

INDICE

INTRODUCCION

I. MARCO SOCIO-ECONOMICO DEL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA	1
II. DEBATES FILOSOFICOS-ECONOMICOS SOBRE ESTADO Y ECONOMIA	3
III. EL PAPEL DEL ESTADO EN UNA ECONOMIA DE MERCADO.	6

INTRODUCCION

El presente trabajo no puede ser calificado de otra forma que como una apretada síntesis de un tema tan amplio, rico en la literatura económica, y a la vez tan controversial. Realizar la síntesis, manteniendo la consistencia interna y la coherencia lógica es la tarea fundamental en un "compromiso" de esta naturaleza.

En el aspecto organizativo del trabajo, este lo dividimos en tres partes. La primera parte expone el marco socio-económico en que el Estado desenvuelve sus actividades.

La segunda parte es un resumen de las más sobresalientes exposiciones plasmadas en la bibliografía económica. La tercera parte, fundamentada en las dos anteriores, expresa nuestra posición sobre el tema. El trabajo fue ideado así pensando en la necesidad de brindar una visión global de la temática.

A nuestro juicio, el trabajo logra razonablemente dicho objetivo.

Gracias por permitirme expresar estas ideas, que es como descubrirme ante ustedes.

I. MARCO SOCIO-ECONOMICO DEL PAPEL DEL ESTADO

Lo primero que vamos a establecer con claridad, es que todo el trabajo parte de que nos estamos refiriendo a una economía capitalista, una economía de mercado. Eso implica que nuestra concepción del papel del Estado en la economía tiene como telón de fondo la existencia de la empresa privada.

¿Cuáles son las instituciones que fundamentan la economía de mercado? ¿Cómo funciona esa economía? ¿Cuál es la "teoría pura" del papel del Estado en la economía? Por ser el más difundido y rico de las investigaciones sobre esta temática, haré uso del instrumental Marxista para responder a estas interrogantes, en particular de la categoría de superestructura.

El modo de producción capitalista está constituido por la unidad de unas fuerzas altamente desarrolladas que le imprimen un carácter básicamente social a la producción.

Los requisitos para la existencia de un modo de producción capitalista son:

1. la existencia de una fuerza de trabajo libre, 2. Un mercado de Cambio por dinero tanto del trabajo libre como de los productos de dicho trabajo,
3. Una profunda división del trabajo que crea la necesidad de un mercado para abastecer a las diferentes ramas de la producción.

La superestructura del sistema está formada por el Estado, La estructura jurídica, los Centros educativos, la Iglesia, los partidos políticos, etc., y por las concepciones políticas, el derecho, las corrientes de pensamiento social, moral, filosófico y religioso.

Lo que hemos señalado hasta aquí, además de la organización general visibles del sistema, es que la Economía de Mercado se basa en la empresa privada, legitimada por el estamento jurídico. Es la empresa privada quien tiene, entre otras funciones importantes, la misión de consumir el proceso productivo mediante el abastecimiento de todo tipo de mercado, la contratación de la mano de obra y la asignación eficiente de los recursos de la producción a través del mecanismo de los precios.

Exáctamente aquí debemos preguntarnos *¿y cuál es el papel, la función del Estado en este tipo de economía?*

Para mí, Milton Friedman encarna la "teoría pura" de la participación estatal en la economía.

Por "teoría pura" queremos significar aquella concepción teórica en que la actividad del Estado no interfiere con el funcionamiento de la empresa privada, ente por excelencia de producción en el sistema capitalista.

Friedman considera que la función principal del Estado "ha de ser el proteger nuestra libertad contra los enemigos de puertas afuera y de puertas adentro". 1/

"Un Estado que mantuviera el orden y la ley, definiera los derechos de propiedad hiciera cumplir los contratos, fomentara la competencia, proveyera un sistema monetario, se ocupara en actividades para contrarrestar los monopolios técnicos y los efectos de vejez y que suplementara la caridad

1/ Friedman, Milton: *Capitalismo y Libertad*. Ed. Ralp, Madrid, 1966. Pag. 14

privada y la familia en la protección de los irresponsables, semejante gobierno estaría realizando funciones importantes". 2/

Entonces, el marco teórico-económico natural señala que el Estado tiene funciones no económicas importantes y funciones económicas de importancia colateral, como las señaladas arriba para ambos casos. La filosofía de la producción del sistema no admite algo como un "Estado Productor", sino que precisa de que la actividad económica se desenvuelva libremente según los intereses de cada individuo, conforme lo expuso A. Smith.

Sin embargo, esta doctrina, que se conoce como el "liberalismo económico" y cuyo principio fundamental es el famoso Slogan fisiócrata *Laisser Faire, Laisser Passer* (dejar hacer, dejar pasar), recibiría el fuego cruzado de las posiciones contrarias.

II. DEBATES FILOSOFICO-ECONOMICOS SOBRE ESTADO Y ECONOMIA

La sección anterior tuvo por finalidad, mostrar el funcionamiento de la Economía de Mercado y establecer que su concepción original no prevé una participación del Estado en la economía, posición esta que resume sintéticamente el credo de la Escuela de Chicago: "La gente actúa eficientemente en su propio interés".

Esta sección presenta las más importantes posiciones expuestas en la ciencia económica sobre el tema que estamos enfocando.

2/ IBIDEM, pag. 54

Dejaremos de lado las doctrinas platónica y aristotélica para concentrarnos en los esquemas del mercantilismo, la fisiocracia y la escuela clásica respectivamente, por ser los más relevantes en la literatura económica contemporánea.

MERCANTILISMO

La doctrina mercantilista daba al Estado, autoridad para intervenir en todos los aspectos de la vida económica. En lo que respecta al sector industrial, el Estado intervino con mayor fuerza en las industrias textiles; que eran, en efecto, las de mayor importancia económica. En Francia, por ejemplo, se aceptaba como una función del Estado determinar quienes podían dedicarse a la explotación de una determinada fase industrial, que uso darle a los factores productivos, qué materiales y técnicas de producción usar y hasta qué forma deberían tener los artículos terminados.

El intervencionismo francés fue menos teórico pero más real que el británico, sobre todo en la era Colbert.

La mayoría defendían al Estado por creer que la prosperidad del comercio de una nación está estrechamente ligada con la expansión del poder político del soberano y el éxito de sus campañas militares en tierra y sobre todo en el mar. "Así se pasa del Estado como fin supremo al Estado como valor supremo".

FISIOCRACIA

Para los fisiócratas en cambio, el interés personal, en un ambiente de orden y de absoluta libertad, es el promotor del bien social. Por tanto al

Estado incumbe promover el "Orden Natural", la instrucción, la recta administración, el cuidado de los caminos, etc. En el campo económico su papel debe ser meramente pasivo.

"La mayor parte (de los males) procede originalmente de que se ha querido olvidar que el mundo marcha por sí mismo. Mondo va da se; es un dicho italiano lleno de profundidad. Que se reestablezcan el orden y la felicidad de la administración, y que se deje que cada cosa tome su curso natural. Entonces se verá la realización de todos nuestros principios en virtud del orden natural innato en las cosas. El gobierno no tendrá que preocuparse sino en facilitar las vías de comunicación, de quitar las piedras que están sobre las carreteras, y de dejar a los competidores que se muevan con toda libertad. Porque son ellos los que aseguran las riquezas de la nación" 3/.

El anterior pasaje de Quesnay es sintetizador del pensamiento fisiocrático: aborrecían la intervención estatal.

ESCUELA CLASICA

Esta escuela deja en claro que no variará la posición fisiocrática respecto al Estado. Al igual que ellos, juzgan que el Estado tiene un papel pasivo; que debe velar para que no se atente contra ninguno de los factores o agentes de la economía; velar por el cumplimiento de las obligaciones libremente contraídas; velar por la exactitud de los pesos y medidas en los mercados. Su papel se ha resumido en el famoso eslogan de los fisiócratas

3/ Quesnay, Francois: "Philosophie rurale" pag. 727. Tomado de Amezaga Scheifler, Xavier, op. cit.

Laissez faire, Laissez passer, que los liberales adoptan como propio; y en la famosa frase de "Estado Gendarme".

Su papel activo está en otros campos, tales como la defensa nacional y la recta administración de la justicia. En el campo económico no tiene por qué incursionar, sino para vigilar que no se perturbe el orden liberal.

La actividad económica es obra que pertenece única y exclusivamente al Sector Privado. El móvil del máximo beneficio en un ambiente de competencia absoluta hará que los particulares vayan resolviendo el problema.

Esta es la única solución intrínseca del problema económico.

Hasta la aparición del Keynesianismo los vientos helados que soplaron con los fisiócratas se pasearon impunemente por los predios económicos del anti-intervencionismo estatal.

III. EL PAPEL DEL ESTADO EN UNA ECONOMIA DE MERCADO

Esta sección tiene por objeto presentar, in extenso, nuestra posición acerca del tema que hemos venido desarrollando. La hemos dividido en dos partes: En la primera justificamos con sólidos argumentos el porqué el Estado, en nuestra opinión, debe intervenir en la economía. La segunda parte señalará los grados y etapas en que consideramos correcta la participación del Estado en la economía.

¿Cuál es el papel que debe desempeñar la producción pública frente al desarrollo económico?

La intervención pública debe justificarse a partir de los defectos de la Economía de Mercado. El Análisis de lo que se ha denominado gráficamente "Anatomía de los fallos de la Economía de Mercado", permite explicar el porqué y el cuánto de la actividad estatal. Dichos fallos no sólo deben enfocarse por el lado empírico, sino también a partir de la defensa de una teoría del desarrollo.

Los requisitos esenciales para el funcionamiento eficiente del sistema de mercado se pueden sintetizar así: 1) Competencia, 2. Costos Crecientes en todos los mercados, 3. Vigencia del principio de exclusividad , 4. Inexistencia de bienes públicos y 5. Conocimiento y movilidad perfectos.

Estos principios son plausibles de ser atacados con éxito debido a su vulnerabilidad en flancos importantes. Ciertamente, si estas características prevalecieran en la realidad, la economía de Estados Unidos no sería mixta y el sector público sería una limitante al desarrollo. En efecto, el mercado no fomenta por igual todas las actividades industriales, aquellas que exigen una gran inversión y largos períodos de amortización, suponen un gran riesgo para la empresa privada, con el agravante de que esos sectores son las industrias básicas de una economía nacional.

Para que la competencia sea efectiva deben existir en cada mercado un número importante de empresas; sin embargo, los oligopolios naturales (debido a sus costos decrecientes) absorben la totalidad del mercado.

Muchos bienes no cumplen el principio de exclusividad (por ejemplo las vacunas). Las Curvas de demanda expresan la disposición a pagar de los consumidores del bien, pero no de quienes se benefician indirectamente sin hacer nada para ello. Los bienes públicos por su parte, son reales (la defensa nacional, los parques, las avenidas, carreteras y otros).

En lo que se refiere al conocimiento y movilidad perfectos, resulta claro que ni los obreros, ni los consumidores y tampoco las empresas son conscientes de todas las alternativas de empleo, formas de gastar el ingreso y localización o compra de insumos respectivamente.

El sector público mediante la publicación de estadísticas de mercados, intenta compensar esa falta de conocimiento y movilidad.

El papel del Estado halla su justificación precisamente en ese cúmulo de defectos que posee la economía de mercado. A parte de esas consideraciones, existe otra justificación económica para la acción colectiva. El sistema de mercado responde automáticamente a la pregunta ¿Para quién? en lo concerniente a la distribución del ingreso. Lo realiza correlacionando el ingreso de la persona con el valor de su contribución (o de los factores que posee) al producto social. El sistema trata con rudeza a los de baja capacidad y que carecen de patrimonio. La acción estatal trata de corregir esa forma de distribución (lo cual es un rechazo a la misma), mediante los programas de seguridad social, la política fiscal, asistencia al desempleado, etc.

Vista ya la necesidad socio-económica de las actividades estatales, pasamos a responder en toda su magnitud la pregunta ¿Cuál es el papel del Estado en la economía?

Hay 5 grandes áreas específicas en las que el Estado debe jugar un papel estelar y con cuya intervención no desvirtúa el carácter de mercado de la economía, sino que la define y apoya.

1. POLITICA DE ORDENAMIENTO ECONOMICO

La sociedad necesita de la existencia de reglas del derecho y de las convenciones que constituyan las bases de las formas concretas y visibles de la planificación del acontecer económico, del ejercicio de los derechos de propiedad, de los objetivos sobre cómo debe operar el sistema y los controles para verificar sus resultados, de la política monetaria y la formación de los precios; todo esto es importante para las decisiones y acciones de los agentes económicos.

El Estado, actuando como organismo social regulador es quien debe proveer las leyes económicas relevantes e indispensables y procurar que las mismas sean cumplidas. A diferencia de cualquier institución privada, el Estado está en capacidad de brindar un ordenamiento jurídico que dé la ventaja a todos de competir en un marco de igualdad.

Otra finalidad del orden jurídico es la de limitación de derechos y deberes de los ciudadanos que intervienen en el espacio económico, tanto entre los propios ciudadanos como de estos frente al gobierno, así como los derechos y deberes del gobierno frente a los ciudadanos.

2. PROGRAMACION ECONOMICA

Hasta aquí hemos dicho que el Estado debe controlar, promover y guiar el proceso de desarrollo económico. Sin embargo, la programación es vital.

La programación no significa aquí otra cosa que coordinar aquella intervención dentro de los límites determinados por la forma de producción para evitar políticas contrapuestas y reducir el despilfarro de los recursos.

La famosa analogía de la "Curva de persecución" o "Curva del perro" nos permite visualizar mejor este punto. Si un perro se dirige hacia un objetivo en movimiento, cambia continuamente de dirección para adaptar su curso al objetivo que se mueve; cuando lo alcanza habrá recorrido una curva en vez de una recta, como hubiese sucedido si hubiere estado en situación de hacer los debidos cálculos sobre la posición del objetivo en el momento de alcanzarlo; un gobierno que está dispuesto a intervenir pero no planifica, actúa como el perro de la curva de persecución.

3. POLITICA SOCIAL

Stuart Mill distinguió entre las leyes que rigen la producción y las que gobiernan la distribución. Las primeras son naturales y por tanto inmutables. Las segundas son creación de los hombres y pueden ser modificadas por los mismos hombres.

Mediante la política social el Estado puede lograr e incluso eliminar conflictos y tensiones sociales, disminuyendo la desconfianza y apaciguando las luchas distributivas. Esa política es útil para la producción y el trabajo de cada individuo, a la vez que beneficia a quienes financian las medidas y actividades encuadradas en dicha política.

Esta política tiene por instrumentos la protección al trabajador, la seguridad social, la compensación social, la política del mercado de trabajo y otros. Esta política se ha constituido en el símbolo de los estados democráticos sociales de la Europa Occidental.

4. PRODUCCION DE BIENES PUBLICOS

Hay bienes cuyos costos de producción no permiten la obtención de utilidad, pero que son de necesidad colectiva. Los mismos deben ser producidos por el Estado, para lo cual puede obtener financiamiento compulsivo (impuestos). Un aspecto importante es que el Estado se debe encargar únicamente de la producción de aquellos bienes que la sociedad realmente necesita.

Hay dos razones importantes para ello:

1. El principio de la subsidiariedad: la solución del problema debe quedar a cargo de la unidad más pequeña; sólo la más grande debería dedicarse a resolver ese problema cuando la pequeña no está en condiciones de hacerlo.
2. La concentración de responsabilidades y poder en manos de políticos puede conducir al empleo indebido o erróneo del poder.

5. SEGURIDAD INTERNA

La seguridad interna incentiva la voluntad de realizar inversiones de capitales de largo plazo y así se producen posibilidades de crear puestos de

trabajo. Además las divergencias legales, delitos contra la propiedad y aspectos similares podrán ser dilucidadas ante tribunales independientes. La seguridad interior es un factor de primer orden en el estímulo de la producción. La misma debe ser atribución estatal, tal como es hoy en todos los países.

VARIACIONES EN LA INTERVENCION ESTATAL

La justificación de la intervención pública en las áreas arriba descritas no entraña de ninguna manera que la misma sea inflexible y a temporal.

En la práctica, toda política económica oficial se ve enfrentada con ciertos dilemas, dado que toda intervención intencional en el desarrollo económico debe ocurrir basada siempre en una situación histórica concreta.

En todos los países son diferentes las situaciones básicas, los grupos de poder, la política económica cuenta con diferentes posibilidades y las funciones individuales son diferentes. Resulta imposible separar la política de la situación histórica imperante en un momento dado en los diversos países.

La concreción y conservación de un sistema basado en la competencia requiere entonces, según el momento histórico, de medidas de carácter económico diferentes en su forma y aplicación.

Pero si equivocado sería el no tener en cuenta el momento histórico con sus particulares constelaciones de poder y factores imponderables, también peligroso resultaría prescindir de consideraciones fundamentales y caer en el funesto error de practicar una política económica de tipo puntual, no atada a ningún principio. Ambos caminos son erróneos.

Entonces, las funciones que corresponden al gobierno tienen que alterarse a medida que la economía avanza. El grado de intervención gubernamental es cuestión de perspicacia y ésta es materia altamente resistente a la medida.