

DR 29 389

Del derecho civil pasamos ahora en Revista de Derecho a la economía. En concreto vamos a escuchar al profesor de Agenda Pública, don Pablo de Diego, explicar en qué consiste la intervención estatal en la economía. Os dejamos con el profesor de Diego.

Buenas noches. Buenas noches. El tema que nos ocupa hoy sobre la intervención estatal en la economía es un tema obviamente discutido y obviamente peliagudo por cuanto implica una multitud de problemas y de disquisiciones que naturalmente en el breve espacio en el que contamos vamos a tratar simplemente de esbozar.

En principio sabemos por los estudios que se han realizado de economía que la asignación de los recursos a través del mercado debe de ser por sí misma eficiente, es decir, el mercado debe de bastar para obtener una óptima asignación de los mismos. Nos tenemos que hacer la pregunta si en la práctica esto ocurre o no. Naturalmente el principio de la soberanía del consumidor permitiendo que el individuo acceda al mercado y obtenga de él todos los bienes necesarios, tal como se plantea, puede ser a veces relativamente abstruso por cuanto no siempre el individuo puede obtener todos los bienes, una correcta asignación de los recursos a través de dicho mercado.

Este principio de soberanía del consumidor, como todos los principios que se pueden considerar en economía, constituye una supersimplificación, parafraseando a Buchanan, de la forma en que una economía sin sector público o estatal operaría realmente en la práctica, pero una descripción completa requiere sin embargo una enumeración de determinados factores específicos tales como la inconstancia en las apetencias de los consumidores, la publicidad o persuasión por parte de las empresas y siempre además la existencia de un cierto grado de incertidumbre respecto al comportamiento humano. El principio de la soberanía del consumidor es útil como punto de partida puesto que proporciona una indicación de la organización y funcionamiento de una economía en principio sin sector estatal o público. A pesar de ciertas imperfecciones los recursos de la economía se dirigirán en toda su amplitud hacia la producción de bienes y servicios a los cuales los individuos, expresando sus deseos como consumidores, muestran su preferencia o su capacidad de compra.

Ahora bien, ¿qué puede decirse en favor o en contra de una economía organizada de esta forma? Es decir, mediante la mera actividad del mercado. En primer lugar, los individuos son libres pero sólo dentro de los límites de su poder económico. Ningún individuo coacciona a otro individuo en este estado de pura asignación de los recursos a través del mercado.

Una transacción de dicho mercado representa pues eso, un intercambio voluntario total de la que ambas partes esperan obtener beneficios. La economía de mercado constituye así un método organizado de asegurar la cooperación voluntaria entre los individuos. Es por tanto y esencialmente un sistema de orden espontáneo que facilita una participación individual de numerosos compradores y vendedores.

Ese es el mercado. Ahora bien, ¿cuáles son los inconvenientes de este tipo de economía de mercado en un hipotético mundo razonable donde el mercado funciona perfectamente? En primer lugar, los individuos es muy fácil que difieran en cuanto a su capacidad para ganar u obtener una renta y de aquí que su participación en el producto social sea absolutamente desigual. Por otro lado, las capacidades o aptitudes para alcanzar una renta determinada dependen de la distribución inicial de los derechos de propiedad y de la distribución también de las distintas facultades, habilidades o destrezas de los individuos.

No hay garantía de que el funcionamiento de una economía de mercado pueda corregir estas diferencias iniciales en cuanto a distribución de capacidades. Por tanto, se trata de buscar un sistema que genere un principio básico de justicia social en la distribución. Naturalmente que estamos hablando de economía y por tanto las normas éticas pueden ser bastante conflictivas con los resultados económicos observados y muchas personas pueden rechazar dichos resultados.

Hay que limitarse únicamente en este momento a resaltar que la economía de mercado no distribuye su producto de forma que da entera satisfacción a todos los individuos, si bien ciertos intentos se pueden hacer para impulsar algunos cambios. Ahora bien, tales intentos pasan necesariamente por una acción política. Una acción política que se basa en la idea de la actuación de una administración pública de un sector público que opera bajo un principio de coactividad y que hace posible una política presupuestaria, es decir, una política de ingreso y gasto público.

En este orden de cosas tenemos que decir que el término sector público, parafraseando a Masgrave, se refiere sobre todo al sector presupuestario de la política pública. Cabe hacerse aquí unas preguntas. En primer lugar, ¿qué criterios deberían aplicarse al juzgar la eficacia económica de las varias políticas presupuestarias? En segundo lugar, ¿cuáles son las respuestas del sector privado a diferentes medidas fiscales, como pueden ser las modificaciones en el impuesto y en el gasto? También puede preguntarse ¿cuáles son las fuerzas sociales, políticas e históricas que han conformado las actuales instituciones fiscales y que determinan el planteamiento de la política fiscal contemporánea? Realmente, tal y como se plantean estas preguntas, estas nos llevan a tres modos de análisis posibles.

Uno, el primero, el normativo, que se plantea las cuestiones de eficiencia en el uso de los recursos, equidad y justicia distributiva, propias de la más pura economía del bienestar. Y dos, análisis de tipo positivo, que tratarían respectivamente de la predicción de las respuestas de empresas y consumidores a los cambios económicos y de los factores que determinan el comportamiento fiscal de los gobiernos. Habría que explicar también por qué es necesaria la eficiencia del sector público, dado que, por regla general, repetimos, el mecanismo del mercado por sí solo no puede ejecutar todas las funciones económicas, lo que obliga, por lógica, a que la política pública lleve a cabo unas funciones correctoras o compensadoras.

Entre estas funciones principales que caracterizarían una intervención moderna del Estado del

sector público en la economía estaría, en primer lugar, entre estas funciones principales, repito, la de asignación, es decir, la provisión de bienes sociales o el proceso por el que el uso total de los recursos se divide entre bienes privados y sociales, y por el cual se elige la combinación de bienes sociales o públicos. En segundo lugar, estaría la función de distribución, que sería un ajuste de distribución de renta y riqueza para asegurar la conformidad con lo que las sociedades consideran un estado correcto o justo de distribución. En tercer lugar, la estabilización, la función de estabilización.

El empleo de la política presupuestaria así posibilitaría un medio de mantener el alto empleo, un razonable grado de estabilidad en el nivel de precios y una tasa adecuada de crecimiento económico. Se parte de la base, en principio, de que el mecanismo de mercado, que se ajusta perfectamente a la provisión de los bienes privados, fracasa en cuanto a los bienes sociales, a los que no puede aplicarse el principio de exclusión y cuyo consumo, a diferencia de los privados, es un consumo no rival. Se hace preciso, pues, el sustituir el mecanismo de mercado por un proceso político en el cual la toma de decisiones políticas y políticas privadas es un consumo no rival.

El consumo de las decisiones por los electores se convierte en un sustituto de la revelación de preferencias a través del mercado. Es decir, la teoría política vendría aquí a satisfacer el problema de la asignación de recursos, el problema de la elección del consumidor que, a través del mercado, no puede revelar sus preferencias sobre bienes sociales y sí lo hace a través de la actividad política. Hay que entrar, entonces, en la idea de la provisión pública de bienes sociales que debe realizar el Estado y que no debe confundirse con la producción pública, que en algunos países democráticos occidentales es frecuente, pero que en otros no.

Por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos existe provisión pública de bienes sociales o de bienes públicos, pero no existe producción pública en gran parte. Hay que hablar también más ampliamente de la función de distribución que realizaría la intervención estatal en la economía. El reparto de la riqueza y renta existente basado en las dotaciones de factores está determinado por el proceso de fijación de los precios de éstos, que puede no coincidir con lo que la sociedad considere una distribución correcta o justa.

Hay que plantearse, pues, qué distribución es óptima, cuál es justa, cuál es correcta. En cualquier caso, desde luego, se está hablando de juicios de valor. Son consideraciones, probablemente, de filosofía social que requieren, repito, un juicio de valor.

Esto ha llevado consigo diversas respuestas y que, desde luego, al intentar llevar a la práctica una regla de justicia, se presenta el difícil problema de comparar los niveles de utilidad que diversos individuos obtienen de su renta, con lo cual la política de distribución puede llevar consigo un alto coste de eficiencia. La política de distribución se debe llevar a cabo, pues, por medio de unos instrumentos fiscales que, en principio, bajo esquemas de impuestos transferencias, impuestos progresivos sobre la renta y gravámenes sobre artículos de lujo, junto con subvenciones a rentas bajas, etc. Es decir, que todos estos instrumentos fiscales

requieren una elección que, a veces, es difícil.

Hay que escoger entre estos instrumentos fiscales, procurando evitar los cortes de eficacia que pueden ocurrir tras esta elección. Por su parte, la función de estabilización que llevaría aparejada la intervención estatal en la economía parte del hecho de que tanto el pleno empleo como la estabilidad de precios no se producen de una forma automática en la economía de mercado, sino que exigen la dirección de la política pública. Sin ella, la economía tiende a estar sujeta a una serie de fluctuaciones importantes o puede padecer unos períodos sostenidos de desempleo o inflación.

Incluso, dice Masgrif, para empeorar las cosas, desempleo e inflación pueden existir simultáneamente, como sabemos. El nivel general de desempleo y precios depende del de la demanda agregada en relación con el producto potencial y el de esta demanda de las decisiones sobre el gasto de muchos millones de sujetos económicos condicionados, a su vez, por un gran número de factores. Tanto si el nivel de gasto es insuficiente para mantener el pleno empleo de los recursos, como si excede del producto disponible y genera inflación, es necesaria la intervención de la política de estabilización, la cual dispone también de instrumentos fiscales, que serían, en este caso, medidas presupuestarias y respuestas automáticas a los cambios en gastos e ingresos.

Tendríamos también, para ello, instrumentos monetarios, entre otros requisitos de reservas, tipos de descuento, políticas de open market o de mercado abierto y controles selectivos del crédito. De la combinación de unos y otros nacería una estabilización correcta. Para muchos autores, la política monetaria tiene una ventaja especial, puesto que consigue ajustes en la balanza de pagos, mientras que la política fiscal es más efectiva para ocuparse de necesidades internas o interiores.

La política monetaria sería, entonces, más correcta para el equilibrio externo. En fin, para la coordinación de estos tres objetivos básicos de la política fiscal, asignación, distribución y estabilización como grandes ramas o funciones de la hacienda pública y, por tanto, de la intervención estatal en la economía, habría que decir que estas tres operaciones citadas o estas tres funciones van a exigir bastantes instrumentos para alcanzarlos. Es decir, va a haber unos objetivos políticos y unos instrumentos para alcanzarlos.

Habría que hablar incluso de que cada una de estas ramas o funciones llevaría dentro de una política presupuestaria tres subpresupuestos separados. El de la rama de distribución implicaría un plan de impuesto-transferencia con objeto de asegurar el ajuste deseado de la distribución. El de la asignación proveerá los bienes sociales y los financiará mediante impuestos.

Y el de la rama de estabilización procurará el ajuste necesario de la demanda agregada para que se dé un adecuado uso de los recursos y un pleno empleo de los recursos y una estabilidad de precios. En cada caso, se supondrá que las otras dos ramas han cumplido su tarea y, dada la interdependencia entre las tres, el sistema puede y debe ser resuelto por determinación

simultánea. Cuando los instrumentos políticos son insuficientes, surge el conflicto entre los objetivos.

Es decir, una vez será asignación de recursos frente a distribución o estabilización, estabilización frente a distribución, distribución contra crecimiento. Es muy difícil atemperar los tres objetivos y combinarlos de forma satisfactoria para las necesidades sociales. Aquí la interacción entre los sectores público y privado se muestra, puesto que las funciones del sector público difieren radicalmente de las que persiguen las familias o empresas.

Pero, a la vez, todos estos sectores actúan recíprocamente y están, desde luego, vinculados en todo el proceso económico general. Por último, habría que decir que, respecto a la intervención estatal en la economía, y hablando de sus tres grandes objetivos, operaciones, funciones, pueden ser asignación, distribución y estabilización, hay que decir que el problema de asignación de los recursos tiene, además, un componente espacial indudable, de tal manera que ya excederíamos la política presupuestaria de un sector público determinado para ver que, incluso, el problema de asignación tiene una grave preocupación, cual es la renta internacional o la renta mundial. Es decir, los problemas de asignación de los recursos exceden, incluso, del propio ámbito espacial de un Estado y serán, en un futuro, nos dice también Masgrave, la preocupación de la hacienda pública internacional en los próximos años o los próximos lustros.

Pensemos que este es el gran reto, puesto que la renta mundial está prácticamente concentrada en unos sectores determinados. A niveles de porcentaje o en términos porcentuales, tenemos que decir que el 50% de la población mundial se reparte solamente el 10% de la renta mundial. Por otro lado, en la escala más alta, el 10% de la población se reparte el 30% de la renta mundial, lo cual, de alguna forma, nos habla de unas tremendas desigualdades en el problema de la asignación de recursos internacionales que, de alguna forma, la hacienda pública moderna está llamada a resolver.