiarán, desde una óptica microeconómica, en el Capítulo 6 y, desde una perspectiva macroeconómica, en el Capítulo 15. Las empresas son las encargadas de realizar las tareas productivas, que se analizarán en el Capítulo 7. El sector público ha desempeñado un papel importante en la totalidad de las economías en los últimos años. Sus funciones fundamentales se pueden agrupar en las siguientes categorías: proveedores de bienes y servicios públicos, reguladoras, redistributivas y estabilizadoras. El presente capítulo ofrece una visión introductoria del sector público y del proceso de toma de decisiones de éste, es decir, de la elección pública, dejando para capítulos posteriores, básicamente el 16 y el 23, un análisis más detallado de su intervención en la actividad económica desde la óptica de la política macroeconómica.

4.1. LA DIVERSIDAD DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y LOS AGENTES ECONÓMICOS

Las sociedades evolucionadas muestran una base económica en la que el trabajo humano juega un papel fundamental. La actividad económica se concreta en la producción de una amplia gama de bienes y servicios, cuyo destino último es la satisfacción de las necesidades humanas. Los hombres, mediante su capacidad de trabajo, son los organizadores y ejecutores de la producción.

Las actividades productivas de una sociedad contemporánea se distribuyen a través de numerosas unidades productoras o empresas, que individualmente emplean trabajo, capital y recursos naturales tratando de obtener bienes y servicios. Las unidades productivas concretan el fenómeno de la división social del trabajo.

La organización de los factores productivos dentro de tales unidades, así como la dirección de sus actividades, recae sobre personas o grupos de carácter privado o público. Las combinaciones de factores realizadas constituyen una multiplicidad de procesos productivos. En el análisis económico, la diversidad de papeles que desempeñan los agentes económicos de un sistema productivo se pueden clasificar distinguiendo tres grandes sectores.

Los sectores productivos

El sector *primario* abarca las actividades que se realizan próximas a las bases de recursos naturales, esto es, las agrícolas, pesca y ganadería, y las extractivas. El sector *secundario* recoge las actividades industriales mediante las cuales los bienes son transformados. El sector *terciario*, o de servicios, reúne las actividades encaminadas a satisfacer necesidades de servicios productivos que no se plasman en algo material.

Los bienes económicos

Al igual que cabe clasificar por sectores las diversas actividades económicas, los bienes y servicios también son susceptibles de clasificación. Por un lado, y como vimos en el Capítulo 2, se tienen los bienes y servicios de *consumo*, cuando se destinan a la satisfacción directa de necesidades humanas, y los bienes de *capital*, que no atienden directamente a las necesidades humanas, sino que se destinan a multiplicar la eficiencia del trabajo. Por otro lado, los bienes *intermedios* son los que deben sufrir nuevas transformaciones antes de convertirse en bienes de consumo o de capital, mientras que los bienes *finales* son los que ya han sufrido estas transformaciones. A la suma total de bienes y servicios finales generados en un período se le denomina producto total.

Asimismo, los bienes pueden clasificarse en: privados, públicos y libres. Los bienes *privados* son aquellos producidos y poseídos privadamente. Los bienes *públicos* son los bienes cuyo consumo se lleva a cabo simultáneamente por varios consumidores, por ejemplo un parque público. Los bienes *libres* o *gratuitos*, son aquellos cuya producción no consume recursos, por ejemplo el aire (*).

(*) Los bienes y servicios pueden clasificarse en otras categorías que se estudiarán en capítulos sucesivos. Así, tenemos bienes de consumo duradero y no duradero, bienes de primera necesidad, de lujo, inferiores, normales, etcétera.

Las economías domésticas

Una vez esbozada la variedad de las actividades económicas y establecidas diversas posibles clasificaciones, vamos a ocuparnos de los distintos agentes económicos. Estos pueden dividirse en privados y públicos. Los agentes privados básicos son las economías domésticas o familias, y las empresas. Las funciones de las economías domésticas consisten, por un lado, en consumir bienes y servicios y, por otro, en vender u ofrecer sus recursos, tierra, trabajo y capital, en los mercados de factores. En sus actividades de consumo suponemos que actúan racionalmente, esto es, que pretenden maximizar la utilidad o satisfacción que obtienen en el consumo, sometidas a las restricciones que les impone el presupuesto de que disponen.

En un sentido amplio, las economías domésticas son los individuos, familias, agrupaciones deportivas, culturales, asociaciones benéficas o religiosas, etc., que se caracterizan porque en su actividad económica no se coordinan con otros sujetos con intencionalidad mercantil o empresarial. El estudio de las economías domésticas se abordará con más profundidad en el Capítulo 6.

La empresa

Las empresas realizan dos funciones básicas: por un lado, elaboran o transforman bienes y recursos y los venden y, por el otro, compran recursos en el mercado de factores. Esta compra y venta se realiza guiada por un objetivo: el de maximizar los beneficios, esto es, la diferencia entre los ingresos obtenidos por la venta de bienes o servicios y los costos incurridos básicamente al contratar recursos. La empresa pretende alcanzar este objetivo, sometido a la restricción impuesta por la tecnología.

En el seno de las empresas se coordina la actividad de varios sujetos (trabajadores, capitalistas y empresarios) con el fin de generar la producción de un bien o un servicio en cuyo consumo no están directamente interesados. Su objetivo es vender el producto en un mercado, actuando con ánimo de lucro, y repartir el producto obtenido de la venta entre los colaboradores de la empresa. Las empresas siempre pertenecen, en última instancia, a los otros sujetos económicos: las economías domésticas. Éstas son, en definitiva, los únicos propietarios de todos los factores de producción, directa o indirectamente (al ser poseedoras de los títulos representativos de una empresa).

El análisis de la problemática de las empresas en el proceso productivo se realizará en capítulos posteriores, en particular en la sección dedicada a los mercados (Capítulos 8 a 10).

La racionalidad de los agentes económicos privados

Al referirnos a las funciones y a los objetivos de las economías domésticas y de las empresas, se ha supuesto que al tomar sus decisiones actúan racionalmente, sopesando sus costos y sus beneficios. Esta racionalidad conlleva que los agentes persigan ciertos objetivos y que sus elecciones sean consistentes con la evaluación de su propio interés. Desde esta perspectiva, la estructura de incentivos desempeña una función esencial en la determinación de las formas que adopta la actividad económica en una sociedad, pues las reglas de comportamiento de los individuos se derivan del supuesto del interés individual, y éste se ve condicionado por la estructura de incentivos.

Bajo estos supuestos se acepta que el comportamiento de los agentes económicos puede predecirse, conociendo simplemente sus preferencias y los rasgos relevantes de las alternativas disponibles.

La validez del modelo del "hombre económico", entendido éste como agente racional de decisión, ha sido criticada al señalar que sólo es una idealización de la realidad. Se ha argumentado que el comportamiento humano nunca es tan predecible como supone la teoría, y que tampoco es posible explicar todas las decisiones tomando como base el interés individual. Debe señalarse, sin embargo, que a pesar de sus limitaciones, el supuesto de comportamiento basado en la racionalidad sigue siendo el modelo económico de mayor poder explicativo.

El sector público

Las actividades que se desarrollan en el seno del sistema económico pueden dividirse en dos esferas de intereses o en dos órdenes institucionales: el público y el privado. Esta distinción se justifica porque en cualquier sociedad moderna, sea cual sea su configuración política, el sector público realiza funciones económicas de importancia fundamental, lo que aconseja su estudio por separado.

Hasta principios del siglo XX se enfatizaba que el rol del gobierno era cuidar fundamentalmente de la seguridad y defensa de los ciudadanos y de sus derechos de propiedad. Asimismo, le correspondía garantizar las condiciones para que las actividades puramente económicas se desarrollaran sin obstáculos. En resumen, la función del Estado consistía en el establecimiento de un marco jurídico institucional, en tanto que los individuos y los grupos privados serían los verdaderos responsables de la actividad económica del sistema.

► El crecimiento del sector público

A partir del siglo XX las funciones públicas se han ampliado y diversificado, y el Estado ha crecido exageradamente. Con frecuencia, el sector público ofrece ciertos bienes, los denominados bienes públicos, tales como los servicios de defensa nacional. Asimismo, regula determinados mercados a la vez que establece una política económica, tratando de alcanzar ciertos objetivos generales como pueden ser: el crecimiento del producto nacional, el pleno empleo de los recursos y la eficiente asignación de los mismos, la estabilidad de los precios y la redistribución del ingreso.

Debe señalarse que el conjunto de órganos y administraciones que componen el sector público tienen al menos tres niveles de gobierno: el local, el regional o provincial y el nacional. A partir de ahora, y para abreviar a los sujetos públicos, los denominaremos Estado o sector público.

La interdependencia entre los agentes económicos

Antes de terminar esta sección debe señalarse que la nota característica del comportamiento de los agentes económicos es la interdependencia. Las decisiones de producción y consumo efectuadas por las empresas, las familias y el sector público, determinan conjuntamente las variables que describen la evolución de la actividad económica. Estas variables son, fundamentalmente, el nivel de transacciones en cada mercado y el precio a que tienen lugar dichas transacciones.

4.2. LAS FUNCIONES DEL SECTOR PÚBLICO

El creciente protagonismo del sector público a lo largo del presente siglo se ha concretado en una serie de actividades que van desde el desarrollo de un marco legal, para proteger la economía de mercado, hasta la provisión por el sector público de la economía. Esquemáticamente, las funciones a emprender por el sector público son las siguientes:

- A) Establecer el marco legal para la economía de mercado.
- B) Ofrecer y comprar bienes y servicios y realizar transferencias.
- C) Establecer impuestos.
- D) Promover la estabilidad de la economía.
- E) Redistribuir el ingreso.
- F) Procurar la eficiencia económica.

A) Establecer el marco legal para la economía de mercado

El Estado regula el funcionamiento de la economía mediante un conjunto de leyes, normas y reglamentaciones. Así, por ejemplo, determinadas leyes definen la propiedad privada, otras determinan las condiciones que deben estipular los contratos y otras regulan el funcionamiento de las sociedades. Asimismo, determinadas normas regulan el uso del suelo urbano e industrial y otras especifican las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, dentro del marco general de la legislación laboral. Por otro lado, el sector público también establece reglamentaciones; unas con carácter genérico, como las que afectan a todas las empresas; otras van dirigidas a sectores específicos, como por ejemplo, aquellas que se refieren a los precios que pueden cobrar las empresas distribuidoras de energía.

Las agencias de regulación del Estado son activas en muchas áreas del proceso económico, estableciendo controles de precios a algunas industrias, regulando los monopolios y tratando de proteger al consumidor en temas relacionados con la publicidad, sanidad, contaminación, etc. Aunque en algunas áreas, y hasta ciertos límites, la regulación es algo difícilmente discutible, en otras los resultados finales no son los esperados, y por eso surge la conveniencia de un proceso de deregulación. En ocasiones los problemas se derivan de que los responsables de la reglamentación están sometidos a fuertes presiones por parte de las industrias reguladas. En estas circunstancias no es de extrañar que se obtengan reglamentos de interés particular en vez de normas de interés general.

B) Ofrecer y comprar bienes y servicios y realizar transferencias

Existe una serie de bienes que el Estado está en mejores condiciones de ofrecer que los particulares. Así sucede con la defensa, la seguridad y determinados servicios, como el judicial. La creciente actividad productiva del Estado, que produce entre otros, los denominados *bienes públicos* (aquellos que pueden ser consumidos simultáneamente por varias personas), se debe a que éste se ha ido encomendando cada vez más tareas.

Algunos de sus servicios, como por ejemplo la defensa, se suministran sin cobrar nada directamente, ya que se financian con cargo a los presupuestos del Estado. Otros, como la educación, son financiados en parte por los usuarios, y en parte por los presupuestos del sector público. En el caso de los servicios de transporte, es frecuente que los paguen los usuarios en forma directa y que, de esta manera, se financie completamente su costo.

Por otro lado, el sector público compra bienes tales como: edificios, muebles, equipos informáticos, pues los necesita para el normal desarrollo de sus actividades. Junto a estos *gastos de inversión*, también incurre en gastos de consumo, que son los denominados *gastos corrientes*, cuya principal partida son los gastos de personal.

► Las transferencias

Dentro del total de gastos públicos existen dos categorías bien definidas: *compras de bienes y servicios*, y *transferencias* del sector público a los particulares. Cuando el sector público realiza una compra de bienes y servicios, hace una demanda directa sobre la capacidad productiva de la nación.

Ejemplos típicos de transferencias son los gastos de la Seguridad Social, los subsidios de vejez y desempleo, o las ayudas familiares según el número de hijos. Los pagos de transferencias no representan una

Las transferencias son pagos por los cuales quienes los reciben no dan en contraprestación ningún bien o servicio.

Nota complementaria 4.1

PARTICIPACIÓN DEL GASTO DE GOBIERNO EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

El cuadro que se encuentra a continuación muestra el gasto del sector público no financiero, como porcentaje del PIB, de un grupo de países de América Latina.

Así, al comparar los indicadores de estos países nos encontramos con que el gasto del Gobierno representa, para la mayoría de ellos, una parte importante del PIB. En estos países el rol del Gobierno se ha extendido en muchas áreas de forma excesiva, generando costos sociales.

PARTICIPACIÓN DE GASTO DEL GOBIERNO COMO % DEL PIB

Países	1997	1998	1999
Argentina	18,6	20,4	22,0
Bolivia	33,7	35,0	34,7
Brasil	34,1	40,0	43,9
Colombia	36,7	32,9	37,1
Chile	31,2	23,2	24,5
Ecuador	26,3	26,3	30,0
México	23,6	21,6	21,8
Paraguay	20,7	22,2	27,4
Perú	15,0	15,3	15,8
Uruguay	33,2	31,0	33,5
Venezuela	29,3	27,6	25,9

FUENTE: CEPAL.

demanda directa por parte del sector público sobre la capacidad productiva de la nación. Debe señalarse, sin embargo, que este tipo de transferencia afecta a los patrones de consumo: pues cuando el sector público recoge las contribuciones, cobra impuestos y paga pensiones a los jubilados y subsidios a los desempleados, estos últimos verán aumentar sus ingresos netos, mientras que los trabajadores dispondrán de menos ingresos para gastar, lo que condicionará el consumo de unos y otros.

C) Establecer impuestos

El sector público, para poder financiar sus gastos, se ve obligado a establecer impuestos. Aunque el objetivo primordial de los impuestos es el de cubrir los gastos públicos, también se pueden utilizar para otros propósitos, tales como desalentar la producción de determinados bienes, estableciendo impuestos adicionales que elevan el precio del producto en cuestión y hacen que la cantidad demandada se retrague, o para modificar la distribución de los ingresos, haciendo que, por ejemplo, los grupos sociales con niveles de ingreso más elevado paguen, proporcionalmente, una mayor cantidad de impuestos.

Nota complementaria 4.2

PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EMPRESARIO EN LA ECONOMÍA: EL CASO DE CHILE

En el cuadro anexo se muestra la participación empresarial del Estado en la economía chilena. Es interesante observar que en 1965 el valor agregado de la producción del Estado equivalía al 14,2 por 100 del PIB (cuando el promedio en el mundo occidental era de 6,6 por 100), en 1973 a un 39 por 100 y en 1989 a 15,9 por 100. Así, el gran proceso privatizador de las décadas de 1970 y 1980 fue en gran medida un proceso de reversión del estatismo creciente en Chile, que había alcanzado su culminación a principios de los setenta.

EVOLUCIÓN DEL ESTADO EMPRESARIO CHILENO

	1965	1970	1973	1983	1989
Número de empresas	n.d.	68	596	48	45
Valor agregado (% del total)	14,2	n.d.	39,0	24,1(*)	15,9
Empleo (% de la fuerza de trabajo)	n.d.	4,8	5,6	3,2	1,0

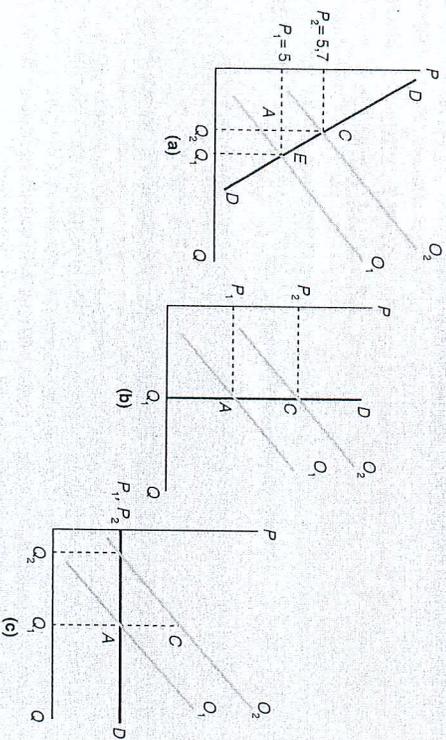
(*) Cifra para 1981.

FUENTE: R. LÜDERS, "Massive Divestiture and Privatization: Lessons from Chile", en Contemporary Policy Issues, editado en California State University, Long Beach, vol. IX, núm. 4, octubre 1991.

Nota complementaria 4.3

LA INCIDENCIA DE UN IMPUESTO

Supongamos que el productor "debe" pagar en concepto de impuestos una suma de dinero por cada unidad de producto vendida. Esto significa que para poder vender una cantidad determinada, no se conformará con el mismo precio que anteriormente obtenía, de forma que su función de oferta se desplazará hacia arriba, indicando que el precio que obtiene por cada unidad es el que le permita cubrir el impuesto (Figura a). El desplazamiento de la curva de oferta será mayor para el consumidor, pero la diferencia con el precio antiguo será menor que la cuantía del impuesto. Esto es así porque la curva de demanda no es perfectamente rígida. Véase que la magnitud del impuesto es la distancia AC y el aumento de precios es BC . Esto quiere decir que el resto, AB , es la parte del impuesto que pagará el productor. Según si la demanda sea más o menos elástica, el consumidor pagará una menor o mayor parte del impuesto. En cualquier caso, el efecto del impuesto fue disminuir la cantidad total producida.



Así (Figura a), el impuesto de una unidad monetaria por unidad de producción esto se ha trasladado a los consumidores en parte, pues el nuevo precio de venta, incluido el impuesto, es 5,7 unidades monetarias. El precio se ha incrementado para los consumidores en 70 céntimos. Los 30 céntimos restantes debe pagarlos el oferente, no como un gesto altruista, sino porque las fuerzas de la demanda y la oferta no le dejan otra alternativa. Para el empresario, el precio neto, una vez tenido en cuenta el impuesto, se ha reducido y es 4,7 unidades monetarias. Las Figuras b y c contienen los casos extremos.

La Figura b representa el caso en que la demanda es totalmente rígida. Y esto supone que la cantidad demandada inicial permanece inalterada, de forma que todo el impuesto se traslada al precio del producto, por lo que quienes lo soportan totalmente son los consumidores.

En el tercer caso (Figura c) la demanda es horizontal, esto es, totalmente elástica. El impuesto se traslada totalmente al productor, ya que el precio del bien no aumenta y, por tanto, esto supone sólo una disminución de la cantidad ofrecida.

Los impuestos pueden ser proporcionales, progresivos o regresivos, según si los ingresos altos absorben una fracción igual, mayor o menor que los ingresos bajos.

Los términos progresivos o regresivos se refieren exclusivamente a las proporciones en que los impuestos recaen sobre ingresos diferentes. Desde otra perspectiva, los impuestos se clasifican en directos e indirectos. Los impuestos *indirectos* son los recaudados sobre los bienes y servicios y, por tanto, sólo afectan indirectamente al contribuyente. Un ejemplo típico es el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA). Los impuestos *directos* recaen sobre el contribuyente y no sobre los bienes. El ejemplo más característico es el Impuesto sobre los Ingresos de las Personas.

A la hora de configurar un sistema impositivo, la literatura se ocupa de diversos principios y objetivos básicos, tales como: *equidad*, *neutralidad* y *simplicidad*. Al procurar que un sistema sea equitativo, se pretende que los impuestos sean justos y que generen un reparto aceptable de la carga. Algunos sostienen que a los individuos se les debería gravar de acuerdo con las *ventajas o beneficios* que cada uno pueda recibir de la actividad del Estado. En este caso, la equidad se pretende alcanzar siguiendo el principio del beneficio: aquellos que obtienen más provecho de los servicios del Estado deben pagar más.

Para otros, a la población debería gravárselo de forma de lograr un reparto equilibrado de los *sacrificios*. Desde esta perspectiva, el objetivo a lograr es una *redistribución* de los ingresos que la sociedad considere justa, y por ello se grava con un porcentaje mayor a los más ricos.

Al programar un sistema impositivo, otro objetivo es el de la neutralidad. Desde esta perspectiva se toma como punto de partida el buen funcionamiento de un sistema libre de mercado, y de ello se infiere que el sistema de impuestos debe establecerse de forma tal que perturbe lo menos posible las fuerzas del mercado. Sólo ante situaciones concretas, por razones poderosas, el sistema impositivo debe interferir en el mercado.

Asimismo, a un sistema tributario se le pide que sea simple. De esta forma, su aplicación práctica no planteará excesivas dificultades y los objetivos recaudatorios se lograrán alcanzar.

► ¿Quién paga los impuestos?

Una vez analizadas algunas características del sistema impositivo, podemos preguntarnos por la incidencia de los impuestos, es decir, ¿quién paga en última instancia? Esta pregunta es difícil de responder para el conjunto del sistema impositivo por las siguientes razones: en primer lugar, porque incluso en el caso de impuestos claramente progresivos, cabe la posibilidad de trasladar la carga a otros grupos sociales. Es el caso de una Economía pequeña y abierta, con escasez de capital y abundancia de mano de obra no calificada, en donde un impuesto a los sectores de mayores ingresos va a resultar siendo pagado efectivamente por los más necesitados; en segundo lugar, porque junto a impuestos progresivos hay otros que son proporcionales y otros claramente regresivos, y en tercer lugar, porque hay numerosos subterfugios, tales como las desgravaciones tributarias, que permiten la reducción de los pagos por impuestos y que terminan beneficiando a grupos de interés o sectores de mayor influencia.

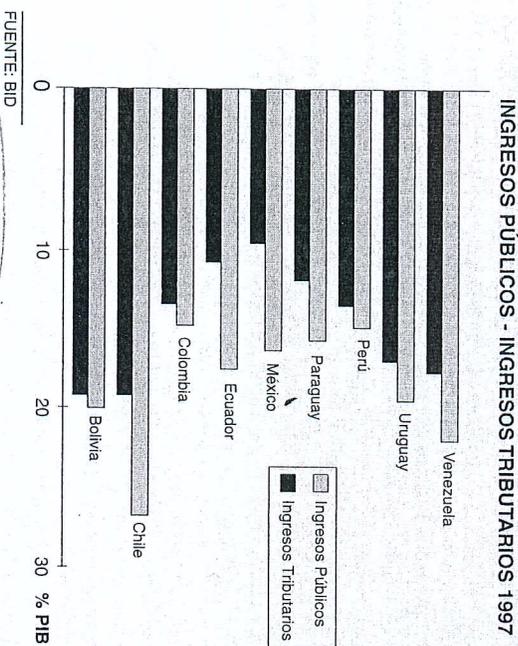
Un impuesto es *progresivo* cuando, a medida que aumenta el ingreso, extrae un porcentaje cada vez mayor; el impuesto es *regresivo* si extrae un porcentaje del ingreso cada vez menor a medida que el ingreso aumenta, y el impuesto es *proporcional*, cuando extrae un porcentaje constante del ingreso.

Nota complementaria 4.4

**PARTICIPACIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS EN INGRESOS PÚBLICOS
TOTALES EN AMÉRICA LATINA: 1997**

La principal fuente de financiamiento del Estado son los impuestos. Estos suelen gravar el ingreso de las empresas y de las personas y también su consumo. Así, son los habitantes de un país quienes aportan los recursos necesarios para el funcionamiento del Estado.

El cuadro siguiente grafica los ingresos totales que percibe el Estado y la porción de ellos que corresponde a ingresos tributarios en un grupo de países de América Latina.



FUENTE: BID

D) Promover la estabilidad de la Economía

Los gobiernos se han preocupado en forma creciente por estabilizar la actividad económica, evitando que las macrovariables más significativas de toda economía tales como: el nivel de empleo, el producto nacional y el nivel de precios, experimenten fluctuaciones excesivas. Para ello, suelen poner en práctica políticas estabilizadoras que tienen por objetivo suavizar los ciclos económicos (Figura 4.1).

Los ciclos económicos consisten en fluctuaciones de la producción total acompañadas de fluctuaciones del nivel de desempleo y de la tasa de inflación.

Para combatir las fluctuaciones cíclicas, las autoridades económicas suelen controlar los impuestos, el gasto público y la cantidad de dinero. Así, si la actividad económica se ha reducido fuertemente, pueden optar por reducir los impuestos o aumentar el gasto público con la esperanza de que esta acción contribuya a reactivar la Economía.

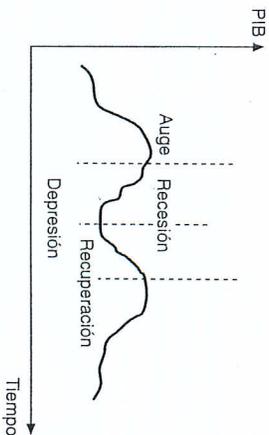


Figura 4.1. Las fases de ciclo económico.

El ciclo económico puede interpretarse como una sucesión periódica, aunque no regular, de fases ascendentes y descendentes. Los elementos comunes que se encuentran en las distintas fases son:

- depresión (punto mínimo del ciclo),
- recuperación (fase ascendente del ciclo),
- auge (punto máximo del ciclo), y recesión (fase descendente del ciclo).

E) Redistribuir el ingreso

El Estado puede emplear los impuestos y el gasto público para redistribuir el ingreso. El funcionamiento del mercado, como vimos en el capítulo anterior, asigna generalmente los recursos en forma eficiente y, en términos de la Frontera de Posibilidades de Producción, conduce a la sociedad a una posición no interior sino en la frontera (Figura 2.2). Puede, sin embargo, que la distribución del ingreso resultante no sea considerada en absoluto equitativa, ya que quizás muchas personas no accedan a la educación y otras no tengan lo suficiente para subsistir. Téngase en cuenta que en el mercado los bienes se canalizan hacia quien paga por ellos y no en función de las necesidades individuales. Si un país gasta más recursos en bebidas alcohólicas que en la lucha contra la pobreza, podría estar en una situación poco equitativa, pero el mercado estará funcionando correctamente, si es eso lo que los individuos que pagan demandan.

Si una sociedad no está de acuerdo, por razones éticas o políticas, con la distribución de ingresos que resulta del funcionamiento del mercado, puede tomar medidas para tratar de alterarla. Para ello acudirá a algunos de los instrumentos que se han analizado, esto es, los impuestos, los gastos públicos y, en particular, las transferencias. Mediante los impuestos el Estado puede detraer una mayor fracción del ingreso de los grupos de más altos ingresos que de los más pobres. De forma similar, el gasto público puede utilizarse para redistribuir el ingreso, por ejemplo, haciendo inversiones públicas en regiones donde los niveles de ingreso son inferiores. Alternativamente, pueden utilizarse los pagos de transferencias, canalizando recursos hacia grupos sociales especialmente necesitados, como los disminuidos físicos, los jóvenes desempleados, o la tercera edad.

El logro de un nivel mínimo de bienestar para todos los individuos de la sociedad, es el objetivo que, de forma específica, orienta la actuación de la red social del Estado.

F) Procurar la eficiencia económica

Si los mercados asignan los recursos eficientemente, ¿por qué debe intervenir el Estado en la economía? La intervención del Estado se debe a que, en ocasiones, los mercados no asignan los recursos eficientemente, y en esos casos el Estado puede mejorar los resultados económicos.

El argumento general en favor de la intervención del Estado es la existencia de *fallas en el mercado*. Como veremos con más detalle en el Capítulo 11, bajo determinadas circunstancias, el mercado no conduce a la eficiencia económica. Ello se debe, fundamentalmente, a la existencia de alguno de los tres hechos siguientes:

- Competencia imperfecta
- Bienes públicos.
- Externalidades.

En condiciones de *competencia imperfecta* las acciones de las empresas pueden incidir sobre los precios de los bienes, por ejemplo fijando unos precios por encima de los costos, lo que hará que los consumidores demanden una menor cantidad de estos bienes. En estos casos, el Estado puede intervenir para regular el comportamiento de las empresas y defender a los consumidores.

Como antes se ha indicado, las empresas privadas no se ven motivadas a producir los *llamados bienes públicos*, aunque estos puedan reportar un gran beneficio a la sociedad (Capítulo 12). Piénsese en el caso de un faro de mar. La iniciativa privada no ofrecerá este tipo de bienes y servicios, ya que los beneficios se reparten entre una gran porción de la población, de forma que ningún individuo se verá motivado a pagar por él. Todos esperan que el servicio se ofrezca pero que paguen "los demás". En estas circunstancias ninguna empresa estará dispuesta a ofrecer el bien. Para suplir esta insuficiencia en la provisión de bienes públicos, los Estados suelen decidirse a *intervenir y ofrecer* este tipo de bienes y servicios.

Otro tipo de fallas de mercado es el provocado por las *externalidades*. Estas surgen cuando la producción o el consumo de un bien afecta directamente a empresas o a consumidores que no participan en su compra ni en su venta, y cuando esos efectos no se reflejan totalmente en los precios de mercado.

Pensemos en el caso de la contaminación y, en particular, en una empresa química que vierte sin tratamiento sus residuos a un río. Estos contaminan el agua perjudicando, entre otros, a los agricultores que están río abajo y que tienen que regar con el agua contaminada. Estos efectos secundarios de la industria química representan costos para la sociedad, que deberían reflejarse en los precios de mercado pero que no lo hacen. A no ser que se le cobre a la empresa por la contaminación, el precio de mercado de la producción subestimarán su verdadero costo de producción para la sociedad.

La presencia de externalidades puede justificar una serie de actividades del Estado, tentativas a que las empresas internalicen los costos de los efectos externos que generan.

4.3. LA TOMA DE DECISIONES POR PARTE DEL ESTADO: LA ELECCIÓN PÚBLICA

Tal como hemos visto en la sección anterior, el Estado desempeña un papel fundamental en las economías mixtas modernas. Los recursos se asignan no sólo a través de los mercados, sino también a través del proceso político.

La toma de decisiones por parte del Estado a la hora de aprobar una ley o de llevar a cabo un determinado gasto público, no puede expresarse de una manera tan sencilla, tal como se ha supuesto que actúan las empresas y las economías domésticas. No obstante, en esta sección vamos a esbozar la llamada *teoría de la elección pública*, que pretende, precisamente, presentar la toma de decisiones por parte del sector público, suponiendo que los gobiernos y los políticos en general también tienen una función objetivo que tratan de optimizar.

La elección pública

La teoría de la elección pública estudia cómo el gobierno toma decisiones sobre los impuestos, los gastos, la regulación y otras políticas económicas. Como en el caso del mercado, los políticos tienen que atender las demandas de la gente de bienes y servicios públicos, teniendo en cuenta la capacidad de la Economía para ofrecerlos. Por ello, la teoría de la elección pública puede considerarse como aquella rama de la Economía que trata de responder a preguntas tales como: ¿qué tipos de bienes compran los gobiernos?, ¿cómo se producen los bienes y servicios ofrecidos por el sector público?, ¿cómo se distribuyen los beneficios de los programas del gobierno? En otras palabras, la teoría de la elección pública se pregunta por el qué, el cómo y el para quién en relación con las decisiones del sector público.

Dado que la teoría de la elección pública describe cómo la sociedad decide qué acciones colectivas se deben llevar a cabo, cabe considerarla como un mercado, el mercado político. Unos participantes son los votantes, a cuyas necesidades y deseos se supone que debe servir una democracia. Los otros participantes son los políticos. Éstos, al igual que los empresarios en la teoría de la oferta y la demanda, interpretan los deseos de los demandantes, y si bien ahora se trata de la demanda por bienes de los diferentes grupos de la sociedad, encuentran la forma de ofrecerlos.

Siguiendo con el paralelismo con la teoría de la producción, la teoría de la elección pública también supone que los políticos son agentes maximizadores. En particular, que tratan de ganar las elecciones, al igual que las empresas pretenden maximizar sus beneficios.

Así pues, la diferencia fundamental radica en el objetivo de los agentes que actúan en uno y otro caso: mientras que los empresarios pretenden maximizar los beneficios, "los empresarios de la política" tratan de maximizar el número de votos y así ganar las elecciones. Los votantes expresan sus preferencias por los encargados de tomar las decisiones públicas, esto es, el Presidente de la República, los legisladores (diputados y senadores) y las autoridades locales. La tarea de éstos consiste en tomar decisiones básicas relacionadas con el gasto y con los impuestos, aprobar nuevas leyes y establecer regulaciones. El electorado expresa por medio de su voto sus preferencias por los diferentes conjuntos de medidas que han presentado los partidos políticos en sus programas electorales.

La teoría de la elección pública supone, en concreto, que los políticos tratan de maximizar las posibilidades de ser elegidos. Esto es, son maximizadores de votos.

El Presidente de la República y los miembros del Congreso son los que establecen las reglas del juego a los funcionarios públicos y demás empleados de la Administración, y éstos son los que de hecho recaudan los impuestos, administran el gasto público, aplican las leyes y ponen en práctica las reglamentaciones.

Mediante el proceso esbozado, la teoría de la elección pública explica cómo los gobiernos toman decisiones sobre los impuestos, los gastos de regulación y otras políticas. De forma similar a como funcionan los mercados, en el caso de la política se ha de procurar encontrar el equilibrio entre la demanda de bienes y la capacidad de la economía de atender a dicha demanda.

La incidencia de los grupos de presión

A lo largo de todo el proceso de elaboración y de puesta en práctica de las decisiones públicas, los votantes y los grupos de interés que se ven afectados ejercen presiones sobre los legisladores y los miembros de la Administración Pública para canalizar sus actuaciones en el sentido que a ellos más les interesa. Cuando los grupos de votantes logran actuar en bloque, la probabilidad de que alcancen sus objetivos particulares es mayor.

Así pues, entre los votantes y los políticos se sitúan los *grupos de presión*. Éstos representan a individuos, empresas, sindicatos u otras asociaciones que actúan conjuntamente para defender sus intereses particulares. Cuando los grupos de presión consiguen privilegios para los miembros del grupo en contra del interés general, se está ante una situación de costo social.

Las fallas del Estado

En línea con lo indicado, al analizar la incidencia de los grupos de presión debe señalarse que, al igual que el mercado puede funcionar mal, en el proceso político también pueden surgir fallas. Las fallas del Estado (o de la elección pública) tienen lugar cuando éste fracasa en su intento por mejorar la eficiencia económica.

En este sentido, no debe olvidarse que los agentes que toman las decisiones públicas suelen tener sus propios objetivos y tratan de maximizar su propio interés. Lo deseable es que esta maximización se alcance haciendo coincidir sus objetivos con los de la colectividad.

En otras ocasiones los políticos se limitan a perseguir sus objetivos particulares, tales como volver a ganar las elecciones o ascender en la jerarquía de la Administración Pública, olvidándose de los intereses de la colectividad. Un sistema de toma de decisiones públicas bien diseñado será aquel en el cual las personas que gobiernan se vean condicionadas a satisfacer los intereses de la colectividad cuando persigan sus propios objetivos. Sin embargo, ese diseño es difícil de implementar y, por ello, muchas veces las fallas del Estado producen monopolios, crecimiento excesivo del gasto público u otros costos que limitan el desarrollo.

Del voto individual a las decisiones colectivas

Uno de los principios fundamentales de toda sociedad democrática es aquel que dice: "una persona, un voto". Mediante el juego político y, en particular, mediante el proceso de la elección pública, las preferencias individuales se convierten en decisiones colectivas.

Nota complementaria 4.5

LA PARADOJA DEL VOTO

En una sociedad democrática, la resolución de los conflictos de preferencias sobre temas sociales y políticos se lleva a cabo por votación, siguiendo el principio de la mayoría simple. Entre varias alternativas, la sociedad adoptará la que reciba más votos. A pesar de su sencillez, este método plantea problemas para representar en forma apropiada las preferencias de los miembros de la sociedad, que se manifiestan en lo que se ha venido a denominar la *paradoja del voto*.

Para explicar en qué consiste esta dificultad, imaginemos una sociedad compuesta por tres individuos (1, 2 y 3) que han de elegir entre tres posibilidades (A, B y C). El cuadro muestra de qué forma ordenan estos votantes las tres posibilidades. Al votante 2, por ejemplo, le gusta más la opción B, después C y, por último, A. Supongamos que el grupo decide, aplicando la regla de la mayoría simple, primero entre A y B. El resultado es 2 votos a 1 a favor de A, ya que los votantes 1 y 3 prefieren ambos A a B. Del mismo modo, el voto sería 2 a 1 a favor de B sobre C, ya que los votantes 1 y 2 prefieren ambos B a C. Ahora sabemos que con la votación mayoritaria elegiríamos A frente a B y C. Parece, pues, que debería preferirse A a C, pero, sin embargo, C gana en una votación contra A.

Individuos	Posibilidades		
	A	B	C
1	1. ^a	2. ^a	3. ^a
2	3. ^a	1. ^a	2. ^a
3	2. ^a	3. ^a	1. ^a

Se comprueba, por tanto, que este procedimiento de ordenación de las preferencias puede llevar a resultados inconsistentes, en el sentido de que la ordenación resultante depende de cómo se haya planteado la votación, dadas las preferencias individuales. Así, si se emparejan, en primer lugar, A y B, y la ganadora con C, C gana la elección; si por el contrario, comenzaran emparejándose A y C y la ganadora con B, se elegiría B como más preferida, y si se enfrentan, en primer lugar, B y C y la ganadora con A, gana A.

En una sociedad democrática, los valores individuales y los gustos son determinantes en este proceso de agregación.

En este sentido, cabe destacar que un hecho peculiar y diferenciador del juego político reside en que hay que agregar millones de opiniones en una única decisión.

Así, puede que en un país cada uno tenga su propia idea sobre cómo debería regularse el medio ambiente, pero al final habrá una única ley estatal que lo haga. De forma contraria a las decisiones privadas, la elección pública contiene una indivisibilidad esencial con un único resultado sobre cualquier hecho concreto.

Nota complementaria 4.6

LA NEGOCIACIÓN DEL VOTO

La votación por mayoría presenta otra limitación, además de la inconsistencia expuesta en la paradoja del voto (véase Nota complementaria 4.5): la posibilidad de negociar el voto. Este problema surge cuando los votantes en vez de votar sobre cada uno de los programas que el Estado pretende llevar a cabo, se reúnen para decidir "negociadamente" cómo votar sobre una serie de programas.

Para evidenciar cómo puede influir la negociación del voto en los resultados analicemos el caso contenido en el cuadro adjunto. Los programas sobre los que hay que votar son dos: el programa I se refiere a una ley por la que se establece un impuesto adicional sobre la venta de tabaco; el programa II consiste en una ley que pretende controlar los vertidos contaminantes de las industrias químicas. Los votantes son tres: A, B y C. En el cuadro aparecen las valoraciones monetarias (ganancias o pérdidas), que cada votante asigna a los dos programas que se van a debatir. Supongamos que cada votante sólo dará su voto al programa si sale ganando con ello. Así, el votante A votaría a favor del programa I y en contra del II. El votante B por el contrario, votaría a favor del programa II y en contra del I, mientras que el votante C votaría en contra de ambos programas.

Dado el esquema de votación contenido en el cuadro, por mayoría no se aprobaría ningún programa. Cabe, sin embargo, que los votantes A y B se pongan de acuerdo y que voten favorablemente los dos programas. En este caso, el votante A saldrá ganando 120 unidades, ya que si bien el programa I le hace ganar 150, el II le hace perder 30 unidades. El votante B por su parte, perderá 30 unidades en el programa I, pero las contrarrestará con las 120 unidades que le reporta el programa II.

Así pues, debido a la negociación del voto, se pueden aprobar ambos programas, mientras que la votación por mayoría llevaría a rechazarlos. Esta práctica es frecuente en los parlamentos y en los distintos foros políticos. Los miembros interesados en programas concretos, consiguen el apoyo de sus colegas con el compromiso de que en otras ocasiones serán ellos los que colaborarán en la aprobación de proyectos en los que éstos están interesados.

LA NEGOCIACIÓN DEL VOTO

Votantes	Ganancias o pérdidas	
	I	II
A	150	- 30
B	- 30	120
C	- 180	- 30

¿Cómo funciona el mecanismo de la elección pública en la práctica?

En general, las sociedades democráticas confían en la regla de la mayoría para tomar decisiones. Bajo este sistema, una ley se aprueba cuando más de la mitad de los votantes lo hace.

Aunque las virtudes de la regla de la mayoría son evidentes, ésta puede conducir a una situación de "tiranía". La mayoría puede imponer su voluntad política sobre las minorías. Para tratar de evitar estos peligros suele exigirse una mayoría calificada para la aprobación de determinados asuntos de especial interés. Esto ocurre no sólo a nivel político, con la aprobación de algunas leyes, sino también en el mundo empresarial. Así, en ciertos casos, para decisiones trascendentes de las empresas, los directores se rigen por mayorías calificadas superiores al 51 por 100.

La paradoja del voto

El problema más importante que afronta una sociedad a través del proceso político, es cómo conciliar las diferentes opiniones e intereses de sus miembros.

Una de las dificultades que plantea la toma de decisiones a través del sistema político es aquella conocida como la paradoja del voto (véase Nota complementaria 4.5). Este problema consiste en que un grupo de personas y la sociedad en general puede que no sean capaces de ordenar distintas posibilidades por medio de la votación por mayoría. Este hecho se concreta en que las decisiones que se toman por votación pueden no ser coherentes al depender de aspectos que parecen meros detalles de procedimiento, tales como el orden en que ésta se realiza.

Que la capacidad para establecer el orden de intervención sea a menudo determinante para el resultado de la votación, es de hecho una inconsistencia y prueba de las limitaciones del sistema de votación por mayoría como mecanismo de elección.