

ÍNDICE

<i>Prefacio</i>	15
TEMA 1. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA: UNA VISIÓN GLOBAL	21
<i>Resumen</i>	21
<i>Esquema</i>	22
1. INTRODUCCIÓN: ACTIVIDAD PÚBLICA FRENTE A INTERVENCIÓN	23
2. LA ECONOMÍA DE MERCADO COMO SISTEMA COMÚN DE ORGANIZACIÓN DE LA ECONOMÍA.....	25
3. LAS FUNCIONES (OBSERVADAS) DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.....	29
4. ¿POR QUÉ? RAZONES PARA UNA IMPLICACIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.....	31
4.1. Las carencias <i>del</i> mercado.....	32
4.2. Las carencias <i>de los</i> mercados.....	34
5. ¿PARA QUÉ? OBJETIVOS EN LA IMPLICACIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.....	38
5.1. Objetivos finales.....	38
5.2. Objetivos derivados	40
5.3. Objetivos inmediatos.....	42
6. ¿CÓMO? INSTRUMENTOS PARA LA ACTUACIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.....	42
6.1. Ingredientes	43
6.2. Recetas: políticas económicas.....	49
<i>Cuestiones de autoevaluación</i>	55
<i>Cuestiones para la reflexión</i>	56

TEMA 2. LA RAZONES PARA LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL ESTADO.....	57
<i>Resumen</i>	57
<i>Esquema</i>	58
1. INTRODUCCIÓN	59
2. LA EFICIENCIA DEL MERCADO.....	62
3. RAZONES LIGADAS A LA EFICIENCIA EN <i>EL</i> MERCADO: LOS FALLOS <i>DEL</i> MERCADO	65
3.1. Garantía de derechos y obligaciones.....	66
3.2. Resultados ineficientes	66
3.3. Miopía respecto al futuro: innovación y sostenibilidad.....	69
3.4. Reparto desequilibrado de la riqueza.....	73
4. RAZONES AJENAS A LA EFICIENCIA EN <i>EL</i> MERCADO	74
4.1. Equidad	74
4.2. Amoralidad.....	74
5. RAZONES LIGADAS A LA EFICIENCIA EN <i>UN</i> MERCADO: LOS FALLOS DE <i>LOS</i> MERCADOS	75
5.1. Características intrínsecas del bien o actividad	76
5.1.1. Bienes públicos.....	76
5.1.2. Externalidades.....	79
5.2. Situación del mercado.....	83
5.2.1. Fallo de la competencia.....	83
5.2.2. Mercados incompletos.....	84
5.2.3. Información imperfecta.....	84
6. RAZONES AJENAS A LA EFICIENCIA EN <i>UN</i> MERCADO.....	86
6.1. Bienes preferentes	86
6.2. Bienes protegidos.....	87
7. RAZONES PARA ACTUAR FRENTE A NECESIDAD DE ACTUAR	88
<i>Cuestiones de autoevaluación</i>	92
<i>Cuestiones para la reflexión</i>	93

TEMA 3. LOS OBJETIVOS DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL ESTADO....	95
<i>Resumen</i>	95
<i>Esquema</i>	96
1. INTRODUCCIÓN: TIPOS DE OBJETIVOS	97
2. OBJETIVOS FINALES.....	98
2.1. Aumento del bienestar: crecimiento y empleo.....	98
2.2. Asignación / Redistribución.....	103
2.3. Defensa de valores sociales.....	105
3. OBJETIVOS DERIVADOS.....	105
3.1. Medida de crecimiento: Producto Interior Bruto (PIB).....	106
3.2. Medida del empleo: tasa de desempleo.....	111
3.3. Medidas de estabilidad	115
3.3.1. Inflación	115
3.3.2. Déficit público.....	117
3.3.3. Déficit exterior.....	120
3.4. Medidas de equidad: coeficiente de Gini	122
4. OBJETIVOS INMEDIATOS	127
5. CRÍTICAS A LOS INDICADORES UTILIZADOS	127
5.1. La calidad de los indicadores.....	128
5.2. Crecimiento versus desarrollo sostenible.....	131
5.3. Crecimiento versus calidad de vida	134
<i>Cuestiones de autoevaluación</i>	139
<i>Cuestiones para la reflexión</i>	140
TEMA 4. LOS INSTRUMENTOS DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL ESTADO.....	141
<i>Resumen</i>	141
<i>Esquema</i>	142
1. INTRODUCCIÓN	143
2. LOS INGREDIENTES DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS.....	144
2.1. Suministro directo de bienes y servicios.....	144
2.2. Intervención directa en mercados	146

2.3. Regulación.....	147
2.4. Exacción.....	149
2.5. Ayudas y subsidios.....	149
2.6. Incentivos no monetarios.....	150
2.7. Acuerdos público-privados.....	151
3. POLÍTICAS DE ORGANIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA.....	152
4. POLÍTICAS DE IMPULSO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA.....	161
5. POLÍTICAS DE AJUSTE MACROECONÓMICO.....	168
5.1. Política fiscal.....	168
5.1.1. La política fiscal como estabilizadora de la economía.....	169
5.1.2. Los efectos adversos de la política fiscal: la deuda del sector público.....	174
5.1.3. La política fiscal como instrumento de redistribución.....	176
5.2. Política monetaria.....	182
5.3. Política comercial.....	188
5.3.1. La política comercial tradicional.....	188
5.3.2. Política de tipo cambio.....	194
5.4. Política de rentas.....	195
6. POLÍTICAS SOCIALES.....	198
6.1. Política de previsión social (seguridad social).....	198
6.2. Política de salud.....	199
6.3. Política educativa.....	203
6.4. Política de empleo.....	204
6.5. Política territorial.....	205
6.6. Política de vivienda.....	206
6.7. Otras políticas sociales.....	207
7. POLÍTICAS SECTORIALES.....	208
8. COORDINACIÓN Y SUBORDINACIÓN DE POLÍTICAS.....	212
<i>Cuestiones de autoevaluación.....</i>	<i>215</i>
<i>Cuestiones para la reflexión.....</i>	<i>216</i>

TEMA 5. CONCLUSIÓN: ¿ESTADO O MERCADO?	217
<i>Resumen</i>	217
<i>Esquema</i>	218
1. INTRODUCCIÓN	219
2. LA ACTUACIÓN PÚBLICA EN LA ECONOMÍA: OBJECIONES A PRIORI	220
2.1. Las limitaciones en la toma colectiva de decisiones	220
2.2. Las limitaciones en la actuación de los gobiernos.....	224
2.3. Las limitaciones en la medición de la actuación pública ...	229
3. LA ACTUACIÓN PÚBLICA EN LA ECONOMÍA: DIFICULTADES PRÁCTICAS ...	231
4. Y ENTONCES, ¿ESTADO O MERCADO?.....	238
5. LAS BASES PARA RETOMAR UNA DECISIÓN SOCIAL LIBRE	248
5.1. La necesidad de unas reglas de juego globales.....	249
5.2. La necesidad de recuperar la soberanía de los Estados.....	250
5.3. La necesidad de establecer una globalización incluyente...	252
5.4. La necesidad de recuperar el capital social comunitario ...	254
<i>Cuestiones de autoevaluación</i>	256
<i>Cuestiones para la reflexión</i>	258
TEMA 6. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA A LO LARGO DE LA HISTORIA: TEORÍA Y REALIDAD	259
<i>Resumen</i>	259
<i>Esquema</i>	260
1. INTRODUCCIÓN	261
2. HASTA LA EDAD CONTEMPORÁNEA.....	262
2.1. Edad Antigua	262
2.2. Edad Media	264
2.3. Edad Moderna.....	269
3. DE «LA RIQUEZA DE LAS NACIONES» AL INICIO DEL SIGLO XX.....	275
3.1. El punto de inflexión: Adam Smith	275
3.2. El desarrollo de la economía clásica en la primera parte del siglo XIX	280
3.3. El último tercio del siglo XIX.....	282

4. EL SIGLO XX.....	286
4.1. Del inicio de siglo hasta la Segunda Guerra Mundial	286
4.2. Del fin de la Segunda Guerra Mundial hasta la crisis del petróleo.....	293
4.3. El último cuarto del siglo XX.....	295
5. LA ECONOMÍA DE LOS INICIOS DEL SIGLO XXI	302
<i>Cuestiones de autoevaluación</i>	306
<i>Cuestiones para la reflexión</i>	307

ÍNDICE DE LECTURAS

TEMA 1. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA: UNA VISIÓN GLOBAL	21
Lectura 1.1. El Índice de Libertad Económica	27
Lectura 1.2. El peso del sector público	36
Lectura 1.3. ¿A qué se destina el dinero público?.....	46
TEMA 2. LA RAZONES PARA LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL ESTADO.....	57
Lectura 2.1. Al carajo la eficiencia: porque nos gusta la fiesta y punto.....	60
Lectura 2.2. ¿Crisis?, ¿qué crisis?.....	67
Lectura 2.3. La destrucción de hábitats: el cultivo de palma aceitera	70
Lectura 2.4. El coste de los bienes públicos.....	78
Lectura 2.5. Una externalidad (y una inmoralidad, que no amoralidad) de libro.....	81
TEMA 3. LOS OBJETIVOS DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL ESTADO....	95
Lectura 3.1. ¿Es el PIB per cápita una buena medida del bienestar?	101
Lectura 3.2. Interior no es lo mismo que nacional ni bruto es lo mismo que neto: el caso de Irlanda.....	109
Lectura 3.3. Empleo y crecimiento: ¿una relación directa?	112
Lectura 3.4. ¿Hacia una mayor desigualdad?.....	124
Lectura 3.5. El <i>desahorro</i> de los países más pobres: el agotamiento de los recursos.....	132
Lectura 3.6. ¿Un progreso real?	136

TEMA 4. LOS INSTRUMENTOS DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL ESTADO	141
Lectura 4.1. Las multas de la Comisión Europea	154
Lectura 4.2. La inversión en investigación y desarrollo	164
Lectura 4.3. El peso de la deuda	173
Lectura 4.4. ¿Quién paga más impuestos: empresas o particulares?	179
Lectura 4.5. ¿Una inflación controlada?	186
Lectura 4.6. ¿Cómo de altos son los aranceles?	191
Lectura 4.7. Los Pactos de la Moncloa	196
Lectura 4.8. El gasto público y privado en sanidad	200
Lectura 4.9. La política de telecomunicaciones	210
TEMA 5. CONCLUSIÓN: ¿ESTADO O MERCADO?	217
Lectura 5.1. ¿Participa toda la sociedad en las decisiones? ¿Cómo andamos de democracia?	222
Lectura 5.2. ¿Qué tal hacen su trabajo las administraciones? ...	228
Lectura 5.3. La economía duende y el duende de la manzana ...	235
Lectura 5.4. ¿Son los Estados más juiciosos que los mercados en la utilización de los recursos? El mar de Aral ...	241
Lectura 5.5. Malos tiempos para la lírica	245
Lectura 5.6. La economía de las palabras	251
TEMA 6. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA A LO LARGO DE LA HISTORIA: TEORÍA Y REALIDAD	259
Lectura 6.1. Burbujas que se hichan y se pinchan. <i>La burbuja de los Mares del Sur</i> de 1720	267
Lectura 6.2. ¿Brillante economista o brillante truhán?	271
Lectura 6.3. La fábula de las abejas	277
Lectura 6.4. Los efectos de la industrialización: la evolución de las emisiones de CO ₂	285
Lectura 6.5. Comprendiendo el contexto de las ideas económicas: la evolución de la pobreza desde el inicio del siglo XIX	291
Lectura 6.6. Más aún sobre burbujas: la burbuja de los catoptrómanes	299

TEMA 1

LA ACTIVIDAD DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA: UNA VISIÓN GLOBAL

Resumen

Este tema sirve como presentación y avance de lo que se va a desarrollar en el resto del libro.

Se parte de dos constataciones. La primera es que, bien entrado el siglo XXI, la economía de mercado es el modelo con que se organiza la actividad económica en la práctica totalidad de países del mundo. La segunda es que se trata de economías de mercado *mixtas* en que el Estado puede (suele) desempeñar una serie de funciones. Son en concreto cinco: comprar o alternativamente suministrar bienes y servicios, establecer el marco en que se desarrolla la actividad económica, imponer ciertos resultados o bien simplemente coadyuvar a que se logren.

La mera descripción de la actividad estatal en la economía no permite entender lo que sí interesa desde el punto de vista conceptual: las razones, objetivos y condiciones en que se produce. Si el Estado decide actuar es porque la situación a que se llegaría dejando al mercado operar autónomamente no es satisfactoria para quien deba juzgarla (la mayoría de los ciudadanos en las sociedades democráticas). Ineficiencia, distribución de la riqueza no aceptable y defensa de valores sociales son las causas en que la actuación puede ampararse. Los objetivos son precisamente corregir esos problemas y así lograr un mayor bienestar, vía un crecimiento estable, y también conseguir una distribución más equilibrada de lo producido; a veces se atiende a valores no relacionados directamente con la eficiencia o la equidad. Estos objetivos genéricos y difícilmente mensurables se concretan en el control de ciertas variables macroeconómicas. Y, como tercer paso, los Estados formulan políticas económicas variadas (generales o específicas; de impulso o de estabilización; de carácter social o meramente económico) para alcanzar esos

objetivos. Estas políticas utilizan algunas o todas de entre el conjunto de herramientas que los Estados tienen a sus disposición: desde dictar leyes a exigir impuestos pasando por el suministro directo de bienes y servicios o el uso de todo tipo de incentivos.

Esquema

Los contenidos que se desarrollan son:

- Descripción de las funciones que el sector público asume en una economía de mercado.
- Estructuración de la actividad del Estado en la economía a través de la respuesta a tres preguntas sucesivas: ¿por qué se actúa?, ¿para qué se actúa?, ¿cómo se actúa?
- Identificación de las causas que motivan la actividad pública: fallos del mercado (entendido como sistema de organización general) o de ciertos mercados concretos.
- Identificación de los objetivos (primarios, derivados e inmediatos) que persigue la actuación pública.
- Enumeración de los instrumentos con que se lleva a cabo esta actuación y de las políticas económicas a las que se da forma con la combinación de los instrumentos.

1. INTRODUCCIÓN: ACTIVIDAD PÚBLICA FRENTE A INTERVENCIÓN

Los manuales de Economía dedican un capítulo a las razones para la *intervención* del Estado en la economía. Es el término que se ha adoptado, casi unánimemente, por los economistas. El discurso político adopta expresiones similares, quizá sin meditar lo que ello implica. Y es que las palabras tienen un significado y la elección de «intervención» no es, desde luego, intrascendente. Con una sola frase se está dando a entender que existe un ente independiente («la economía») cuya acción puede verse interferida o fiscalizada por un segundo ente («el Estado»). La economía aparece así como algo separado de la política. Tiene sus propias reglas y puede funcionar autónomamente. Solo en circunstancias excepcionales es admisible la injerencia externa.

Esta visión es restringida, por no decir errónea. Las sociedades se organizan políticamente y otorgan a unos órganos (representantes, gobiernos, de modo genérico «el Estado») el poder de ordenar la vida social. La economía no es un anexo de esa vida social sino una parte absolutamente fundamental de ella, de donde se deduce que los Estados tienen la potestad de organizar la actividad económica. Y pueden hacerlo sin ninguna restricción. Los Estados pueden intervenir (intervienen) en la economía sin más amparo que la mera conciliación con los valores acordados en su seno. Cuando un gobierno impide que se desarrolle una explotación minera en un paraje con valor paisajístico, no está invocando ninguna de las razones que los libros invariablemente exigen para que la intervención pública sea admisible. Su decisión no responde ni a criterios de eficiencia (puede ser más barato extraer el mineral allí que en otro emplazamiento cercano) ni de equidad (dicha comarca puede tener la mayor tasa de desempleo de todo el país) sino que trata de defender un cierto valor (la protección de determinadas áreas) porque la sociedad así lo aprueba. Por otro

lado, y más allá de casos concretos, la supuesta autonomía de la economía para autoorganizarse no es tal. Sus normas no siempre surgen de manera espontánea y es necesario que alguien con poder coercitivo dicte al menos algunas de las reglas del juego y asegure su cumplimiento.

La conclusión es que el Estado no interviene en la economía sino que, como parte de los fundamentos mismos que amparan su existencia, desarrolla una actividad (más o menos profunda) en la vida económica. Ello no impide en modo alguno que en algunos casos el Estado (algunos Estados) decida restringir su actividad en la economía a unas circunstancias tasadas y específicas. Pero conceptualmente la situación es muy diferente: los Estados pueden limitar su acción pero a priori no hay razones que pongan límites a esa acción.

Aun en los casos en que decida autolimitarlas, las funciones que el Estado asume en la economía son mucho más importantes que lo que parecería sugerir una simple intervención. En muchos aspectos de la economía el Estado organiza e incluso decide; también suministra, compra, o incentiva. Todo ello es, no obstante, perfectamente compatible con que la interacción de oferta y demanda (es decir, el mercado) sea el mecanismo primero para decidir qué se produce y cómo se distribuye lo producido. Esta compatibilidad se demuestra en la práctica: en el primer cuarto del siglo XXI, la mayor parte de las casi doscientas naciones del planeta pueden encuadrarse en la categoría que los manuales denominan *economías mixtas*, lo que significa que tienen adoptado el mercado como modelo con que organizar su economía aunque, a la vez, el sector público se reserva una misión significativa en dicha organización.

El mercado no deja de ser, por tanto, el punto de partida en el estudio de la *actividad*, que no *intervención*, del Estado en la economía. Debe, en cambio, alterarse por poco sistemático el proceso seguido habitualmente cuando se realiza este análisis. Si se quiere considerar de un modo riguroso la actividad del Estado en una economía moderna hay que seguir una secuencia que parta del estudio de las causas por las que el Estado se arroga la potestad de en ocasiones desplazar o complementar al mercado, continúe con el análisis de las funciones determinadas que asume en esos casos y culmine con el examen de los instrumentos de que dispone para cumplir dichas funciones. Por qué, para qué y cómo son las tres preguntas básicas a las que hay que dar respuesta. La clave para obtener

una visión verdaderamente integral de la actividad del Estado en la economía está en ligar de forma coherente estos tres pasos y en analizar cada uno de ellos con la amplitud, pero a la vez minuciosidad, que la realidad económica marca.

2. LA ECONOMÍA DE MERCADO COMO SISTEMA COMÚN DE ORGANIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

El mercado es el lugar (físico o no) en el que se producen intercambios. Alguien ofrece una determinada mercancía que a otro le interesa. Si llegan a un acuerdo para que el primero ceda al segundo esa mercancía, bien sea a cambio de otro bien o servicio, bien sea a cambio de algo simbólico pero con valor (cualquier forma de dinero), y además esta acción no es esporádica sino que se repite con alguna frecuencia (se trate o no de los mismos actores, se llegue o no al acuerdo con las mismas condiciones), se ha creado un mercado. Este acto se repite desde que las sociedades humanas comenzaron su evolución para convertirse en algo diferente de meras comunidades autárquicas de cazadores-recolectores: los intercambios, ergo los mercados, han sido la base de la actividad económica, actividad sin la que no se entiende ningún desarrollo social.

Esta imbricación de la economía en la sociedad tiene un efecto bidireccional: las formas de organización social están condicionadas por la realidad económica en que toman forma pero a la vez la economía está mediada por el orden social (político) existente. Esto significa, en último término, que la economía no es meramente un conjunto de mercados formados espontáneamente sino una realidad compleja en que existen normas que protegen, condicionan, controlan u orientan esos mercados. Las actividades con contenido económico en apariencia más sencillas pueden (suelen) estar reguladas. Recoger setas o leña en el bosque o moluscos en el mar puede requerir una licencia y estar prohibido fuera de unas fechas determinadas; su venta puede exigir superar una inspección sanitaria, la obtención de un permiso o que se realice en un lugar concreto. No son exigencias modernas. Aunque su contenido haya evolucionado, algunos de estos requisitos ya existían hace siglos.

Es obvio que este ejercicio de supervisión o de control se realiza porque la sociedad así lo decide. Quién tenga autoridad para representar a la

sociedad en la toma de esas decisiones es algo que depende del lugar y del momento histórico. Si a la persona o institución que ejerce esa autoridad la llamamos genéricamente Estado¹, se concluye que el Estado desempeña un papel determinante en la economía. Salvo en situaciones extremas en que la autoridad se convierta en represora de la iniciativa privada, las características de cualquier economía toman forma, pues, por la interacción de los agentes que actúan en los mercados con el sector público.

No por ello los mercados dejan de ser el engranaje de la economía. Sin que mediara la actividad pública, *el mercado* (entendido como el conjunto de todos los mercados particulares) sería el mecanismo único para dar respuesta a las preguntas básicas de la economía: cómo se organizan los recursos de que la sociedad dispone, a qué fines se dedican y cómo se distribuyen los bienes y servicios que con esos recursos se producen. El procedimiento es simple. De los intercambios surge un precio. Algunos bienes o servicios son más caros (más valorados) que otros y quien los posee puede intercambiarlos por cantidades superiores de los otros bienes. Si ello es así, parece que habrá más personas interesadas en producir esos bienes o servicios o en destinar recursos para ese fin. De ese juego surgen cantidades y repartos que se ajustan dinámicamente. Cuando se considera en conjunto, la actuación del Estado no llega a modificar de manera radical esos resultados por lo que el mercado no deja de ser el mecanismo básico para organizar la actividad económica. Por ello, la mayor parte de las economías, aunque *mixtas*, son *economías de mercado*.

La afirmación puede darse por válida, de manera global, en la actualidad. Ello no obsta para que existan casos en los que el Estado sí que rectifica profundamente los resultados generados por el mercado. De hecho, en muchas etapas del pasado en que la economía estaba al servicio de un soberano esta ha sido la norma. En tiempos más recientes, en las economías dirigidas o planificadas el Estado ha tomado un control exhaustivo de la economía llegando a sustituir totalmente a los mercados en la decisión acerca de cómo se emplean los recursos y a quién llegan los bienes producidos. Esta situación representaría uno de los polos en el

¹ En el resto de este libro se utilizará con frecuencia esta denominación genérica de Estado para referirse a cualquier expresión de gobierno, sea cual sea su función o alcance territorial. También se utilizarán los términos gobierno, sector público o Administración pública. Aunque no son obviamente sinónimos, se usa la licencia de tomarlos como términos intercambiables.

eje Estado-mercado. El otro, el de actuación pública nula, es casi inverosímil pues, como veremos más adelante, el Estado tiene que asumir al menos la función de asegurar que se cumplen las obligaciones asumidas en los intercambios. Entre estos dos extremos cualquier situación es imaginable. Aunque se habla con frecuencia de modelos o incluso de ideologías y se agrupan los países en consecuencia, no hay dos Estados en los que la actividad pública en la economía sea exactamente igual o, considerado de otra manera, no hay dos Estados en que se tenga la misma convicción sobre la conveniencia de dejar al mercado en solitario para alcanzar este o aquel objetivo, ya sea común, ya sea referido a un cierto sector de actividad o a un cierto segmento de población.

Con todo, pese a los múltiples matices y puntualizaciones que se pueden hacer, el mercado es el punto de partida para el estudio, sea teórico o aplicado, de la economía y también para el estudio de la actividad del Estado en la economía.

Lectura 1.1. El Índice de Libertad Económica

No es fácil realizar una agrupación de países en función del *tipo de economía*. No hay categorías establecidas sino muy diferentes situaciones de prevalencia del mercado o de la actividad pública. Algunos gobiernos pueden dejar unos sectores totalmente en manos de la iniciativa privada pero mantener un control estricto en otros. En otros países la situación puede ser la inversa o pueden adoptar posiciones intermedias. Incluso en aquellos países que hacen una declaración manifiesta de su posición ideológica (en concreto declaran que siguen un modelo socialista) la situación real de sus economías puede no responder completamente (o no responder en absoluto) a lo que se proclama.

Una clasificación posible es la que ofrece el Índice de Libertad Económica¹. Se trata de un índice sintético o compuesto formado por doce variables a las que se les da igual peso. Como en todo indicador de estas características, la forma de realizar la agregación tiene su incidencia en el resultado final. También la tiene la forma de valorar factores tan complicados de medir como pueda ser la «libertad frente a la corrupción» o la «libertad comercial». La prevención aumenta si quien elabora el índice, aunque hasta 2016 en colaboración con *The Wall Street Journal*, es una asociación (*The Heritage Foundation*) que afirma que *los principios por los que lucha cada día son la libertad de empresa, un gobierno reducido, la libertad individual, los valores tradicionales estadounidenses y una defensa nacional fuerte* [sic].

Aun con todas estas cautelas, la clasificación es interesante por ser casi la única disponible para ordenar a los países por su grado de, llamémosle así, confianza en el mercado. En la clasificación de 2018, los diez primeros clasificados fueron Hong Kong, Singapur, Nueva Zelanda, Suiza, Australia, Irlanda, Estonia, Reino Unido, Canadá, y Emiratos Árabes Unidos. En el otro extremo cerraba la clasificación Corea del Norte antecedida en ese orden por Venezuela, Cuba, República del Congo, Eritrea, Guinea Ecuatorial, Zimbabue, Bolivia, Argelia, y Yibuti².

Cuestión diferente y mucho más controvertida es el establecimiento de categorías (realizadas a partir de cortes adoptados subjetivamente en determinadas puntuaciones). Puesto que en la presentación del informe de 2016 se afirmaba que *quizás la lección más importante en estos tiempos convulsos sea que la demostrada superioridad del sistema de libre mercado y el valor de la libertad económica deben reiterarse de manera categórica*, no parece extraño que el listón esté a tal altura que solo los primeros seis países entren en el grupo de *libres*; los siguientes 28 países son considerados *mayormente libres*, otros 62 países son *moderadamente libres*, 63 son *mayormente controlados* y 21 tienen economías *reprimidas*. Como se ve en la figura 1, la mayor parte de los países de Europa están catalogados como *mayormente o moderadamente libres*, categoría que pocos países alcanzan en África o en el Asia sin salida al Pacífico. América del Sur es la región que presenta más disparidades entre sus países.

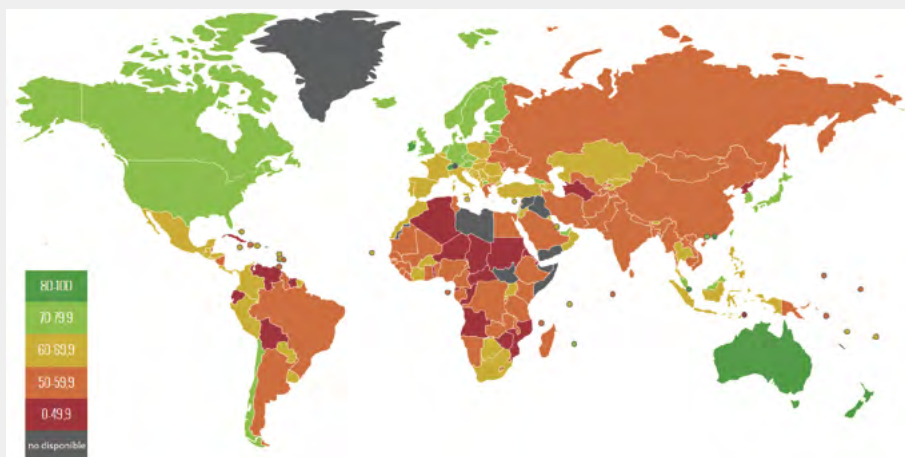


Figura 1. Índice de Libertad Económica (2018)

¹ <https://www.heritage.org/index/>

² En la clasificación no se incluyen algunos países probablemente candidatos a estar en esas últimas posiciones (Irak, Libia, Somalia, Siria y Yemen).

3. LAS FUNCIONES (OBSERVADAS) DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Antes de proceder al examen sistemático de la actuación pública en la economía, siguiendo el recorrido causas-objetivos-instrumentos, es interesante realizar una aproximación que sea meramente descriptiva. En los manuales al uso de introducción a la Economía se considera que el sector público es uno de los tres agentes, junto con consumidores y empresas, que participan en los intercambios con que se construye una economía. El esquema simplificado habitual representa a estos actores como vértices de un triángulo cada uno de cuyos lados está formado por cuatro tipos de flujos paralelos: dos flujos de bienes y de servicios (uno en cada sentido), y otros dos flujos monetarios, como compensación o pago de los movimientos anteriores. Esto significa que el Estado da (o vende) bienes y servicios y recibe dinero por ellos, pero también los recibe (o compra) y paga; ello ocurre tanto en su relación con particulares como con empresas. Limitados a este esquema, son dos las funciones que el Estado asume en la economía:

1) El Estado suministrador

Los gobiernos ofrecen, bajo diferentes modalidades, bienes y servicios. Particulares y empresas pueden utilizar, por ejemplo, los servicios de una empresa pública de correos, o dedicada a la distribución de agua o de energía, o a la gestión de un aeropuerto. Aunque la producción pública de bienes suele ser menor que la de servicios, los gobiernos de algunos países venden minerales, armas o incluso alimentos.

El catálogo de suministros públicos no es único ni está cerrado, lo que significa que es diferente en cada país y, a veces, en cada región o incluso municipio. Del mismo modo, la gama de precios y condiciones en que se ofrecen los servicios o bienes es también muy variada.

2) El Estado cliente

Las Administraciones públicas necesitan todo tipo de bienes y servicios para su funcionamiento cotidiano. Un hospital público compra verduras si tiene cocina propia o puede contratar los servicios de una empresa que se encargue de elaborar las comidas. Entre otras muchas cosas, un colegio necesita bolígrafos y un ser-

vicio de limpieza o de conexión a internet. Un Estado puede contratar con una empresa la construcción de una autopista.

El peso de las compras y contratos públicos depende obviamente del tamaño del sector público pero suele ser significativo en todos los países.

La sencilla visión anterior, que pone al Estado a la misma altura de los otros dos agentes, empresas y consumidores, asume implícitamente que el intercambio (o sea, el mercado) es lo único que importa a la economía. Nada se dice de que ese intercambio se rige por unas reglas concretas y se produce circundado por una determinada realidad que lo condiciona. Con la mayor altura de miras que ofrece esta perspectiva, el Estado deja de ser un agente similar a los otros y se toma conciencia de que el abanico de las funciones económicas que asume es más amplio. Básicamente, se puede hablar de otras tres funciones:

3) El Estado organizador

La ordenación de los intercambios, y en general de toda actividad económica, no es espontánea. Se produce de acuerdo con unas reglas que conllevan derechos y obligaciones. Son los gobiernos quienes dictan esas normas, basándose en su poder para forzar su cumplimiento. Las reglas del juego pueden ser muy generales, como es el caso de las cláusulas admisibles en un contrato mercantil, o tan particulares como la lista de ingredientes prohibidos en la elaboración de alimentos infantiles.

Asociada a esta labor, o con más exactitud como parte de ella, está la tarea de supervisión y de vigilancia. El Estado juez y policía, encargado de proteger los derechos o de velar por el cumplimiento de los contratos, puede subsumirse en la figura del Estado organizador.

4) El Estado decisor

Las reglas de que se habla en la función anterior pueden ser unas u otras. El hecho de elegir o de privilegiar estas frente a aquellas puede implicar (implica, de hecho) orientar los intercambios hacia un resultado concreto. En otras ocasiones, los resultados esperados no son meramente sugeridos sino establecidos de

forma explícita: los gobiernos se marcan objetivos y conducen la economía, con mayor o menor firmeza, hacia la consecución de dichos objetivos.

Así, los gobiernos pueden exigir a los bancos el cumplimiento de determinadas condiciones para la concesión de préstamos hipotecarios (con el fin de incentivar o restringir la compra de viviendas) o bien pueden fijar de manera exacta el precio de la gasolina, el tipo de cambio de la moneda o la tasa de inflación que se considera conveniente.

5) El Estado incentivador

Los Estados no solo imponen o exigen. A veces, de modo más sutil, establecen condiciones para impulsar o frenar determinadas actividades, sin que ello coarte la libertad de empresas o consumidores para actuar de otra manera.

Un gobierno puede ceder suelo público a quien quiera establecer una industria en tal o cual región o lugar concreto. También puede conceder una ayuda o un crédito a quienes estén dispuestos a reformar su casa de manera acorde con ciertos parámetros de eficiencia energética. O, si lo que quiere es desincentivar, puede ofrecer una ayuda a todos los que compren un coche nuevo con la condición de que este no tenga motor diésel.

Completado este análisis, la conclusión es que, pese a ser una vía posible para explicar de manera sucinta la actividad pública en la economía, resulta insuficiente. La mera constatación de la existencia de estas cinco funciones no indica cuál sea el peso de cada una ni su grado de compatibilidad, en qué circunstancias se recurre a una u otra o qué sea lo que se pretende en cada caso.

4. ¿POR QUÉ? RAZONES PARA UNA IMPLICACIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Al principio de este capítulo se ha dicho que, hoy en día, la economía de mercado es admitida casi universalmente como la opción primordial con que organizar la vida económica. Pero en la sección anterior se ha visto que las funciones del Estado en la economía son variadas y en apariencia tras-

centes. La conciliación de ambas realidades sería difícil si se hubieran de cumplir las restricciones que los que se refieren a la actuación del Estado en la economía como una *intervención* exigen. La explicación de la aparente paradoja surge de aceptar el hecho de que los Estados, se repite una vez más, no están subordinados al mercado y, aunque aceptando su labor, tienen potestad para modificarla si así se toma la decisión en su seno. Dicho esto, toda decisión tiene (tendría) que estar fundamentada y cuando se dispone que el Estado sustituya o complemente al mercado debe (debería) haber un convencimiento de que el resultado es mejor que el que se obtendría dejando que el mercado actuara en solitario. Es cierto que, como ciencia social que no exacta, la Economía no puede ofrecer certezas y que el criterio depende de la interpretación acerca de cuál será la evolución de los acontecimientos que seguirían a la decisión en cuestión. Pero, sea cual sea este criterio, el ejercicio de reflexión es (debería ser) ineludible.

La conclusión es que, aunque conceptualmente los Estados *podrían* actuar sobre la economía en cualesquiera circunstancias, solo *deberían* hacerlo cuando hubiera una razón para ello. La respuesta a la pregunta *¿por qué?* es por tanto siempre esencial para determinar la implicación del Estado en la economía. Esta respuesta tiene que ver con las insuficiencias y limitaciones del mercado (entendido como suma de todos los mercados particulares) o de ciertos mercados concretos. Las carencias identificadas son de dos tipos: no alcanzar un resultado eficiente o no considerar adecuadamente valores que la sociedad estima.

4.1. Las carencias *del* mercado

En su sentido económico, eficiencia es lograr un determinado resultado empleando un mínimo de recursos o, alternativamente, conseguir el máximo resultado partiendo de unos recursos dados. Dado que los recursos son limitados (*escasos* se dice en los manuales), la eficiencia es un objetivo que merece presidir toda actuación económica. Cuando se habla de recursos, o de factores de producción, la Economía clásica los divide en tierra, trabajo y capital (capital físico como puedan ser edificios o máquinas); luego se han incorporado a la lista el capital humano y la tecnología. Sin necesidad de entrar en una descripción detallada de cuáles sean los factores involucrados, lo que es claro es que si en la fabricación de zapatos mejoramos el proceso para obtener el mismo número de