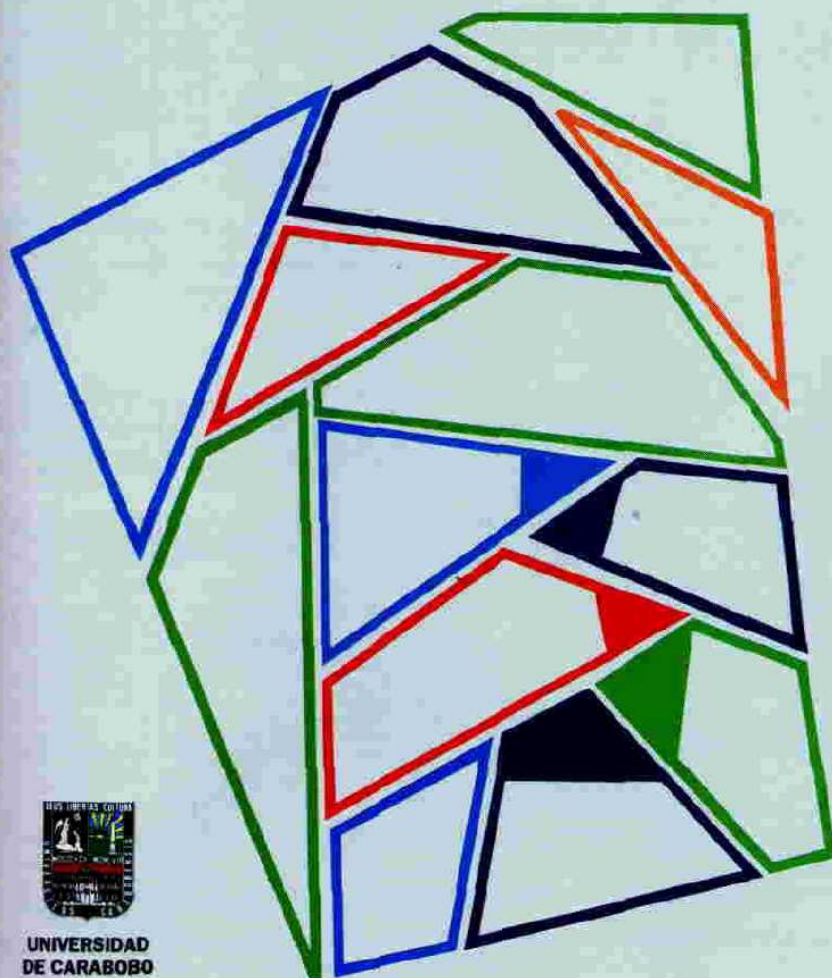


INTRODUCCION A LA ECONOMIA DEL SECTOR PUBLICO



UNIVERSIDAD
DE CARABOBO

FRANCISCO R. MORATINOS G.

I

FRACASO DEL MERCADO Y FUNCIONES DEL ESTADO

Tal vez el acontecimiento económico y político de mayor trascendencia del siglo pasado lo constituye la formidable expansión de las actividades del Estado y su creciente intervención en la vida económica y social. Esta nueva concepción acerca del papel de la acción estatal contrasta profundamente con la imperante en el siglo XIX. En efecto, los principios más importantes de la Ciencia de las Finanzas Públicas durante los siglos XVIII y XIX se inspiraban en el llamado Estado Liberal, donde se limitaba al mínimo las actividades públicas, confinándolas -en lo posible- a las tradicionales funciones de policía, justicia, ejército y diplomacia, reservándose el resto de las actividades la iniciativa privada.

Abogando por reducir al mínimo el papel del Estado, en beneficio de la competencia, como reacción contra el mercantilismo, Adam Smith y otros pensadores, sostenían la doctrina de la mano invisible: *los individuos... no tratan de promover el interés público... solo tratan de sacar un provecho personal, y en éste, como en muchos casos, son llevados por una mano invisible a promover un fin que no estaba en sus intenciones*. Smith también pregonaba: *el gobierno debía proteger a los miembros de la sociedad, de la violencia y la invasión de otras sociedades independientes, y a cada miembro de la sociedad, de la injusticia y la opresión de sus otros integrantes*. Por tanto el limitado poder del gobierno tiene una sola función: *prevenir a sus miembros de ser sometidos a la coacción*.

Si bien el *laissez faire* provocó un rápido desarrollo económico, también acarreó males tan bien descritos en Inglaterra por Charles Dickens y en los Estados Unidos de América por Upton Sinclair: la explotación del obrero no especializado, espantosas condiciones de vivienda, grandes fortunas reunidas por la explotación monopolista y la especulación en las tierras, etc. Con el tiempo los males del *laissez faire* eran cada vez más claros y los graves acontecimientos de la primera mitad del siglo XX - dos guerras mundiales y las consecuencias sociales de la crisis de 1929, y recientemente la crisis financiera mundial del año 2008- precipitaron la declinación de esta doctrina y dieron origen a una mayor intervención del Estado en la economía, alcanzando la contribución del gasto público a cifras sin precedentes en nuestros días -entre un tercio y la mitad de producto interno bruto-, en casi todos los países industriales de economía de mercado.

LA DOCTRINA DEL LAISSEZ FAIRE Y SU FRACASO ⁽¹⁾

Frente al postulado de la no intervención estatal y el principio de que el libre juego de los factores de mercado determina un crecimiento ininterrumpido del producto, surge la tesis, de que el progreso económico y la búsqueda de mayores niveles de bienestar, no representan el fruto espontáneo o automático de las fuerzas económicas, sino, que por el contrario, existen elementos latentes en el seno de la economía que la encierran dentro de una constelación de fuerzas circulares que impiden su desarrollo. De esta manera, la acción gubernamental comienza a orientarse en los últimos cuatro decenios del siglo pasado a la obtención de fines cada vez más amplios de política económica y social, enmarcados en la provisión de bienes y servicios públicos destinados a la satisfacción de las necesidades colectivas de la sociedad; al logro de una distribución más equitativa de la riqueza y por último, a implementar acciones tendentes a suavizar las fluctuaciones cíclicas de la economía de mercado.

¿Qué razones o causas pueden mencionarse para explicar un aumento de la intervención pública? Existe un sin número de poderosas razones, además de aquella que exige la competitividad de los mercados, causa más que suficiente para hacer ineficiente la economía del *laissez faire*. El mecanismo de mercado por sí sólo no puede realizar todas las funciones económicas. La política pública es necesaria para guiar, corregir y complementar al mercado en algunos aspectos.

La ineficiencia del sistema de precios o como comúnmente se conoce **Fracaso del Mercado (incumplimiento del Teorema Fundamental de la Economía del Bienestar)**, está íntimamente ligada a dos importantes consideraciones: Primero, los precios de mercado no reflejan los beneficios o costos marginales sociales y segundo, el fracaso del mercado en lograr la eficiencia económica, proporciona al Estado motivos adicionales para justificar el uso directo de mecanismos suplementarios de asignación de recursos (producción pública de bienes) o, para emplear medidas correctivas al sistema de precios, de modo de inducir a los mercados a funcionar más eficientemente (impuestos y subsidios). Por ello, la intervención pública en la economía de mercado es justificada por el fracaso del sistema de precios en asignar eficientemente los recursos. Sin embargo, la mera existencia del fracaso del mercado no aprueba por sí misma la intervención del Estado. El fracaso del mercado es condición necesaria pero no suficiente para la intervención pública. Necesaria, porque si el mercado falla en asignar eficientemente los recursos, habría menester de la participación del Estado. No es suficiente, porque su propia intervención podría ser fuente de ineficiencias al introducir sus propias distorsiones en el mercado. Se precisa entonces de una evaluación realmente valedera en cada caso particular, que tome en consideración tanto los méritos del mercado como los del Estado en la asignación de recursos.

Veamos a continuación los diferentes tipos de ineficiencias que pueden surgir de los mercados.

En primer lugar, hay ciertos bienes denominados **Bienes Públicos** que la economía de mercado no puede proveer. Su característica básica reside en que si están disponibles, tienen que estarlo por igual para todos los individuos. Nadie puede ser excluido de sus beneficios; por ello, no pueden producirse ni venderse de la misma forma que los llamados bienes privados. El clásico ejemplo es la defensa nacional, y de otras actividades como las que se mencionan de seguidas están dentro de esta categoría: administración de justicia, relaciones exteriores, investigación en ciencia y tecnología, fiscalización y control de la administración pública, etc.

En segundo lugar, las actividades de producción y de consumo no suelen ser a menudo independientes como supone el modelo de competencia perfecta. La contaminación ambiental, congestionamientos de tráfico, agotamiento de recursos naturales, educación, vivienda, renovación urbana, acueductos y alcantarillados, etc., son ejemplos de **Externalidades** por cuanto acarrear beneficios o perjuicios a otros individuos o empresas distintos de los productores o consumidores de los bienes. De modo que si las valoraciones privadas y sociales divergen a causa de esas interdependencias, se requiere de alguna forma de intervención gubernamental.

En tercer lugar, existen situaciones institucionales en la organización industrial, que impiden la libre entrada y salida de factores, de modo tal que la asignación de recursos diferiría de la que se obtendría si las condiciones fuesen de competencia pura. Este es el caso general de control monopolístico; una situación particular surge cuando la función de producción y la tecnología empleada traen consigo **costos decrecientes** (monopolios naturales). En estas circunstancias es inútil pedir al monopolista que se comporte como un competidor, ya que de hacerlo incurriría en pérdidas. Entonces son necesarios la regulación o los subsidios para asegurar una producción económicamente eficiente y compensar a la vez la insuficiencia de ingresos.

En cuarto lugar, es probable que la **distribución de la renta**, resultante de la asignación de recursos realizada por el mercado, no sea considerada por los miembros de la sociedad como justa. De allí que sea necesaria la intervención pública para asegurar un estado de distribución de la riqueza más justa y equitativa para los miembros de la

sociedad civil. El Estado dispone de mecanismos tales como la política de transferencias, orientada a proveer de servicios públicos esenciales a las clases más desfavorecidas de la sociedad.

Finalmente, la economía de mercado tal vez no sea capaz de funcionar con suficiente **estabilidad**. Pueden sobrevenir cambios inesperados en la demanda agregada y ocasionar períodos de ocupación plena o desocupación de los factores de la producción. Por ello, podría requerirse de políticas gubernamentales con fines estabilizadores.

FUNCIONES DEL ESTADO

El estudio de la actividad gubernamental, es en esencia, el de la política impositiva y de gastos. La clasificación de las funciones públicas que parece como la más apropiada es la propuesta por el profesor **Richard Musgrave** ⁽²⁾ por cuanto tiene la enorme ventaja de hacer coincidir las grandes funciones del sector público con los dominios relativamente bien delimitados del análisis económico. La clasificación de Musgrave propone tres grandes funciones o ramas del presupuesto del Estado: Asignación, Distribución y Estabilización. Estas funciones son separadas una de la otra, pero estrechamente interrelacionadas. La provisión de distintos servicios gubernamentales (e.g. educación) y su fuente de financiamiento (contribuciones y tributos) producen variados efectos: afectan la renta real, ya que las propiedades distributivas de los impuestos acarrearían cambios en la oferta de factores productivos, al alterar el ingreso real de los propietarios y el número de unidades disponibles del mismo; pérdida de la eficiencia en consumo, al modificar las pautas de consumo y por ende de la producción, reduciendo el nivel de satisfacción de los consumidores, y por último, alteraciones en la eficiencia técnica de la empresa, al ocasionar modificaciones de la organización y métodos de la producción.

Rama de asignación

El objetivo de esta rama es realizar los ajustes apropiados en la asignación de recursos efectuada por el mercado, visto su fracaso en cumplir con los requisitos exigidos por la eficiencia, los cuales, generalmente no prevalecen en el mundo real. Esto es particularmente cierto, en el caso de determinados bienes denominados **bienes públicos o sociales**, los cuáles no pueden proveerse a través de transacciones entre consumidores y productores individuales. La intervención pública puede revestir en esta función dos formas diferentes. De una parte, ella puede materializarse en la utilización de medidas **impositivas y/o de subsidios**, o simplemente reglamentarias, destinadas a organizar la actividad privada de manera más propicia y eficiente. La otra forma de intervención es el **control directo** por parte del Estado de la producción de bienes y servicios públicos.

Uno de los problemas que confronta esta rama tiene que ver en como inducir a la gente a revelar sus preferencias individuales en materia de necesidades sociales. En el caso de las necesidades privadas, las preferencias individuales son atendidas a través del sistema de precios. Esta solución no es aplicable en el caso de las necesidades sociales, puesto que, deben consumirse la misma cantidad de bienes y servicios por todos los miembros de la sociedad. Si los costos habrían de repartirse según las preferencias individuales, deberían cargarse precios diferentes a los diversos consumidores, o distribuirse en diferentes impuestos. Los impuestos de la función asignación están destinados a cubrir el costo de los servicios públicos. Al establecer impuestos se transfieren recursos del uso privado al uso público. El mecanismo impuesto-gasto como medio de transferencia, permite detraer recursos de la satisfacción de necesidades privadas para llevarlos a la satisfacción de las necesidades públicas.

Rama de distribución

La distribución de la renta y la riqueza en una economía de mercado dependen de cierto número de factores, que incluyen entre otros, la legislación sobre herencias, la

distribución innata del talento, las oportunidades educativas, la movilidad social y aun la estructura del mercado. Como resultado de estos factores tiene lugar un estado de distribución de la renta con grados variables de igualdad o desigualdad. La respuesta a la cuestión de la distribución justa entraña consideraciones de filosofía social y juicios de valor. En tanto y cuanto, una cierta mayoría lo considere no equitativa en uno o varios aspectos sociales, es justificable la intervención pública para corregir situaciones de pobreza crítica, atención a niños y ancianos y así sucesivamente. Es así, que debe establecerse un mecanismo mediante el cual puedan hacerse correcciones al estado de distribución, de manera ordenada y sin causar el menor daño posible al funcionamiento eficiente del mercado. El modo más fácil y directo de instrumentar el ajuste deseado es hacerlo mediante un sistema de **impuestos y pago de transferencias**, que combina la imposición progresiva a la renta de las familias con ingresos superiores con una subvención a aquellos de menor renta. Si este sistema se pone en práctica adecuadamente, implica un mínimo de interferencias con la asignación de recursos determinada por el sistema de precios. Alternativamente, la distribución puede ser hecha a través del mecanismo impuesto progresivo-gasto redistributivo para la financiación de los servicios públicos (educación, salud, vivienda, etc.) que beneficien particularmente a las familias de bajos recursos. Finalmente la redistribución puede ser alcanzada también mediante un sistema de impuestos al consumo de bienes de lujo realizado por las clases de elevados ingresos, combinado con un programa de subsidio a los bienes de primera necesidad. La escogencia de cualquiera de los instrumentos fiscales mencionados no está exenta de los problemas relativos a la pérdida de la eficiencia económica o al balance deseado por la sociedad entre los objetivos de eficiencia y equidad.

Rama de estabilización

La función de la rama de estabilización es la de mantener un alto nivel de utilización de los recursos productivos y un valor estable de la moneda. Una economía libre que no esté controlada tiende a fluctuaciones más o menos pronunciadas de los precios y el empleo, con tendencia a corto plazo a surgir desajustes de naturaleza coyuntural que conduzcan al paro o la inflación. Por lo tanto, tiene vital importancia para el éxito de los sistemas económicos libres el desarrollo de **medidas compensatorias** para mantener por un lado, un alto nivel de empleo cuando la actividad económica privada amenaza con decaer y, que puedan sostener por otra parte, la estabilidad del nivel de precios cuando la demanda amenaza con exceder la oferta disponible. En la lucha contra el paro (desempleo), la política fiscal puede ser utilizada para aumentar el nivel total de gastos, y que éstos a su vez, eleven el nivel de empleo. El nivel de demanda global puede ser aumentado de diversas maneras: el gobierno puede incrementar sus propios gastos en bienes y servicios; puede hacer gestiones conducentes a un aumento del nivel de gastos privados o, puede combinar ambas medidas. Si se desea un aumento de los gastos privados esto puede lograrse por dos vías: realizando transferencias, a fin de aumentar el poder de compra de determinadas categorías sociales, especialmente si son de alta propensión al consumo, o reduciendo los impuestos, aumentando así la cantidad de renta disponible para uso privado. En situaciones de depresión, un aumento de los gastos lleva ordinariamente a una expansión en la producción real y el empleo.

Supongamos ahora que la demanda global excede de la producción factible a los precios corrientes. Tal situación provoca inflación, por tanto, deben hacerse ajustes fiscales que eviten un aumento de los gastos totales. Los ajustes necesarios son inversos a los usados en el caso de depresión. Los gastos del gobierno en bienes y servicios deben ser reducidos, las tasas impositivas aumentadas y suprimir los pagos por transferencias.

Interdependencia entre las funciones

Como bien habíamos apuntado anteriormente, las funciones del Estado están vinculadas íntimamente entre sí: cambios o modificaciones en una función, acarrear

inevitablemente alteraciones en las demás. Si bien tienen objetivos distintos, en la práctica se solapan. De allí su carácter interdependiente, lo que en consecuencia ocasiona complicaciones a la hora del diseño de una política pública eficiente, o sea un diseño que satisfaga sus diferentes objetivos.

Asignación y distribución

El nivel de asignación de recursos para la satisfacción de las necesidades sociales, está en función del nivel de gastos públicos en bienes y servicios. Es presumible, si se aspira a un aumento de los gastos públicos destinado a una mayor provisión de servicios públicos, que éstos se financien con impuestos adicionales a las clases de elevados ingresos. Por ello los **pobres**, obviamente, serían partidarios de un mayor presupuesto para la función asignación, ya que, les implicaría un coste nulo o muy pequeño. Por el contrario, los **ricos** se opondrían a dicho aumento, por cuanto el precio unitario que pagarían por los servicios públicos adicionales sería excesivamente alto. La opinión cambia radicalmente en las clases de bajos ingresos, cuando el peso relativo del presupuesto de la función asignación les aumenta, a causa de la mayor contribución tributaria que tendrían que hacer estas clases. Ello, sería así ya que la base tributaria se ampliaría hacia abajo, y haría excesivamente costoso la ampliación de los servicios públicos para las clases de menores ingresos.

Las actitudes de la sociedad frente a una mayor provisión de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades sociales, suelen no coincidir con los esquemas distributivos de la renta, en la medida que el instrumento *impuesto-transferencia* imponga un mayor sacrificio fiscal, resultante de la reducción del ingreso real.

Asignación y estabilización

En tiempos de desocupación, cuando se hace necesaria una expansión de la demanda global, el incremento de los gastos públicos, o la reducción de impuestos, suelen ser medidas propuestas como solución. Similarmente, en tiempos de inflación, la situación llama a una reducción del gasto, o a un aumento de las tasas impositivas. Por tanto, una política fiscal de naturaleza expansiva que conduzca a una sobreproducción de bienes y servicios sociales, encontraría abierta oposición en aquellos miembros de la sociedad que no encuentran atractivo en el un aumento de tales bienes. De igual manera, habría también oposición de aquellos miembros de la sociedad que aspiran que el Estado aumente la provisión de bienes y servicios, cuando la situación económica reclama adoptar medidas restrictivas del gasto. De nuevo, un objetivo se puede aplicar de tal forma que interfiere con otro.

Distribución y estabilización

Bajo severas condiciones de desempleo es común otorgárseles reducciones impositivas a aquellos grupos de personas de bajos ingresos. Ya que la reducción fiscal produciría en ellas una mayor propensión al gasto, que si se tratara de personas de elevados ingresos. El caso contrario, en épocas de inflación, el aumento de las tasas impositivas a las personas de bajos ingresos para contrarrestar el aumento en el consumo es la medida apropiada. La actitud que manifiesten los miembros de la sociedad hacia el aumento o disminución de los impuestos, puede ocasionar alteraciones del estado justo o equitativo de distribución de la renta de las personas, según el atractivo que ellas tengan hacia la imposición progresiva o regresiva.

NOTAS AL CAPÍTULO I

(1) DUE, John, et al., Government Finance: Economics of the Public Sector. Ed. Irwin, 7ed. USA. 1981 pp. 1-6

(2) MUSGRAVE, Richard, Teoría de la Hacienda Pública. Ed. Aguilar, 1 ed. Madrid 1969. pp. 3-28, 39-43, 141-145

- MUSGRAVE, Richard y MUSGRAVE, Peggy. Hacienda Pública: Teórica y Aplicada. Ed. Mc Graw Hill, 5 ed. Madrid 1992. pp. 3-17