

## ALGUNOS ASPECTOS DEL COMPORTAMIENTO DEL ESTADO EN UNA ECONOMIA DE MERCADO A LA LUZ DE LA TEORIA ECONOMICA

1. El análisis del comportamiento del Estado y del gobierno es objeto de numerosas disciplinas científicas. La cuestión del rol del Estado ocupa tradicionalmente un amplio espacio en la filosofía, las disciplinas jurídicas o ciencias políticas. En cambio, los límites para un análisis económico de las actividades del Estado son todavía relativamente estrechos. El objeto del presente trabajo consiste en examinar cuales son las actividades del Estado que se pueden fundamentar con argumentos teórico-económicos en el marco de un orden que se sustenta en los principios de una economía de mercado<sup>1</sup>.

2. La realidad económica suele registrar múltiples desviaciones de la premisa de tipo ideal basada en la existencia exclusiva de "mercados perfectos" y de estructuras polipólicas auténticas. Las condiciones en que se desenvuelven los países de economía de mercado están actualmente impregnadas por la existencia de numerosas formas de oligopolio, burocracias estatales (pesadez burocrática), empresas que operan a nivel internacional, efectos múltiples de circunstancias de orden infraestructural o inclusive de restricciones de carácter ecológico. Estas y otras desviaciones del modelo puro se designan, por lo general, como "imperfecciones de mercado".

3. Una aceptación pasiva de tales "imperfecciones" conduciría al debilitamiento progresivo de los efectos generales deseables de la competencia (distribución funcional del ingreso basada en la productividad, orientación de la producción por la demanda, alta adaptabilidad a las condiciones económicas cambiantes, estímulo sistemático al progreso técnico) e inclusive a su desaparición total. Es por ello que el objetivo central de la política económica debe consistir en reducir al mínimo las posibilidades de que las imperfecciones existentes en el mercado puedan obstaculizar la aparición de los efectos positivos de la competencia (postulado de la concepción y empleo<sup>2</sup> de los instrumentos de política económica conforme al mercado).

4. La característica fundamental del pensamiento ordo-liberal<sup>3</sup> es el convencimiento de que, en una economía de mercado, el Estado no puede sustentar una posición de "laissez faire". Esta tesis se basa en numerosas reflexiones. Uno de los argumentos económicos más importantes es el siguiente: la libertad plena de contratación ofrece la posibilidad a los agentes económicos de convenir acuerdos que limitan la competencia. Una competencia ilimitada tiende pues, a destruir progresivamente el orden económico del mercado. Para que la competencia pue-



da funcionar también a largo plazo se requiere, en consecuencia, que el sistema se complemente con una fuerza ordenadora, que no puede surgir de la misma competencia.

Una economía que funcione de manera eficiente desde el punto de vista económico no constituye una garantía de que los resultados del proceso económico correspondan siempre a las normas morales que rigen una sociedad. En consecuencia, en la búsqueda de la eficiencia económica, no se deben descuidar las necesidades de orden político ni las de orden social. Debido a la interdependencia de tales objetivos se requiere, a la luz de la concepción ordo-liberal, que las ingerencias del Estado motivadas por necesidades sociales y políticas se efectúen siempre de modo tal que no afecten la forma de funcionar del mecanismo de mercado, sino que se limiten a producir una corrección de los resultados del mismo. Un orden social, basado simultáneamente en la libertad individual y el compromiso social, hace necesario por tanto, conformar de manera explícita el orden económico (y de la competencia) en forma legal y a la vez asegurar su protección efectiva y permanente contra todo intento de desviación, alteración y cercenamiento por parte de los diversos grupos socioeconómicos.

El orden competitivo, cimentado en un orden jurídico que garantiza la funcionalidad del mecanismo de mercado a largo plazo, tiene efectos que van más allá de las meras consecuencias económicas. De hecho, el orden competitivo genera también una importante contribución al libre desarrollo del individuo (libertad de elección de profesión y empleo; libertad de consumo; incentivo para el desarrollo de las aptitudes personales y de la creatividad sobre la base de decisiones independientes, etc.). Además, cabe observar que la garantía de un alto grado de competitividad conduce a una descentralización significativa del poder económico, lo cual limita las posibilidades de que la concentración del poder económico puede transformarse en poder político<sup>4</sup>.

5. Asegurar la funcionalidad del mecanismo de coordinación del mercado plantea, además, la necesidad de impedir que se produzcan distorsiones de orden monetario en la estructura de precios relativos (función señal). Un empleo eficiente de los factores supone de hecho, que la asignación del crédito -y con ello el proceso de inversión- esté determinada con criterio de rentabilidad (y las relaciones de escasez subyacentes). Surge de allí la necesidad de que el Estado garantice, mediante el establecimiento de condiciones marco apropiadas, una base estable de confianza para el desarrollo de las transacciones y reduzca al mínimo, por medio del mantenimiento del valor del dinero, el riesgo de decisión de ahorristas e inversores.

6. Si se producen bajo condiciones de mercado desarrollos indeseables, tales fenómenos se pueden reducir a dos clases de causas, que es necesario dis-



tinguir cuidadosamente. El proceso de determinación de precios no produce los efectos óptimos requeridos de orientación de la producción por razones de orden lógico. Hechos de esta naturaleza se suelen designar con la expresión general de "fracasos de mercado" (market failure). Por otra parte, el funcionamiento deficiente de los procesos de mercado puede resultar de una intervención del Estado en el mercado que lesiona el imperativo de la conformidad al mercado y origina una perturbación del proceso general de coordinación. En tales casos, no se trata de un "fracaso del mercado", sino de un "fracaso de la política", o bien de un "fracaso del Estado" ("government failure"), como cuando la financiación del déficit público con la creación de dinero nuevo genera una aceleración del proceso inflacionario.

Un peligro especial del fracaso político consiste en que sus consecuencias negativas a menudo se combaten mediante la implementación de medidas que no atacan más que a los síntomas. Tal como lo demuestra la experiencia, los políticos colocados a la defensiva tienden en gran medida a buscar siempre nuevas razones<sup>5</sup> para emprender nuevas ingerencias. Estas, sumadas, acarrearán consigo (por la tendencia hacia una orientación a aspectos de corto plazo y debido a un problema de consistencia) una tendencia acumulativa de desarrollos económicos y sociales desacertados<sup>6</sup>.

7. En las dos últimas décadas, los economistas se han ocupado intensamente de los obstáculos con que tropieza el mecanismo de mercado para que pueda producir los efectos óptimos de asignación que se esperan de él. Se vislumbra con bastante nitidez en la actualidad un cuadro de las condiciones especiales bajo las cuales este mecanismo no está en situación de producir señales "correctas" de orientación económica general. Esto nos lleva directamente a preguntarnos en qué medida (conjuntamente con la función clásica del Estado de establecer y mantener el orden competitivo y monetario) consideraciones teórico-económicas conducen a la recomendación de crear mejores condiciones de asignación mediante la intervención estatal. En atención a ello se abordarán brevemente en forma sucesiva los siguientes temas<sup>7</sup>. Las consecuencias de los bienes públicos con el marco de la política económica, el rol de efectos externos, la existencia de bienes preferentes, el caso de rendimientos a escala creciente (o bien de un llamado monopolio "natural"), la existencia de procesos de producción asociados a una dirección y a la aparición de costos de transacción prohibitivos.

8. Los bienes públicos se caracterizan por el hecho de que su uso es independiente del pago de un precio de mercado (fracaso del principio de exclusión). Tan pronto se haya elaborado un bien de tal naturaleza, no se puede impedir que se lo use de manera gratuita. Una situación semejante se puede producir por diversas causas. Desde el punto de vista de la política económica, es significativo que, a pesar de la existencia de una demanda, no se verifica una oferta originada en el sec-



tor privado de la economía (o sea, no habrá una asignación óptima), porque ningún productor se encuentra en condiciones de cubrir **sin más** sus costos en el mercado.

En caso de existir un interés general para la producción de un bien semejante, el problema se puede resolver mediante la intervención estatal. Ello no significa, sin embargo, que el propio Estado tenga que emprender, en todos los casos, su elaboración. La mayoría de las veces, podrá limitarse a generar estímulos que motiven a los productores privados para que cumplan tal tarea. ¿Cómo lograrlo? Es fácil aclararlo tomando como ejemplo la solución del mercado al problema del medio ambiente para determinados recursos ambientales susceptibles de usarse sin el pago de un precio. De hecho, para tales recursos, desde una óptica económica, el problema del medio ambiente corresponde sustancialmente al de los bienes públicos. En una economía de mercado en la cual no existe intervención estatal, los productores pueden utilizar algunos bienes ambientales (ej.: aire, a menudo también el agua) sin pagar un precio de mercado. Pero el precio cero transmite una señal económica que induce a una conducta ecológicamente equivocada: el bien es superabundante, de allí "carece de valor". No aparece ningún estímulo microeconómico que sugiera que el bien susceptible de obtenerse gratuitamente se use de manera cuidadosa, ahorrativa. Quienes, inspirados en un objetivo superior, protegen voluntariamente, a pesar de su libre disponibilidad el medio ambiente natural incurrirán en costos de producción mayores que sus competidores y correrán el riesgo de ver desaparecer su propia capacidad competitiva. Hay dos formas diferentes para contrarrestar la explotación exhaustiva de un bien ambiental "gratuito". Por un lado, el Estado puede prohibir que se siga la señal equivocada del mercado (o sea, el precio igual a cero); simultáneamente, puede prescribir un determinado tipo de conducta respecto al medio ambiente (p. ej., la obligación de instalar filtros). Sin embargo, esta forma dirigista de la protección tropieza con reparos de orden político. Es así porque no modifica nada en relación a los precios "equivocados" del mercado. Intenta exclusivamente impedir que se sigan señales falsas. A ello se agrega que una política de esta naturaleza origina considerables costos de fiscalización. Además, no ofrece sino muy limitados incentivos para un desarrollo enérgico de las posibilidades técnicas destinadas a reducir el deterioro del medio ambiente. Para la economía en su conjunto, todo ello conduce a un incremento notable de los costos en que incurre para asegurar la protección del medio ambiente.

En cambio, una organización para la protección del medio ambiente en el marco de una economía de mercado puede arrancar desde el mismo origen del problema. Para ésto, es necesario que el Estado establezca las condiciones generales apropiadas de orden institucional para que los mercados, en vez de señalar



un precio cero, generen señales que tengan en cuenta la disponibilidad del bien ambiental correspondiente. Tal resultado se puede alcanzar, por ejemplo, estableciendo para cada región límites cuantitativos máximos a la emisión total por período para cada materia perjudicial. El "contingente" se distribuye en cantidades parciales y se implementa en forma de certificados transferibles. La asignación de los certificados a las empresas concurrentes se produce mediante un proceso de formación de precios en el mercado. En una situación semejante, cada empresa se ve impulsada a tomar por propia iniciativa medidas protectoras del medio ambiente, si estas son menos onerosas que el precio de un certificado que autoriza la emisión de un determinado volumen de materia perjudicial. A la inversa, procurará reducir aún más la cantidad de elementos perniciosos propios si se produce un adelanto en el campo de la tecnología del medio ambiente. De hecho, después de cada reducción de la cantidad de emisión, estará en condiciones de vender certificados sobre una correspondiente cantidad de emisión y, con lo producido, financiar la inversión en medios de protección ambiental.

En el transcurso del tiempo, se puede alcanzar, mediante una recompra parcial de certificados por parte del Estado, un encarecimiento de los derechos de emisión. El incremento de sus precios ofrecerá un estímulo adicional para el desarrollo de nuevos métodos y un mejoramiento progresivo de la protección ambiental. El mismo resultado se produce con el aumento de la demanda de derechos de emisión en el curso del crecimiento económico. Dado que la (primera) emisión de estos derechos (negociables) transfiere poder de compra del sector privado al estatal, se debiera disminuir simultáneamente otros desembolsos a favor del Estado para evitar un crecimiento solapado del sector público (cuota del Estado). Una ventaja decisiva del bosquejo de la política ambiental en el marco de una economía de mercado radica en que la creatividad empresarial se coloca al servicio de la protección ambiental y de su rápido progreso. Simultáneamente se estimula el interés de los sujetos económicos para que orienten, por iniciativa propia, el progreso técnico por sendas más compatibles con las condiciones con el medio ambiente. Además, se alcanza un determinado nivel de protección ambiental con los menores costos posibles desde el punto de vista de la economía general. En resumen, no sólo se satisface la exigencia de eficiencia ecológica sino también el postulado de eficiencia económica (de asignación).

9. No se manifiesta una asignación óptima de recursos si en el transcurso de la producción o del consumo surgen costos (o más bien perjuicios) para los terceros involucrados que, por razones prácticas<sup>10</sup>, no se suelen tomar en cuenta en el proceso de formación de precios (los llamados efectos externos negativos o costos sociales). Se busca en tales casos por medio de una conformación adecuada del orden jurídico, que el tercero perjudicado pueda, sobre la base de sus dere-



chos de propiedad (o bien a las reglas de responsabilidad), obtener una compensación adecuada de parte del causante. Sin embargo, este efecto de la propiedad no alcanza a los bienes libres.

Se pueden contrarrestar los efectos negativos de los bienes libres si el Estado prohíbe su utilización o bien si les aplica impuestos. Otra solución consiste en internalizarlos; tal como se mostró en el ejemplo de la protección ambiental, el Estado asigna a los sujetos económicos cantidades a emplear definidas con precisión contra el pago de una compensación. En el caso inverso de efectos externos positivos (o sea, si terceros consiguen ventajas a través de la actividad de otros), se puede proceder de manera análoga. Por ejemplo, el Estado puede garantizar facilidades (financieras) especiales al causante (adicionalmente al resultado de mercado). Sin embargo, tal medida se podrá tomar únicamente en el caso de que exista un interés público general en los efectos externos. Se requerirá, además, que la actividad económica privada beneficiada (con sus efectos externos deseados) no se pueda emprender sin un apoyo adicional.

Como ejemplo pueden valer inversiones estatales realizadas en la infraestructura de las regiones postergadas (por ejemplo periféricas) con el fin de acelerar su desarrollo. En general, las inversiones en obras de infraestructura que el Estado ha de emprender en una economía de mercado socialmente comprometida, no pertenecen en muchos casos a las actividades susceptibles de fundamentarse con argumentos de la teoría económica.

El ejemplo de la protección ambiental implementada en el marco de una economía de mercado demuestra con toda nitidez la posibilidad de desarrollar alternativas conceptuales susceptibles de internalizar las externalidades negativas y a la vez orientar en la dirección deseada la iniciativa individual. Por ello, se comete a menudo un error cuando, en los debates públicos, se califican unilateralmente ciertos efectos externos como consecuencia exclusiva de un fracaso del mercado. Por lo tanto, en la medida en que la inactividad estatal no se puede justificar ni en las imposibilidades de orden técnico ni en argumentos de naturaleza económica, se estará en presencia, en el último análisis, de cierto fracaso político.

10. Los bienes privados se distinguen de los llamados bienes públicos por el hecho de que su asignación se efectúa por medio de los precios de mercado. Si la oferta global de "un bien privado" se expande "artificialmente" por la intervención pública, se habla, desde Musgrave, de bienes preferentes. Dado que en tal caso no existe una coacción económica objetiva para que el Estado inicie la realización de una oferta de tal índole, tampoco se puede relacionar con un "fracaso de mercado". Antes bien, los bienes preferentes no son más que una expresión de un juicio de valor (de la dirigencia política). Ellos representan siempre una ruptura del principio de la exclusiva orientación de la producción según las preferencias



individuales de los consumidores<sup>11</sup>. Por lo tanto, en una economía organizada por el sistema de mercado, es necesario que se adopten siempre criterios rigurosos en cuanto a la "preferentización" de los bienes privados (necesidad de un consenso social amplio que exceda los períodos electorales).

La aplicación de este principio se justifica también por otras razones. Cabe observar que la cantidad demandada de un bien que se ofrece a un precio inferior a sus costos de producción es tanto mayor cuando mayor es la diferencia entre el precio y el costo de producción. Tanto más se aproxima la disponibilidad gratuita de un bien preferente, tanto menos se puede impedir su uso negligente y no ahorrativo. De acuerdo a la experiencia, un comportamiento semejante se observa sobre todo en los casos en que quienes soportan los costos se hallan en la niebla del anonimato.

Este es, por ejemplo, el caso en que la financiación de la producción de bienes preferentes acontece en el marco de prácticas inflacionarias. Lo mismo ocurre si se procede a su financiamiento por medio de un incremento de la deuda pública a largo plazo, porque ésta no será amortizada sino por la próxima generación. Una disponibilidad gratuita (amplia) del bien preferente tiene, además, el efecto de que las preferencias efectivas de los consumidores permanecen (ampliamente) ocultas.

Ya los pocos aspectos a los que se hizo referencia permiten aclarar que también en el caso de meritorización de bienes preferentes se debe tender estrictamente a una formación conforme al mercado de los instrumentos a emplear para prevenir lo mejor posible las múltiples posibilidades de un fracaso del Estado. Desde este punto de vista, aparecería, en general, menos problemático que abocarse a la instalación de empresas de carácter público se implementen márgenes de transferencia monetarias vinculadas a determinados objetivos a favor de grupos de población a favorecer. Cabe señalar que la teoría económica tampoco recomienda ofrecer subvenciones al productor privado de un bien preferente, porque toda subvención tiende a reducir significativamente el estímulo para aumentar la productividad o realizar una innovación.

11. A la producción de todo bien subyace, normalmente una función que tiene la propiedad según la cual los costos marginales, después de haber alcanzado un mínimo, comienzan a subir. Por lo tanto, la cantidad de producción de una empresa no se extiende más allá del punto en que los costos marginales alcanzan al ingreso marginal (precio). Muy distintas son las relaciones si la función de producción se caracteriza por los costos marginales que disminuyen a largo plazo con cantidad creciente de producción (rendimientos a escala crecientes). Una relación de esta naturaleza significa que los costos medios por unidad siempre son mayores que los costos marginales. La consecuencia de largo plazo sería que, a pesar de la



existencia de la demanda, desaparecería, finalmente, la producción privada de este bien.

Si en la elaboración de un bien rige la situación de costo recién descrita y si existe un interés sociopolítico para su producción, se plantea el interrogante sobre el modo de organizarla; la propuesta que parecería más indicada sería recomendar por ley su producción a una empresa monopólica (pública o privada). Pero se podría señalar que debido a la trayectoria conocida de la curva de costo, el volumen total deseado se puede obtener a costos menores si la producción se concentra en una sola empresa que si se realiza en cualquier número mayor de empresas (el llamado monopolio natural). Sin embargo, se puede objetar que a esta ventaja de un monopolio se contraponen distintas clases de desventajas. A causa de la prohibición legal del ingreso al mercado de nuevos competidores, se reprimiría el estímulo para acceder a un comportamiento "normal" de la curva de costo mediante progreso técnico y esfuerzos sostenidos de innovación. Asimismo cabría referirse a la escasa motivación de un monopolista a partir de una disciplina de costos. La constitución de un monopolio también es problemática porque la situación de costo típica para un monopolio natural concierne con alta probabilidad (como en el caso del abastecimiento energético) sólo a una escala de producción absolutamente determinada, en tanto que en las restantes escalas de producción, el transcurso de costo es "normal".

Finalmente, cabe observar que la existencia de una función de producción con costos marginales siempre en continua disminución está ligada a condiciones muy restrictivas. La probabilidad de su aparición es extremadamente limitada. En general, en caso de cantidad creciente de producción, será necesario, más tarde o más temprano, incorporar más mano de obra y una cantidad adicional de bienes de capital, lo cual implicaría un aumento en cascada de los costos por unidad.

12. La producción de numerosos bienes presupone la existencia de redes obtenidas artificialmente (caminos, rieles, circuitos de comunicación, conductos tubulares). Si su construcción se abandona al mecanismo del mercado, tales redes surgirían preferiblemente para enlazar conglomerados urbanos, porque allí se alcanzaría la mayor rentabilidad posible. La calidad locacional de espacios periféricos o menos densamente poblados resultaría, así, fuertemente reducida, lo cual reforzaría la tendencia a la aglomeración (y sus altos costos sociales).

En tanto exista un interés general en una determinada red, habría que, en general, desestimar construir obras competitivas para satisfacer la necesidad de espacio asociado con las mismas. Sin embargo, no hay que inferir de ello que una obra semejante deba ser emprendida, mantenida y administrada exclusivamente por una empresa (monopólica) pública. A la luz de la racionalidad económica será más ventajoso para la economía en su conjunto ceder a empresas privadas el servi-



cio correspondiente en forma de concesión o leasing. Se podría asegurar que el suministro abarque a todos los usuarios potenciales, extendiendo el otorgamiento de concesiones en todos los lugares correspondientes. Se puede asimismo salvaguardar la calidad del producto, considerada irrenunciable (stándar de calidad) mediante impuestos, así como controles de su mantenimiento. Son de importancia decisiva sin embargo, las ventajas económicas considerables que surgen en una determinada red explotada por empresas privadas en competencia. La lucha competitiva lleva a la rápida introducción de las innovaciones en el producto técnicamente posibles y las reducciones de costo en la prestación de servicios producidos para la red. Lo mismo vale en atención a la rápida adaptación de los bienes producidos con la red a las cambiantes preferencias del consumidor. Es manifiesto que todos los efectos son beneficiosos para la economía en su conjunto y su capacidad competitiva a nivel internacional.

13. A diferencia del modelo de tipo ideal, el proceso de intercambio y pagos en los mercados tal como se desarrolla en la realidad, requiere el empleo de recursos. Esto significa que siempre aparecen en mayor o menor medida costos de transacción<sup>12</sup>. Si éstos sobrepasan el valor (subjetivo) de la transacción, ésta no se realiza.

La existencia de costos de transacción puede ocasionar, especialmente en el caso de bienes nuevos y técnicamente complicados, falencias de asignación. Esto depende de que para tales bienes, la obtención y elaboración de la información necesaria para las decisiones de demanda, sea especialmente onerosa. Si el oferente más eficiente es un empresario joven poco conocido, existe la tendencia a favorecer la oferta de un oferente ya establecido desde antaño en el mercado a causa de su reputación adquirida en el pasado, aunque su oferta actual acuse desventajas respecto a la de otros competidores.

También se pueden producir perturbaciones en la eficiencia de asignación en los costos de transacción, cuando los efectos externos negativos de una actividad privada se distribuyen de manera difusa entre quienes los soportan. En una situación semejante existe una alta probabilidad de que, en las negociaciones sobre la base de los derechos de propiedad entre los perjudicados y los causantes conductores a la internalización de los costos sociales, no se arribe a una solución en forma de un acuerdo contractual de derecho civil. Debido a la dispersión difusa de las desventajas, hay que contar con que los costos de transacción (los gastos de administración) tengan una magnitud prohibitiva. Si existe un interés general intenso para evitar una situación semejante, entonces la solución del problema pasa por el ámbito público: el Estado tendrá que crear condiciones institucionales básicas susceptibles de impulsar una movilización de los intereses propios de los participantes. Lo mismo vale para fenómenos semejantes, (como por ejemplo la limitación del



nido), donde es imposible invocar derechos de propiedad individuales por razones prácticas.

Las diversas clases de costos de transacción no son de ninguna manera inmodificables. Disposiciones institucionales pueden brindar una contribución significativa a la disminución de las deficiencias transaccionales de asignación. Entre las posibilidades institucionales concebibles se encuentran diversas medidas destinadas a mejorar la transparencia del mercado (disminución de los costos de información). La normalización de los modelos de contratos (inclusive la del régimen de transferencia de la propiedad) conduce, asimismo, a una reducción de los costos de transacción. La creación de las condiciones institucionales para el mantenimiento del valor del dinero a largo plazo (o bien de las funciones del dinero) reduce también al mínimo los costos de transacción financieros, fuertemente ascendentes con creciente inflación.

14. En síntesis, un análisis teórico-económico asigna al Estado como actividad primordial la de velar para que no se produzcan alteraciones funcionales del mecanismo de coordinación del mercado mediante el establecimiento de condiciones institucionales básicas apropiadas. Al mismo tiempo, los temas discutidos previamente dejan en claro que los casos de un posible fracaso del mercado son mucho menos frecuentes de lo que aparecen en debates públicos. Se ha mostrado, además, que una parte muy importante en la práctica no pueden ser fundamentadas desde la perspectiva de la ciencia económica.

Si bien existen condiciones que por razones lógicas pueden conducir a un fracaso del mercado, no resulta de ello que el Estado deba convertirse en empresario (monopólico) o instituir legalmente monopolios privados. El objetivo de velar por una eficiencia de asignación general fija al Estado, en casos de un posible fracaso del mercado, el rol de establecer y salvaguardar aquellas condiciones y estímulos que son irrenunciables, para que los bienes respectivos puedan ser puestos a disposición de los consumidores sobre la base de un proceso competitivo funcional. En especial deberá renunciar a la intervención si los precios de mercado son susceptibles de asegurar un proceso de producción tan satisfactorio o incluso mejor que el de las prescripciones y otras formas de regulación burocrática. Este es preponderantemente el caso.

Una disminución del rol económico del Estado a lo que por razones de lógica económica no se puede emprender sin su presencia, también tendría múltiples ventajas no económicas. Estas resultan de la inevitable obligación a la disciplina de costos, la adaptación de la producción a las necesidades del demandante y una pronta realización de las posibles innovaciones. Asimismo, es significativo que cada fortalecimiento de la capacidad de funcionamiento del mecanismo de mercado tienda a contrarrestar la ampliación de la actividad económica del Estado. Justamen-



te este último aspecto es de gran actualidad. Como consecuencia de un proceso disimulado, la mayoría de las veces de incrementos impositivos condicionados por la inflación, la burocracia estatal ha crecido considerablemente en todas partes durante las últimas tres décadas. Esto ha llevado en general a que actualmente el Estado se desempeñe en gran medida en campos que, desde la perspectiva de la teoría económica, no representan su actividad originaria. Dado que la burocracia estatal tiende, en virtud de su condición estructural, al despilfarro y a la desnaturalización de la competencia, en muchos países se ha verificado una disminución apreciable de eficiencia general. No puede sorprender, por lo tanto, si hoy en circuitos de población cada vez más amplios se estima políticamente deseable una disminución significativa de la dilatada actividad estatal y la reducción del centralismo político.

En la medida en que el Estado fija su atención en el establecimiento y conservación de las condiciones institucionales básicas para asegurar la funcionalidad del mecanismo del mercado contrarresta asimismo el peligro de la erosión de la forma democrática de gobierno. Se reducen simultáneamente al mínimo las posibilidades de que la política pueda ser puesta por grupos organizados o el aparato burocrático al servicio de sus intereses particulares. En vista de ésto, corresponde al Estado también alimentar un clima de confianza general tanto en la continuidad a largo plazo y la previsibilidad de su comportamiento. Sólo así se evitará que su actuación se convierta en un gran riesgo económico para los particulares. En tanto y en cuanto el Estado logra, a través de una política de ordenamiento exitosa, contribuir a la utilización óptima del potencial económico disponible (especialmente del conocimiento, de la capacidad, pero también de la fortuna material de los sujetos económicos), se acrecienta no sólo el bienestar económico de los consumidores, sino que además, se beneficia a sí mismo. En efecto, la capacidad práctica del Estado de producir servicios en el ámbito de la política social y otras áreas análogas está determinada en gran medida por la eficiencia del proceso económico nacional. A su vez, sus prestaciones en el ámbito extraeconómico repercuten en la actividad locacional del interior por medio de la competencia internacional.

En tanto las regulaciones estatales sean necesarias para asegurar institucionalmente los procesos de mercado, se les debe prestar atención especial para que su implementación sea conforme al mercado. De otra manera, se corre el riesgo de que la acción estatal produzca considerables desarrollos incorrectos y, por su intermedio, degeneren en un fracaso del Estado. El Estado democrático y un proceso que se desenvuelve según las reglas del mercado no constituyen un dilema en la perspectiva teórico-económica; conforman, en cambio, condiciones complementarias de un orden social libre.

Wulfdieter Zippel\*

Tecnische Universität München  
Universidad Nacional del Sur



\* El autor del presente trabajo, Prof. Dr. W. Zippel, miembro del Institut fuer Wirtschafts - und Rechtswissenschaften der Technischen Universitaet Muenchen, se desempeña como profesor visitante en la UNS, en 1987. El texto original, escrito en alemán, fue traducido por R. O. Dichiará.

## REFERENCIAS

1 La diferencia de contenido de los conceptos de "sistema económico" y "orden económico" se debe a la propuesta de EUCKEN (EUCKEN W., Grundsätze der Wirtschaftspolitik, IV edición, Tubingen y Zurich 1968, p. 23 y 55). Actualmente, esta diferencia es usual preponderantemente en la literatura científica. La expresión "sistema económico" sirve sólo para la caracterización de ambas formas básicas (modelos) de tipo ideal (puro) contrapuesto a la llamada "economía de mercado libre" (i.e. libre del Estado) así como la "economía de administración central total (imperativa)". Las formas concretas (normas jurídicas y las restantes "condiciones marco") que determinan el curso del proceso económico son siempre una combinación de elementos de ambos "sistemas económicos" (puros); tales conceptos (de tipo real) son designados desde EUCKEN como "orden económico" (también: "mixed economy"). En consecuencia, el término "orden económico orientado por la economía de mercado" sirve para caracterizar tales conceptos de tipo real (condiciones marco), cuya "relación de composición" está caracterizada por un componente significativo preponderante de mercado.

2 Se hace referencia a la distinción práctica entre conformidad formal respecto al mercado y conformidad práctica.

3 El pensamiento ordo-liberal fue desarrollado originariamente desde los años 30 en la literatura alemana ("Escuela de Freiburg"). Entre los pioneros más destacados cabe señalar en especial W. Eucken; F. Bohm; A. Rustow; A. Muller-Armack; W. Röpke y L. Erhard.

4 Es decir, la limitación de la influencia de los grupos individuales de interés en la formación de voluntad político-económico; en otras palabras: prevención contra un traslado de la competencia del mercado a los despachos de la administración.

5 La "teoría económica de la democracia" sostiene que las causas de este dilema radican primariamente en la tendencia de muchos hombres políticos de buscar antes bien el poder, prestigio y rédito personal que la realización de los objetivos de bienestar social. La "teoría económica de la burocracia" percibe los miembros del poder ejecutivo tendiendo a una situación de intereses análogos. Los fines de ambos grupos convergen en una tendencia a maximizar el volumen del presupuesto público.

6 La experiencia indica que la creciente expansión de la intervención estatal favorece el florecimiento de la corrupción, el personalismo, el clientelismo y origina errores en la planificación.

7 Bajo determinadas condiciones, existen aún otras posibilidades de alteraciones funcionales del mecanismo de mercado. A modo de ejemplo, pueden referirse reacciones anormales de oferta y/o demanda ante variaciones de precios; demoras en las conductas o una adaptación irregular frente a variaciones violentas de los datos. El caso mencionado en última instancia, la mayoría de las veces se atribuye a medidas estatales; corresponde, pues, a la categoría de fracasos políticos. En virtud de que las connotaciones o situaciones son extremadamente raras y la mayoría de las veces se autocorrigen después de un breve período, un análisis más detallado de estas excepciones nos parece superfluo en este lugar.



8 Los bienes naturales que tienen precio de mercado se caracterizan porque en relación a ellos se pueden establecer derechos exclusivos de propiedad (derechos de disposición) de una manera precisa, limitada y simple. De ahí el supuesto de que su derroche en la producción o el consumo puede ser limitado por presión de la competencia. Además, en este caso, se puede influir bastante rápidamente sobre las decisiones de productores y consumidores a través del correspondiente encuadre estatal. De esta manera, se puede alcanzar un ajuste efectivo del proceso económico a nuevas restricciones ecológicas objetivas.

9 Con mayor precisión en BONUS, H.: Marktwirtschaftliche Konzepte im Umweltschutz, 2 ed., Stuttgart 1985.

10 En caso de invalidez del principio de exclusión, preferencia no revelada y consumo no rival.

11 En un orden económico imperativo, administrado desde el centro, todos los bienes poseen un carácter "preferente" condicionados por el sistema.

12 Los costos individuales de la información sobre posibilidades existentes de intercambio, los costos para la suscripción de contratos obligatorios y otros costos (por ejemplo, de transporte, tiempo de espera y seguro de riesgo) se designan en conjunto como costos de transacción.