

## INTERVENCIÓN ESTATAL Y ECONOMÍA PÚBLICA

JORGE IBARRA CONSEJO \*

### INTRODUCCIÓN

Para poder explicarnos mejor las causas, el sentido y las formas de la amplia intervención del Estado, tendencia que se da en la evolución de las economías capitalistas modernas, resulta necesario resaltar ciertos rasgos de éstas que el análisis convencional ha tendido más bien a omitir o ignorar. En primer lugar habría que tomar en cuenta que al contrario de como nos las presenta el análisis económico convencional, las economías de libre mercado capitalistas no tienden a un funcionamiento expedito y armónico. Más bien, y por el contrario, el desequilibrio, las imperfecciones en su funcionamiento y el conflicto entre agentes sociales diversos que participan en el proceso económico han demostrado ser la pauta de su desenvolvimiento. Además, la estructura y el funcionamiento de la economía están entrelazados con todo un complejo de fenómenos diversos que surgen de la existencia de los hombres en sociedad. La vida económica no puede contemplarse como una simple conjunción de intercambios mercantiles entre individuos, sino como una comunidad de producción y distribución de bienes materiales que comparte determinaciones mutuas con los demás órdenes de la vida social.

Una de los rasgos del análisis económico convencional es su excesiva simplificación al caracterizar la economía de libre mercado capi-

\* Maestría en Docencia Económica.

talista. Destaca en particular la poca variedad de sujetos sociales que participan en la economía, así como la uniformidad con que se trata su comportamiento, fundamentado en la preconcepción de un motivo económico vital limitado: la búsqueda individual del máximo de utilidad. El objeto de estudio del análisis convencional es la constitución y operación de la esfera económica según la imagen caracterizada por la tendencia a la armonización de los intereses individuales mediante la corrección mecánica y más o menos expedita a través de la competencia y el mercado (de la operación de las "leyes" de la oferta y la demanda), de las ineficiencias e insuficiencias en la producción de bienes y servicios, frente a las necesidades y preferencias que los individuos manifiestan libremente. El funcionamiento libre del mercado conduce, así, a una asignación eficiente de recursos, entendida ésta en un doble sentido: se produce justamente lo que los individuos demandan y en condiciones de máximo rendimiento de los factores que participan en la producción. En este mismo escenario, además, el aliciente de la ganancia, como medio para acrecentar la utilidad (los individuos, que son racionales, siempre prefieren más utilidad que menos) conduce a los individuos de manera permanente, y hasta el límite de su deseo, al ahorro y la inversión productiva, con la consecuente creación de nueva riqueza y mayores niveles de bienestar.

Concebida la economía en un plano tan simplificado y distorsionado, en el análisis convencional únicamente se consideran ciertos casos específicos, estrechamente definidos, de formas de mal funcionamiento del mercado libre en la obtención de la eficiencia y el crecimiento económico. Estos casos, que dan pie a la intervención del Estado en la economía, son, de manera destacada: los bienes públicos y otros casos intermedios de las llamadas externalidades, el monopolio natural, las fluctuaciones macroeconómicas y las diferencias de las preferencias intertemporales privadas con la social (que es de hecho también una forma de externalidad). Mención aparte requiere el caso de intervención para corregir distribución desigual del ingreso; ésta se asume como un problema social y moral ajeno al buen funcionamiento de la economía (a la asignación eficiente de recursos) y en realidad su corrección da lugar a permutas o dilemas entre equidad social, por un lado, y distorsiones en el comportamiento económico espontáneo de los individuos por otro, lo cual tiene un costo precisamente en términos de eficiencia económica y crecimiento.

En contraste con el análisis económico convencional, resulta más

apropiado estudiar el desenvolvimiento de las economías de mercado a través de esquemas más cercanos a su compleja realidad: ésta se caracteriza por la presencia de una diversidad de sujetos, de múltiples procesos productivos que descansan en diferentes tecnologías, todo ello en un contexto de frecuentes desajustes e insuficiencias que no se corrigen a sí mismos por las leyes del mercado, y, además, de una amplia problemática social concomitante. Hay que resaltar también, de manera principal, que al lado de la existencia de iniciativas individuales en la vida económica tienen un mayor peso los patrones de acción colectiva y el funcionamiento de acuerdos institucionales, emanados éstos de la confluencia de iniciativas e intereses, a veces armónicos pero con frecuencia conflictivos, de grupos de sujetos sociales. A partir de una visión como ésta se logra una mejor comprensión de la intervención del Estado en la economía.

#### ECONOMÍAS CAPITALISTAS Y ESTABILIDAD SOCIAL: EL ORIGEN DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Las sociedades capitalistas constituyen, entre otras cosas, magnos ordenamientos de producción, división del trabajo, intercambio comercial y acumulación de capacidad productiva. Su desenvolvimiento, particularmente desde la segunda parte del siglo XIX, ha marcado una diferencia abismal frente a la historia previa de la humanidad en términos de la cantidad y envergadura de las actividades económicas interdependientes, del potencial productivo y organizativo alcanzado y, en consecuencia, de la extensión del bienestar material.

Las economías capitalistas se han desarrollado, en su vertiginoso progreso productivo, a través de marcadas transformaciones tecnológicas e institucionales. También y de la misma manera, se ha transformado el comportamiento de los agentes sociales en el proceso de producción y acumulación de capital. Es particularmente importante resaltar el contraste entre rasgos tales como la preeminencia de la pequeña empresa, la relativa simplicidad tecnológica de los procesos productivos, la atomización de los sujetos económicos y la libre competencia en los mercados, la competencia de precios y la relativa estrechez de miras de los empresarios —rasgos todos ellos propios de una imagen tal vez un poco idealizada del capitalismo temprano— con las características que al paso del tiempo han prevalecido: el

predominio de las grandes corporaciones y grupos financieros, los altos niveles de complejidad tecnológica e interdependencia productiva, la preeminencia de la acción colectiva a partir de relaciones de conflicto y negociación entre entidades tales como las grandes empresas, conglomerados y grupos financieros ya mencionados, las agrupaciones patronales, las agrupaciones de productores de sectores diversos, las organizaciones sindicales, las organizaciones de consumidores, etcétera. Debe destacarse señaladamente, las diversas formas de actuación estratégica de las modernas corporaciones. El análisis económico convencional parece corresponder más a la imagen idealizada de capitalismo temprano que a las características del capitalismo moderno.

La extensa problemática económica y social de las sociedades capitalistas sólo puede ser analizada a profundidad a lo largo de muchas páginas. Podemos, sin embargo, destacar, aunque sea someramente, algunos de sus rasgos sobresalientes.

Sabemos que una de las características propias de las economías capitalistas ha sido su desenvolvimiento y progreso bajo condiciones de inestabilidad recurrente. El crecimiento cíclico, con periodos alternados de duración diversa de expansión y recesión, está relacionado con la discrepancia global entre los ritmos de expansión del consumo, por un lado, y la acumulación rentable de capacidad productiva, por otro. Este comportamiento inestable entraña, como bien lo sabemos, innumerales desperdicios de potencial productivo y penuria económica para amplios contingentes de la sociedad en épocas de recesión económica. El conflicto social en la recesión económica se torna particularmente crítico. Por otra parte, la desagregación de la producción en un número tan grande de actividades interdependientes, no plenamente coordinadas, es asimismo fuente de fricciones e inestabilidad entre sectores productivos individuales aun en las economías industrializadas donde las articulaciones intersectoriales que provee el mercado y algunas formas de planeación son relativamente más firmes.

Las economías capitalistas de desarrollo tardío enfrentan además de las fluctuaciones macroeconómicas, graves desfases e insuficiencias sectoriales, lo cual constituye una limitación estructural que además de aumentar la propensión a la inestabilidad de manera directa, determina la recurrencia, que en algunos países es casi permanencia, de altos niveles de inflación y problemas de pagos externos.

Una faceta particularmente importante relacionada con la complejidad y la tendencia a la inestabilidad de las economías capitalistas es

la nutrida constelación de interrelaciones financieras. Éstas, en contrapartida con el funcionamiento inestable de la economía, se desarrollan al paso de una sucesión recurrente, pero cada vez más compleja, de fallas, reajustes e innovaciones institucionales que modifican frecuentemente la composición y el valor de los activos financieros, así como la capacidad financiera de los diferentes agentes económicos. Pero esta dinámica, a su vez, da pie a la práctica extendida de operaciones especulativas separadas de la esfera productiva, las cuales añaden resonancia a las fluctuaciones económicas y crean un entorno todavía más vulnerable y propenso a la inestabilidad.

También hay que destacar el hecho, repetido en diferentes naciones industrializadas, de que la libre iniciativa individual no ha sido siempre suficiente para proveer de ciertas capacidades a la estructura económica (como infraestructura productiva de diversos órdenes, producción de insumos básicos, redes de intermediación financiera, etcétera) fundamentales en el impulso y la consolidación del desarrollo capitalista. Es así que la experiencia de muchos países registra que fue la acción deliberada del Estado la que complementó los esfuerzos de los agentes privados. En los países de desarrollo tardío las insuficiencias y los rezagos han ido más allá de la conformación misma de las capacidades estructurales requeridas, por lo que al Estado se le han conferido en los hechos tareas de mayor amplitud en la constitución de sus economías de mercado capitalista, como por ejemplo el propio impulso a la acumulación privada de capital.

Las sociedades capitalistas son comunidades de producción sumamente heterogéneas en varios sentidos. Destacan por su importancia como líderes de los procesos económicos las corporaciones gigantes, que generalmente forman parte de conglomerados industriales o financieros de alcance nacional o internacional. Éstos introducen recurrentemente tecnologías de elevada productividad, disponen de un amplio potencial financiero, son precursoras de hábitos de consumo, y, algo muy importante, son fijadoras de precios a partir de las estrategias de financiamiento de su expansión.

Con las empresas gigantes conviven empresas medianas y pequeñas en un número mucho mayor. Éstas tienen capacidades productiva y financiera mucho más limitadas, así como menores horizontes de expansión y requieren una administración más simple. A pesar de su gran número, su participación relativa es baja en la mayor parte de las industrias, más no lo es su ocupación de mano de obra en muchos ru-

bros de actividad. Existen asimismo grandes y pequeños productores de bienes primarios con diferente capacidad para influir en sus precios. De la misma manera, gran número de individuos se desempeñan independientemente en múltiples actividades de producción de bienes y servicios, existiendo entre ellos toda una gama de condiciones de trabajo y niveles de ingreso.

En las economías de mercado, el contingente poblacional más grande, los asalariados, constituye en realidad un conjunto diverso conformado por diferentes estratos en función de niveles de calificación, condiciones de trabajo y niveles de remuneración. Los desempleados o subempleados crónicos son, por otra parte, un contingente amplio en términos absolutos, y a menudo también en relación a la población total en capacidad de trabajar.

Por otro lado, en las sociedades capitalistas interactúan importantes agrupaciones de diferente tipo, como las empresariales, los sindicatos, las organizaciones de productores de bienes agropecuarios, las asociaciones de profesionistas, las organizaciones de consumidores, los grupos ecologistas, etcétera, todas ejerciendo una mayor o menor influencia sobre el curso de las actividades productivas y el curso de la economía en general.

Así, las sociedades capitalistas están densamente estratificadas, albergando en su seno toda una multiplicidad de niveles de bienestar material, formas de vida, actitudes frente al esfuerzo productivo y el riesgo, expectativas ante el futuro y seguridad económica, posiciones frente a los cambios en los entornos económico y político, etcétera. Ello da lugar a una diversidad de comportamientos que no son ni necesaria ni frecuentemente armónicos, y que finalmente conforman el desenvolvimiento de la economía.

Paralelamente a su gran potencial productivo, las economías capitalistas, aun en el caso de los países de máximo desarrollo industrial, no han solucionado (porque tal vez su funcionamiento no esté dirigido a ello) los problemas de inseguridad económica y pobreza que afectan a amplios contingentes de su población. Esta problemática se agranda en el caso de los países de desarrollo tardío, con sus aspiraciones de mejorar las condiciones materiales de vida de su población frustradas en mayor o menor medida.

Finalmente, otra cuestión que ha suscitado una preocupación creciente, por la gravedad que entraña, es la acción destructiva y depre-

dadora, en buena medida incontrolada, sobre el entorno físico y biológico, fuente de los recursos primarios de la producción. Este fenómeno surge de manera natural del gran potencial productivo de la economía así como de la concurrencia de actividades productivas realizadas a título propio por agentes individuales a partir de sus limitados objetivos económicos.

En síntesis, la magnitud de las comunidades de producción que constituyen las sociedades capitalistas; la complejidad de su estructura productiva; la interdependencia entre los agentes participantes y lo nutrido y conflictivo de su interacción; la omnipresencia de la rentabilidad financiera como criterio para el desenvolvimiento de las diversas actividades económicas, etcétera, son factores asociados a la gran capacidad productiva de estas economías así como a la extensión del bienestar material que hoy atestiguamos y que beneficia a amplios grupos en un elevado número de países, pero, naturalmente, todo ello asociado a la inadecuación e insuficiencia de estas economías para proveer la satisfacción, asegurarla y generalizarla a toda la población en un mínimo decoroso en términos de los modernos patrones de producción y consumo y de bienestar material. Del conflicto y de las deficiencias para asegurar y extender el bienestar material surge la potencial, siempre latente inestabilidad social, que entra en conflicto con las posibilidades de constituir y preservar, por medios políticos, ordenamientos sociales estables y regidos por principios democráticos, aspiración que con notables y frecuentes excepciones comparten las sociedades contemporáneas. Aquí parece encontrarse el camino que mejor nos conduce a juzgar la intervención del Estado en la economía: la contraposición entre economía capitalista, con sus atributos y graves insuficiencias y problemas básicos, por un lado, y la consecuencia de ordenamientos sociales estables y susceptibles de perfeccionamiento, por otro.

Esta contraposición fundamental es reconocida, con diferentes grados de atención, por distintos economistas y corrientes de pensamiento desde hace mucho tiempo. Así, la idea de que el bienestar social generalizado y la eficiencia económica son connaturales al gran potencial productivo de la economía capitalista ha encontrado detractores a lo largo de todo un espectro de posiciones que comienza con los propios disidentes en ciertas porciones de la misma teoría económica convencional. Con ello, el reconocimiento de la necesidad de un control deliberado de la sociedad sobre el funcionamiento de la economía y la

consiguiente intervención del Estado como representante de la sociedad organizada, encuentra variadas formulaciones, de diverso alcance, en la historia del pensamiento económico.

#### INTERVENCIÓN ESTATAL, ECONOMÍA PÚBLICA Y FINANZAS PÚBLICAS

La diversidad de expedientes mediante los cuales se busca hacer frente desde la organización política de la sociedad a las cuestiones económica y social surgidas del funcionamiento del libre mercado capitalista puede ser denominada genéricamente como intervención del Estado en la economía. Hay que señalar que en el propio pacto constitutivo de las diferentes naciones capitalistas se presentan definiciones, muy precisas en algunos casos, de las connotaciones económicas de la organización política; de aquí se desprenden tanto la existencia de los espacios y los derechos económicos propios de los particulares, como las obligaciones y atribuciones del Estado en esta materia. Las atribuciones estatales están orientadas a la mediación entre estabilidad y progreso social, y la enorme dificultad que el ordenamiento capitalista de la producción manifiesta frecuentemente en frentes diversos, para el logro de tales aspiraciones. Recordemos que es propósito expreso de las naciones que se definen como democráticas alcanzar en su desarrollo histórico niveles generalizados de bienestar económico y social para su población. Y este propósito, no obstante los rezagos y las desviaciones históricas de algunos países, siempre reaparece en el curso de la reformulación de sus proyectos políticos desde que existe conciencia de que la capacidad productiva alcanzada por la humanidad parece hacerlo posible.

Es sabido que la intervención del Estado en la economía, siempre existente en mayor o menor medida en los países capitalistas, creció y se diversificó a partir de la tercera década de nuestro siglo. En los países altamente industrializados esta intervención aumentó marcadamente desde la Segunda Guerra Mundial, cuando ya había sido remontada la gran depresión. La realidad económica y social vivida a lo largo de estos dos episodios de la historia dejaron una honda huella en la sociedad. Los temores de un regreso a las condiciones depresivas de la economía en tiempos de paz, así como la experiencia de la gran movilización económica que tuvo lugar para sostener la guerra, produjeron un gran acuerdo en torno a la idea de que el Es-

tado podía y debía intervenir ampliamente en la economía para sostener la recuperación y enfrentar a los fantasmas sociales del desempleo, la pobreza y la inseguridad económica. Como pronto se pudo observar, la nueva expansión económica de estos países no sólo trajo consigo la regulación macroeconómica y los programas de bienestar social, sino también conjuntó, bajo diferentes pautas, la coparticipación del Estado y las grandes corporaciones, destacando por ejemplo la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías y, en algunos países, incluso la práctica de la planeación indicativa.

Otro hecho característico de nuestro siglo ha sido el surgimiento de nuevos proyectos de nación en países que ya tenían una breve vida independiente o que sucesivamente fueron alcanzándola. Siendo su rezago económico tan grande y su desarticulación como sociedad tan pronunciada en la gran mayoría de estas jóvenes naciones independientes, el Estado asumió la tarea de la conformación misma de las nuevas economías de mercado capitalistas reservándose para tal efecto importantes funciones, aun de mayor alcance y diversidad que en el caso de los países altamente industrializados.

Habiendo quedado establecida tan firmemente tras varias décadas de desarrollo, la intervención del Estado en la economía no ha sido completamente eficaz en muchos de sus propósitos bajo las pautas específicas en que se ha llevado a cabo. Además, como lo han hecho patente los últimos lustros de crisis económica, esta intervención, al tiempo que ha desarrollado con mayor o menor éxito sus cometidos, también ha contribuido al agravamiento de la situación a partir de sus problemas particulares. Así, se han evidenciado fenómenos tales como la multiplicación de los ámbitos de intervención por encima del avance en las formas de participación y control de la sociedad sobre la gestión estatal, y en esa medida la diseminación de la ineficiencia, de las relaciones clientelares con sectores específicos de la comunidad, y de la corrupción. También, la rigidez burocrática y la inercia en las acciones ante los cambios en la estructura y el funcionamiento de la economía, con la consecuente inadecuación de las medidas puestas en práctica. Los conflictos "limítrofes" en diferentes áreas de actividad con intereses privados, han sido también característicos. Por último pero no en importancia, está la persistente insuficiencia financiera del Estado que ha sido fuente de permanentes conflictos con los sectores sociales más favorecidos en el proceso de desarrollo económico. Además, el manejo de los requerimientos financieros del Estado se ha

relacionado con los frecuentes desarreglos ocurridos en las condiciones monetario-financieras generales.

Todo lo anterior forma parte de la crítica situación económica a la que se han enfrentado los diferentes países a partir de los años setenta, y ha dado lugar, en consecuencia, a importantes reconsideraciones sobre la diversidad y los mecanismos establecidos de la intervención del Estado en la economía. Las economías capitalistas, desde luego, no pueden revertir su condición de ser ordenamientos complejos, afectados por insuficiencias y problemas como los considerados en la sección anterior y que parecen ser connaturales a su funcionamiento espontáneo. En consecuencia, resulta menos que simplista interpretar los procesos de desregulación y privatización de ámbitos de participación estatal, propios de nuestro tiempo, como un mero retorno al viejo (y en buena medida idealizado) orden liberal. La intervención estatal, ante la problemática actual y los cambios en la estructura de las economías, tomará obligadamente nuevos cauces que aún no están plenamente definidos. Ello está haciendo surgir en las agendas de investigación y en los ámbitos de formulación de políticas gubernamentales el reto de dilucidar los cambios factibles y probables en el alcance y las formas en que tal intervención habrá de llevarse a cabo.

Con el acrecentamiento y diversificación de la intervención estatal cobró relevancia la política económica, parte determinante del desenvolvimiento cotidiano de las economías capitalistas. Entendemos por política económica al proceso, con participación social amplia, de reconocimiento e interpretación de la problemática económica y social, así como de generación y promoción de iniciativas distintas, frecuentemente rivales, para enfrentar dicha problemática. El proceso de política económica lo realizan diversos grupos organizados de la sociedad y distintos organismos estatales, cada uno de ellos pugnando porque sus concepciones y sus iniciativas prevalezcan y formen parte de, o sean, las políticas de gobierno.

La política económica, definida como campo de estudio relevante para comprender la intervención estatal, analiza el propio proceso de gestación de interpretaciones de las problemáticas económica y social, la promoción de diferentes concepciones e iniciativas de acción, su procesamiento político y su transformación en políticas de gobierno. También, de manera particularmente destacada, se ocupa de los aspectos propositivos y operativos en torno a la definición de objetivos de política y de la aplicación de instrumentos para alcanzarlos, todo

ello tanto a nivel de ámbitos específicos como al del funcionamiento global de la economía.

La intervención estatal tiene lugar, en primer término, mediante distintas regulaciones que pretenden restringir sesgando o prohibiendo con fines económicos o sociales específicos, la libertad de acción particular en cuestiones o ámbitos diversos. Esta es una forma indirecta de intervención en la medida en que se lleva a cabo simplemente sobre la base de obligar al apego a una cierta normatividad bajo la vigilancia de la sociedad y el gobierno. La creciente amplitud y densidad de la regulación de las actividades económicas constituye uno de los rasgos sobresalientes del capitalismo moderno, y por ello es una de las cuestiones objeto de reconsideración generalizada en los últimos lustros de revisión de la intervención estatal.

Más importantes que la regulación son las formas mediante las cuales el Estado participa directamente en la conformación de los flujos de producción o provisión de bienes y servicios, ahorro, financiamiento y formación de capital, así como en la provisión de empleo y la distribución del ingreso. A esta esfera de la intervención estatal es a la que propiamente podemos llamar economía pública.

Como parte de la intervención directa del Estado destaca primeramente la generación y coordinación de planes y programas económicos concertados con los diversos grupos sociales. Los planes generales y los programas específicos que se han implantado en los países capitalistas tienen una existencia de muchas décadas. Su alcance y modalidades han sido diferentes entre países y épocas particulares. Con la excepción de programas y proyectos específicos, la planeación se ha caracterizado por su enorme laxitud en virtud de obedecer a esquemas de tipo indicativo. Su expresión más simple, alrededor de la cual, sin embargo, se vuelcan en lo inmediato las expectativas de toda la sociedad, consiste en el manejo de las condiciones macroeconómicas básicas: niveles de empleo, precios, pagos internacionales y tipo de cambio, crecimiento, etcétera.

También, de manera destacada, la intervención directa se da por medio de la producción o provisión de bienes y servicios de diversa índole. La distinción entre provisión y producción radica en que muchos bienes y servicios se producen en empresas privadas pero su disponibilidad surge por iniciativa y a partir de la demanda del Estado. Los comúnmente llamados bienes públicos o bienes sociales, son un rubro característico de la economía pública, pero la producción o

provisión estatal se extiende muy por encima de éstos y frecuentemente se relaciona con la falta de capacidad productiva o financiera de los productores privados, los altos riesgos y la baja rentabilidad asociados a ciertos bienes y servicios, la necesidad de un suministro permanente garantizado, la creación de condiciones de competencia en algún mercado, la necesidad de proveer empleos productivos y otras razones económicas o abiertamente políticas. La promoción del desarrollo en los países atrasados también ha requerido que el Estado garantice la provisión requerida tanto de insumos de uso generalizado como de bienes de consumo básico. Como parte destacada de esa faceta de la economía pública se encuentra la contribución estatal a la formación de capital, tanto de planta productiva en diversos sectores de actividad, como en la construcción de importantes componentes de la infraestructura económica básica.

Otro orden de intervención estatal directa lo constituyen las acciones de redistribución del ingreso. Éstas tienen generalmente como finalidad principal atenuar la desigualdad económica y social. A menudo también se redistribuyen ingresos como mecanismo para estimular el desarrollo de ciertas actividades productivas. Las modalidades específicas de redistribución son diversas, siendo la tributación la base principal de subsidio hacia los agentes o sectores que se quiere favorecer.

Al referirnos a la economía pública resulta fundamental señalar la doble faceta de la tributación. Los impuestos son, en primer lugar, la principal fuente a través de la cual el Estado se allega los recursos para sufragar sus gastos. Pero al mismo tiempo, los impuestos, según sus montos y modalidades, modifican la condición de ingresos, capacidad adquisitiva patrimonial, y por ende las expectativas económicas y el comportamiento de los diversos agentes sociales. En esa medida el manejo de la tributación resulta ser complejo y delicado; al mismo tiempo, los impuestos poseen además de su mayor o menor capacidad recaudatoria, la propiedad de servir como instrumentos versátiles de política económica. Los precios y tarifas de los bienes que provee el sector público participan, desde luego, de este carácter dual de fuentes de ingreso e instrumento de política económica.

La intervención estatal se produce también de distintas maneras, en el sistema monetario financiero. Ante todo, la regulación de la emisión monetaria y las condiciones crediticias corresponde a una autoridad central. Ésta, con diferencias entre países, está dotada de una

mayor o menor autonomía frente al gobierno, pero generalmente existen mecanismos para hacerla actuar de conformidad con los lineamientos propios de las políticas de gobierno. Existen asimismo regulaciones específicas para los distintos tipos de intermediación financiera y del mercado de valores. El Estado realiza una intervención particularmente activa cuando cuenta con ordenamientos legales, o incluso con intermediarios financieros propios, que permiten ejercer el otorgamiento selectivo del financiamiento a diversas actividades económicas en función de las prioridades en las políticas de gobierno. En los países de desarrollo tardío ésta ha sido una de las formas características de intervención estatal.

Hay que destacar además, con particular énfasis, el tamaño del Estado como usuario individual de financiamiento, particularmente a partir de la intensificación de la intervención estatal y, desde luego, con la acepación del déficit fiscal como expediente de política macroeconómica. En virtud de ello, de las formas en que se financie el déficit público (o en situaciones menos frecuentes, de la manera en que se disponga del superávit) dependen en buena medida las condiciones generales de liquidez, el destino del crédito y el nivel de las tasas de interés a distintos plazos. Ello obliga a los gobiernos a obtener el financiamiento que requieren y, por otra parte, a ser consecuentes con los objetivos que se persiguen en materia monetario-financiera para el conjunto de la economía.

Por lo anotado hasta aquí, vemos que la intervención del Estado en la economía presenta una variada gama de temas para el análisis. Así, tenemos las diferentes facetas del proceso general de política económica, como ya se mencionó anteriormente. Además, la división de la política económica en compartimientos sectoriales específicos, tales como el industrial, monetario-financiero, sector externo, etcétera.

Si, por otra parte, nos circunscribimos al estudio de lo que hemos llamado economía pública, nos encontramos también con temas variados y de diferente alcance. Por intentar solamente una enumeración ilustrativa, de ninguna manera completa, podemos mencionar los siguientes: el proceso de dar coherencia a las políticas gubernamentales en lo que toca a la programación, ejecución y evaluación de la asignación y uso de los recursos públicos; el peso de la economía pública en la conformación de lo macroeconómico y, como parte principal de ello, la política fiscal para la estabilización y el crecimiento; la influencia de la economía pública en la distribución funcional y personal del

ingreso; el proceso específico de presupuestación del gasto público global; el manejo y las repercusiones financieras del endeudamiento público; todo lo referente a la producción y provisión de bienes y servicios públicos específicos: necesidades que atienden aspectos técnicos relacionados con su producción, costos, recuperación de costos y financiamiento, criterios de producción y provisión eficientes, etcétera; todo lo referente a la aplicación de distintas modalidades de tributación: eficacia recaudatoria, repercusiones micro y macroeconómicas, su manejo como instrumento de política económica, etcétera; el uso, manejo y efectos económicos de distintos tipos de subsidios, y otros más.

En una economía monetaria, como son por definición todas las economías capitalistas, tanto la selección y la imposición de las regulaciones, así como la participación directa del Estado, se hacen posibles fundamentalmente a través de la disponibilidad y asignación de recursos financieros. En consecuencia, resulta que el monto y la composición del gasto público nos proporciona una panorámica de los ámbitos, prioridades, formas y alcance de la intervención estatal. De esta manera, más allá de los propósitos declarados, es la asignación efectiva de recursos financieros lo que determina qué actividades y acciones llegan (con o sin éxito, que es cuestión aparte) a llevarse realmente a cabo.

Por otro lado, la capacidad del Estado para allegarse recursos financieros no es ilimitada. El uso de la tributación, como se deduce de lo anterior, no puede ser irrestricto ni inconsecuente con las prioridades de la política económica del gobierno. De esta manera, el alcance recaudatorio y los problemas de instrumentación de diferentes tipos de impuestos deben ser evaluados a la par que las repercusiones económicas probables que su aplicación propicie. Consideraciones semejantes surgen, naturalmente, con respecto al uso del endeudamiento público debido a su gravitación en el conjunto del sistema financiero.

Lo dicho en los dos párrafos anteriores explica la importancia de las finanzas públicas. Éstas, a partir del desarrollo de la intervención del Estado en la economía, se constituyen en un arsenal de expedientes de política económica y social. De hecho el presupuesto público representa un plan inmediato de objetivos y acciones en estas materias. Por ello resulta que el proceso de política económica, tal y como fue definido algunas páginas atrás, se vuelve particularmente intenso en torno a la definición del presupuesto de gastos y las fuentes de su financiamiento.

La economía pública no obedece a determinantes que definan con precisión su tamaño y estructura (aunque la teoría económica neoclásica aplicada a las finanzas públicas pretenda establecer una definición de este tipo). En realidad, existe una gran diversidad de situaciones en diferentes países para distintos momentos de su desarrollo histórico. No obstante, a un nivel básico del reconocimiento y análisis de los fenómenos económicos y sociales de los países capitalistas de distinto nivel de desarrollo, se pueden establecer ciertas pautas características de intervención estatal ampliamente extendidas. A este nivel del análisis es posible entonces formular modelos que expliquen diferentes facetas de la economía pública: cómo se originan, a qué tipo de instituciones representativas dan lugar, cómo operan, cuáles son sus interacciones con los agentes privados y el conjunto de la economía, qué cambios experimentan, cuándo dejan de ser vigentes, etcétera.

Una esfera de análisis distinta, de carácter más concreto, surgiría en torno a la reflexión de casos específicos correspondientes a naciones particulares. Aquí nuestras nociones genéricas surgidas del análisis abstracto pueden servir de guía ordenadora de nuestro estudio, pero al mismo tiempo serán calificadas e incluso modificadas en consideración de los rasgos históricos propios de cada realidad.

La intervención económica del Estado es por definición acción correctora y ordenadora deliberada frente a las insuficiencias y la inestabilidad de la economía, así como de la problemática social asociada. Por tal razón, como fenómeno y como campo de reflexión, la economía pública contiene también una orientación propositiva fundamental. El estudio de la economía pública y las finanzas públicas se entiende entonces, en parte, como destinado a la explicación de la participación económica del Estado bajo las pautas en que ésta se ha desarrollado. Pero entraña también la valoración de su desarrollo y formas de llevarse a cabo a partir de criterios sobre la bondad social de sus resultados según diferentes perspectivas ideológicas. Por ello, la economía pública es campo siempre abierto a nuevas prescripciones desde diferentes proyectos políticos. También, desde luego, es un área de estudio y trabajo práctico, donde son de gran importancia las consideraciones técnicas y administrativas.