

¿El gobierno o el mercado?

Manuel Gollás

Introducción

DESDE EL NACIMIENTO MISMO DE LA ECONOMÍA, los filósofos-economistas de entonces, y los matemáticos-economistas de hoy, han debatido acaloradamente acerca de cómo, cuándo y dónde conviene que el gobierno intervenga en la economía. Aunque casi todos sospechan que desempeña un papel importante, todavía no se ponen de acuerdo sobre las áreas en que debe intervenir, ni qué tanto, ni por cuánto tiempo, ni hasta dónde. El desacuerdo parte de la complejidad de los temas que se tratan, pero también contribuye a ello que en las discusiones se mezclen desordenadamente argumentos ideológicos, de política, de sociología, de ética, de filosofía, de matemáticas y, a veces, hasta de economía. Empecemos.

Como es bien sabido, en el siglo xx ocurrieron, simultáneamente, notables avances en teoría económica, y acontecimientos que, con distintas perspectivas y diferentes argumentos, estimularon la discusión sobre estos temas.

Un avance teórico de importancia se dio en la llamada Economía del Bienestar con los trabajos del economista inglés A. C. Pigou en la década de 1920. Según este enfoque, la intervención del gobierno se justifica sólo si no se cumplen en el mercado las condiciones de optimización en la producción y en la distribución de bienes y servicios (Chang, 1996). El segundo avance de importancia en el debate lo constituyó el surgimiento de la teoría keynesiana, así llamada en honor de su creador, el economista inglés más importante del siglo xx: John M. Keynes. Según esta teoría, para alcanzar el empleo pleno se requiere que el gobierno intervenga empleando políticas públicas de gasto, de impuestos, monetarias y de inversión. Otro acontecimiento, relativamente reciente que cuestionó el papel del gobierno en la economía, fue el espectacular ascenso primero, y aparatoso derrumbe después, de las eco-

nomías socialistas planificadas de Rusia, Europa y Asia, y de Cuba en América Latina.

Por su parte, los desbarajustes monetarios de las economías capitalistas de la última mitad del siglo xx volvieron a llamar nuestra atención sobre estos temas. Las sociedades contemporáneas, hoy más que nunca, se encuentran ante la encrucijada de tener que decidir sobre la proporción óptima de gobierno y mercado que más convenga a sus objetivos de desarrollo económico.

El propósito de la presente nota es reflexionar sobre una propuesta que postula que la asignación eficiente de los recursos de una economía puede, en determinadas circunstancias, llevarla a cabo indistintamente el mercado o el gobierno. Una vez que se acepta esta posibilidad, se descubre que ni el gobierno, ni el mercado, poseen limitaciones intrínsecas que impidan que uno realice las tareas del otro y viceversa. En las siguientes páginas también se sostiene que si a las discusiones sobre estos temas se les libera de cargas ideológicas, de izquierda, y de derecha, se facilita la elección de quién debe ser el que realice las tareas de asignación y distribución óptima de los recursos en una economía.

En la primera sección se hace un breve recuento de la historia de los argumentos a favor y en contra de la intervención del gobierno. Enseguida, se explican las razones teóricas que se dan en cada una de ellas. La idea de que tanto las acciones del gobierno, como las que se realizan en el mercado conllevan costos, se introduce en la sección siguiente. Finalmente, en el último apartado se esbozan algunas conclusiones.

El auge y caída del intervencionismo

El ascenso del intervencionismo

La crisis de 1929, y la depresión económica que le siguió, mostraron al mundo lo inadecuado de aplicar políticas económicas que siguieran de cerca las recomendaciones del llamado *laissez faire*, o sea la filosofía económica extrema que recomienda que, para conducir a las economías al pleno empleo y a la abundancia, se requería que no se interviniera en el mercado.

Del fracaso de la filosofía antiintervencionista del gobierno en el mercado surgió la necesidad de desarrollar un nuevo enfoque, un nuevo paradigma (Kuhn, 1971), como se diría años después. Esta nueva teoría serviría para explicar los nuevos y los viejos fenómenos económicos, así como para diseñar las políticas que atenuarían los ciclos económicos de depresión y prosperidad. En este ambiente nació la economía keynesiana.

Para el keynesianismo ya establecido y transformado en respetable paradigma, el crecimiento y la estabilidad se lograrían aplicando políticas de gasto público, monetarias y de ahorro e inversión coordinadas por el gobierno.

Fue así que al poco tiempo de que terminara la II Guerra Mundial, los países capitalistas, los que estaban en desarrollo, y no se diga los socialistas, aceptaban convencidos la idea de que el gobierno debería intervenir en la economía. Veamos brevemente los rasgos más importantes de la intervención del gobierno en las economías capitalistas, las que estaban en desarrollo (algunas capitalistas y otras socialistas) y las socialistas propiamente dichas.

1. Los países capitalistas. Una primera señal de que en los países capitalistas, sobre todo en los grandes, se empezaban a rechazar las políticas de no intervención, y de que se iniciaba un periodo de marcada participación del gobierno, la constituyó el rechazo del dogma del “presupuesto balanceado” que, como su nombre lo indica, recomienda que el gobierno no gaste en sus programas más de lo que recoge por concepto de impuestos. El abandono de las políticas basadas en la idea del presupuesto balanceado se verificaba *a)* midiendo la rapidez con que crecía el déficit del gobierno (diferencia entre los impuestos y gastos totales del gobierno) y *b)* el esfuerzo del gobierno por aplicar políticas monetarias que reestablecieran el equilibrio entre el ahorro y la inversión. Se esperaba que con las nuevas políticas, y mediante el manejo adecuado de la demanda agregada, se alcanzaría una economía de pleno empleo (Cohen, 1977). El éxito de estas políticas se lograría, por supuesto, sólo con una fuerte dosis de intervención del gobierno.

2. Los países en desarrollo (algunos socialistas y otros no tanto). Debe recordarse que ya durante los años posteriores a la II Guerra Mundial los países en desarrollo aplicaban políticas económicas de claro y contundente contenido gubernamental. Se creía que únicamente con la intervención del gobierno se lograría una rápida industrialización, objetivo que, por cierto, se le tenía como sinónimo de crecimiento económico (Toye, 1987; Kaldor, 1985). El modelo de industrialización más popular de entonces era el llamado de “crecimiento equilibrado” (Rosenstein-Rodan, 1943; Scitovsky, 1954), según el cual, para que los países en desarrollo se industrializaran, el gobierno debería intervenir coordinando las inversiones entre industrias con demandas relacionadas. Los argumentos para justificar la intervención iban desde el de la “industria infantil” que, como su nombre lo indica, requería de la protección del gobierno mientras crecía, hasta los ya mencionados modelos de “crecimiento equilibrado” (Rosenstein-Rodan, 1943; Nurkse, 1952; Scitovsky, 1954).

Otros economistas (Hirschman, 1958), por su parte, criticaban las políticas de “crecimiento equilibrado” y proponían, en su lugar, un modelo de crecimiento abierta y claramente “desequilibrado” donde el gobierno guiaría los desajustes sectoriales para estimular el desarrollo. En este esquema el gobierno mismo desempeñaría, en ocasiones, el papel de empresario, ya que era frecuente que los países en desarrollo no contaran con la clase capitalista empresarial necesaria para realizar el cambio.

La crítica a los modelos de crecimiento equilibrado argumentaba también que una profunda transformación económica dependía “no tanto de descubrir las combinaciones óptimas para emplear determinados recursos y factores de la producción, como de convocar y reunir con fines de desarrollo los recursos y capacidades que se encontraban ocultos, dispersos o mal empleados” (Hirschman, 1958). Se reconocía también que una “profunda” transformación económica requería de algo más que una coordinación en el sentido expresado arriba. Se requería de un programa económico para llevar a cabo el cambio, así como una “nueva visión” del futuro en la que el gobierno se encargaría del diseño y la aplicación de los programas de desarrollo. En este esquema, el gobierno dirigiría a los participantes del sector privado a una acción concertada ahorrándoles el costo de obtener, y de procesar, la información necesaria para llevar a cabo las tareas respectivas. La intervención no terminaría simplemente ofreciendo una “nueva visión”. Para que ésta tuviera éxito, el gobierno proporcionaría la estructura institucional necesaria para que el crecimiento económico se llevara a cabo y el gobierno pudiera cumplir con su principal función que es la de ser un “creador de instituciones”. Todo el proceso y transformación se llevaría a cabo con la guía y dirección del gobierno, ya que en sociedades avanzadas el gobierno es la institución que tiene legitimidad para regular las relaciones económicas y de poder entre individuos y entre grupos. En este esquema una de las tareas más importantes del gobierno era la de asegurar los derechos de propiedad (Olson, 1982; Giersch, 1986).

En América Latina, un importante grupo de economistas, capitaneados por Raúl Prebisch, asignaban al gobierno, en el esquema de la estrategia de crecimiento llamada de “sustitución de importaciones”, un papel central en los planes de industrialización. La adopción de esta política económica propició el surgimiento de la llamada época de oro de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) y lanzó al estrellato a Raúl Prebisch, su inventor y principal promotor.

3. Los países socialistas. Por su parte, y a pesar de sonados fracasos resultado de una rígida planificación centralizada, las economías socialistas de la

época seguían confiando dogmáticamente en los modelos matemáticos de planificación como los de “insumo-producto” y de “programación lineal” y “no lineal” que, se pensaba, harían posible una economía socialista dirigida por el gobierno.

El declive del intervencionismo

Ya para la década de los sesenta declinaban la popularidad y la aceptación, antes casi universal, de que el gobierno interviniera en la economía. Por esos años se sitúa lo que hoy se reconoce como el fin de la “época de oro” de la intervención del gobierno, así como el renacimiento de la doctrina conocida más tarde, hacia finales del siglo xx, como “neoliberalismo”. Como bien se sabe, la versión extrema de esta doctrina se opone a casi cualquier intervención del gobierno.

Por su parte, no todo en las economías industrializadas de entonces estaba saliendo como se esperaba. Para finales de los años sesenta ya resultaba evidente el fracaso de numerosos planes económicos en países con marcada intervención del gobierno. Las políticas que se aplicaban resultaban costosas y de difícil seguimiento, situación que aumentó la crítica de los economistas que cuestionaban la intervención del gobierno (véase Mueller, 1979; Shapiro y Taylor, 1990). Los siguientes son algunos de los principales argumentos antiintervencionistas.

La crítica más severa a la intervención del gobierno en los países industrializados se le identifica con la llamada Teoría Monetaria, principal rival del keynesianismo reinante. Apoyándose en la teoría de las expectativas racionales, y ya demostrada la posibilidad de alcanzar el equilibrio en todos los mercados, los que antes argumentaban en contra de la intervención del gobierno ahora dudaban de la posibilidad de manejar “a la Keynes”, la demanda agregada. Los intentos por alcanzar un compromiso en el que la política macroeconómica estuviera a cargo del gobierno, y las actividades microeconómicas de la producción y de la distribución se realizaran mediante el mercado, no llegaron a ninguna parte.

Una corriente de pensamiento de entonces, que se apoyaba en las ideas del libre albedrío (Nozick, 1974), criticaba también la intervención del gobierno y concluía que ninguna intervención que fuese más allá de la de asegurar el orden público y la protección de los derechos de propiedad, era aceptable para quienes defendían la inviolabilidad de la libertad del individuo.

Otra corriente antiintervencionista de entonces se desarrolló apoyándose en las ideas de los modelos de burocracia jefe-subordinado (Niskanen,

1973). Según este punto de vista, los problemas económicos de los países capitalistas contemporáneos se deben, principalmente, a la ineptitud de los ciudadanos para supervisar el comportamiento egoísta de sus empleados que son los burócratas.

Por otra parte, en el área del comercio internacional, la corriente opuesta a la intervención del gobierno en la economía insistía en que se debería seguir el camino señalado por la teoría de la “ventaja comparativa”. Esta teoría, como se sabe, se opone a la intervención del gobierno en el comercio internacional, y sostiene, en su parte medular, que si en un país se produce lo que se puede producir en otro a un costo relativo menor, el país que sustituye las importaciones se privará de ganancias comerciales. Cabe señalar que las ideas centrales de la teoría de la ventaja comparativa eran rechazadas también por los que, en los países en desarrollo, proponían una industrialización basada en la “sustitución de importaciones”.

Una corriente, crítica también de la intervención (Krueger, 1974), sostenía que la creación de obstáculos (barreras), por parte del gobierno, a que cualquiera se incorporara a la actividad que deseaba, llevaba a la pérdida de eficiencia y al desperdicio de recursos. Ejemplo de esto lo representa el gasto que significaba la ampliación y consolidación del poder del gobierno, cuando creaba formas de propiedad que maximizaban los beneficios del gobierno y no necesariamente los de la sociedad (North, 1981).

Recientemente, ya en los años setenta, apareció una nueva corriente, también opuesta a la intervención del gobierno, que fundamentaba sus argumentos apoyándose en la observación empírica de que las empresas públicas son, en general, ineficientes (Baumol, 1980). Este punto de vista con frecuencia iba más allá y atribuía a la ineficiencia el origen del estancamiento económico. Asimismo, la ineficiencia aparecía, según este punto de vista, porque las empresas públicas casi siempre se encuentran protegidas de las fluctuaciones de precios y costos, cosa que no ocurre con las empresas privadas.

Intervenir o no intervenir: he ahí el dilema

Se pueden distinguir cuando menos cinco puntos de vista que discuten, cada uno desde su visión particular, los beneficios y las inconveniencias de que el gobierno intervenga en la economía. Enumerémoslos brevemente para después profundizar un poco más en sus propuestas.

Al primer punto de vista se le conoce como el del “fracaso del mercado” y se refiere a una situación en la economía en la que, por distintas razones, no se ha alcanzado la eficiencia en la producción ni en la distribución ni en el

consumo. Tampoco, se dice, se está en una situación de optimalidad de Pareto, la cual se define como aquella en la que nadie en la economía puede mejorar sin que alguien empeore. En estas circunstancias, se afirma, está justificado que el gobierno intervenga y corrija las fallas que encuentre. De esta manera se podrá alcanzar una situación óptima en la producción, en la distribución y en el consumo. Un segundo enfoque plantea el dilema de si el gobierno debe asumir un propósito público y transformarse en representante de los intereses individuales o de grupo de la sociedad. El tercer punto de vista parte del supuesto de que el gobierno es un mal necesario al que hay que concederle sólo una mínima intervención en los asuntos económicos de la sociedad. Un cuarto enfoque centra la discusión en si el gobierno, que también cuida de sus propios intereses además de los de la sociedad, tiene la capacidad de corregir las fallas del mercado. Finalmente, el quinto punto de vista cuestiona si el gobierno dispone de los medios y conocimientos necesarios para llevar a cabo la tarea de corregir las fallas del mercado. En lo que sigue se explican con más detalle los anteriores puntos de vista.

El fracaso del mercado

Con frecuencia, y por diversas razones, en las economías el mercado no se cumplen los requisitos necesarios para que se alcance la eficiencia. Por ejemplo, si la igualdad entre los costos y los beneficios marginales públicos y privados no se satisface, no se alcanzará la máxima eficiencia ni en la producción ni en la distribución. En estas condiciones es cuando se dice que el mercado ha fallado con su tarea de asignar y distribuir óptimamente los recursos.

Dicho de otra manera, para que se alcance la máxima eficiencia en la producción y en la distribución de bienes y servicios (cero ineficiencia y máximo bienestar), las empresas deben igualar, siguiendo las señales de precios que les envía el mercado, los costos con los beneficios marginales públicos y privados. En pocas palabras, se dice que un mercado ha fallado si no cumple con la tarea asignada de convertirse en el gran “facilitador” de la eficiencia económica. Más grave aún, podría suceder que no obstante la intervención del gobierno, por una razón u otra, las fallas del mercado persistan.

En estas condiciones, cuando el mercado ha fallado, se acepta que está justificado que el gobierno intervenga para corregir sus fallas. Pero ¿cuáles y cómo se localizan las fallas en el mercado? Las siguientes son algunas de las que con más frecuencia se mencionan: 1) externalidades; 2) aparición de “bienes públicos”; y 3) mercados no competitivos. Exploremos brevemente estos argumentos.

1. *Externalidades.* La primera situación, en la que, para algunos, la intervención del gobierno en la economía se justifica, se da cuando aparecen en la economía efectos colaterales o secundarios (llamados externalidades), que se originan en el proceso mismo de producir, distribuir y consumir bienes y servicios. Esto es, en un mercado aparecen externalidades si individuos o empresas, a través de sus acciones, afectan a otras sin incurrir ellas en costos adicionales o recibir pago alguno por sus actividades. Ejemplos de externalidades son, por ejemplo, tirar basura en la calle y no recogerla, emplear transporte que contamina, fumar en una habitación donde hay otros que no lo hacen, diseñar un invento por el que la sociedad, y no el individuo, se beneficia. Vistas así, las externalidades son situaciones en la economía en las que el sistema de precios no funciona con eficacia. En los ejemplos anteriores la falla, y la ineficiencia, se refiere a que este mercado no estimula al individuo, o empresa, a pagar por la contaminación que producen.

Podemos clasificar las externalidades en positivas y negativas. Externalidades negativas son, por ejemplo, los residuos contaminantes que emite una fábrica y que no paga por su eliminación. Esto es, la empresa en este caso se beneficia ya que no paga por la eliminación de los contaminantes que acompañan a su producción. Esto es, si la fábrica no participa en los costos de eliminación de la contaminación, producirá con costos más bajos que otras que sí lo hacen.

Por otra parte, un caso de externalidad positiva lo constituye, por ejemplo, un invento que ayuda a mejorar la productividad y el bienestar en toda la economía. Con frecuencia en estos casos ocurre que el inventor se beneficia con sólo una fracción de lo que recibe la sociedad en su conjunto por el invento. Dicho de otra manera, en un caso como éste el inventor paga los costos asociados al desarrollo de su invento, y la sociedad recibe por esto ganancias positivas. Si los individuos que se benefician de la invención pagaran al inventor lo que le corresponde se daría un incentivo adicional a la producción de nuevos inventos. Veamos, brevemente, las características que tiene un grupo especial de bienes a los que se les denomina “bienes públicos” cuya presencia también da lugar a fallas en el mercado.

2. *Bienes públicos.* Los bienes públicos pueden verse como casos extremos de externalidades positivas. Los siguientes son ejemplos de bienes públicos.

Tómese el caso de los jardines y parques a lo largo de una carretera. Cualquier persona que conduzca por ella disfrutará de la vista que ofrece. El hecho de que esta persona disfrute del paisaje no excluye que otros también lo hagan si transitan por ese mismo camino. Es más, resultaría costoso impedir que otra persona transitando por ella no se beneficie del paisaje.

Dado que personas y empresas con frecuencia consumen bienes públicos sin pagarlos, se registra una tendencia a contabilizar menos de lo que lo que en realidad se está consumiendo. Dicho de otra manera, se está subestimando la demanda por esos bienes, y alterando las preferencias reales de la sociedad por ellos. En estas circunstancias el mercado, tarde que temprano, enviará señales de precio equivocadas, como en el ejemplo en el que los consumidores parecen demandar menos de lo que lo que en realidad están demandando. Las señales de precios equivocadas estimularán a su vez que se produzca menos y que se llegue a una situación de escasez en la economía. En un caso como éste, se justifica que el gobierno intervenga y corrija el déficit mediante, por ejemplo, estímulos a la oferta de estos bienes aparentemente en déficit.

Como antes se señaló, cuando surgen discrepancias entre la relación costo/beneficio privada y la de costo/beneficio social, significa que el mercado no ha cumplido con su tarea y que ha fallado. Las acciones de política concretas que generalmente se aplican en estos casos son subsidios a las actividades positivas (beneficios), o medidas impositivas para disminuir las actividades negativas (daños). En el caso de externalidades positivas, la intervención del gobierno llega al extremo de ser él mismo quien produzca el déficit de bienes y servicios y luego lo transfiera al resto de la economía a precios bajos (subsidios). Los esquemas descritos se aplican con frecuencia a las áreas de la educación, salud, e infraestructura social.

Finalmente, hay también economistas que ponen en duda la capacidad del gobierno para aprovechar las externalidades positivas. Es más, se piensa que aun cuando se pudieran aprovechar los beneficios de las externalidades positivas, se considera que son generalmente muy reducidas, de manera que no se justifica la intervención del gobierno. Estas incógnitas merecen ser verificadas empíricamente en cada caso.

3. Mercados no competitivos. El tercer tipo de desequilibrio que, se piensa, justifica la intervención del gobierno, ocurre cuando en la economía aparecen los llamados mercados no competitivos. Los monopolios son ejemplo de ellos. En los mercados no competitivos las decisiones del productor afectan la cantidad y el precio de lo que se produce. Asimismo, es característico de una estructura de mercado monopolístico que se termine produciendo una menor cantidad a un precio mayor, cosa que no ocurre en mercados competitivos. Cuando en el mercado aparecen mercados monopolísticos, se cree que el gobierno debe intervenir para de esta manera alcanzar los niveles óptimos que se alcanzan en un mercado de competencia perfecta. La intervención del gobierno en casos como éste generalmente consiste en aplicar leyes antimonopólicas.

Los que critican a los que creen que mercados no competitivos justifican la intervención del gobierno argumentan, apoyándose en la llamada teoría del “segundo mejor” (*second best*) que, aun siendo el caso de que el gobierno sea capaz de corregir las fallas en determinado mercado, no se sigue de ahí que necesariamente mejorará la eficiencia de la economía en su conjunto.

El gobierno como representante del individuo

La sección anterior se centró en el tema de las “fallas del mercado”, y en la conveniencia de que el gobierno intervenga en la economía si aparecen 1) “externalidades”, 2) “bienes públicos”, y 3) “mercados no competitivos”.

Como ya se vio, el punto de vista de las “fallas del mercado” acepta que, en ciertas circunstancias y condiciones, el gobierno debe intervenir en la economía. Este punto de vista con frecuencia va más lejos y propone que el gobierno, como representante de la sociedad y del individuo que es, debe intervenir aun al costo de sacrificar eficiencia económica si así se requiere. En este enfoque se distinguen dos vertientes.

Para la primera, el gobierno debe intervenir y regular la oferta de algunos bienes, no de todos, sino de aquellos a los que se les llama “meritorios” y cuya oferta la sociedad tiene particular interés en estimular su producción por convenir así a algún objetivo. Lo contrario sucede en el caso de los bienes con “demérito”, cuya producción la sociedad desea disminuir.

Para la segunda vertiente, la intervención del gobierno sólo se justifica si la sociedad considera que las transacciones que se realizan en el mercado no son aceptables para algún código ético o de otra índole. Cuando esto sucede el gobierno, como guardián celoso que es de la sociedad, debe prohibir esas actividades en el mercado, o llevarlas a cabo él mismo cuando así se requiera. La producción de morfina o marihuana para aliviar el dolor de los enfermos, o con fines experimentales, es ejemplo de lo que se quiere ilustrar.

Para otros economistas, sin embargo, estos argumentos no son aceptables. La principal objeción, desde este punto de vista, es que cuando el gobierno interviene en la economía, de hecho está transfiriendo a la sociedad, y al gobierno mismo, el derecho de decidir lo que es o no bueno para el individuo. La idea de que el gobierno decida lo que los individuos deben producir y consumir constituye, como antes se dijo, el primer paso a lo que Hayek (1949) dramáticamente llama “el camino que conduce a la servitud”. Los que no comparten el punto de vista de que el gobierno sea quien tome las decisiones que corresponden al individuo argumentan que es el individuo,

no el grupo, el depositario de los derechos y obligaciones y que, como tal, debe actuar según sus valores y preferencias sin la interferencia de otros, ya sea del gobierno o de otras instituciones.

Desde esta perspectiva, cualquier intervención del gobierno que vaya más allá de ciertas funciones mínimas (para algunos, como Mises (1977), es la de ofrecer seguridad), es ilegítima, ya que interfiere con la libertad de decisión del individuo. Para otros, la intervención del gobierno es objetable no sólo porque su intervención resulta innecesaria, sino, sobre todo, porque invade áreas que no le corresponden como son los derechos fundamentales del individuo.

El gobierno como un mal necesario

El punto de vista de que el gobierno no debe intervenir en el mercado para corregir supuestas fallas, o para sustituir al individuo en la toma de decisiones, es compartido, en mayor o menor grado, por las distintas escuelas del pensamiento neoliberal. La doctrina del gobierno como un mal necesario advierte que, de no ser vigilado por los individuos soberanos que forman el contrato social, éste, el gobierno, se propagaría sin control. Para la filosofía neoliberal, la única condición que justifica la intervención del gobierno es cuando el mercado ha demostrado ser incapaz de llevar a cabo las tareas que le corresponden como son las de diseñar, arbitrar, aplicar y vigilar que se sigan las reglas del mercado. Otras funciones legítimas del gobierno son, según esta doctrina, mantener la ley y el orden, definir los derechos de propiedad, ver que se cumplan los contratos, promover la competencia y, finalmente, establecer un esquema de políticas macroeconómicas que permitan llevar a cabo las transacciones económicas internas y externas. La doctrina neoliberal comparte también el punto de vista de que al gobierno no se le debe tener por superior al individuo, ya que el propio gobierno es el resultado, como ya antes se señaló, de un contrato libre entre individuos independientes.

Sin embargo, la hipótesis de los individuos libres e independientes es severamente cuestionada ya que no es del todo verdadera. Una inspección somera de la historia occidental reciente (los últimos quinientos años) enseña que la formación del estado moderno fue iniciada por los gobernantes, no por los gobernados.¹ Parece, pues, contrario a la evidencia histórica, afirmar que fueron las transacciones en el mercado las que propiciaron el nacimiento del concepto de gobierno. Históricamente, lo contrario es probablemente la interpretación correcta (Polanyi, 1971; Poggi, 1990; Nozick, 1974).

¹ Ya en 1962, en una conversación personal, K. H. Parsons me hacía notar este hecho.

El gobierno egoísta y depredador

Al enfoque “fracaso del mercado”, y a su recomendación de que sea el gobierno quien lo corrija, se le critica también desde una perspectiva en la que se distinguen dos vertientes. La primera considera al gobierno, abiertamente y sin tapujos, como un “depredador” que, comportándose como un monopolio cualquiera, estimula esquemas de derechos de propiedad y de impuestos que maximizan sus ganancias y sacrifica, cuando así lo considera necesario, el bienestar social. Este enfoque critica, asimismo, a quienes ingenuamente consideran al gobierno como una institución que, atenta y presurosa, acude siempre a corregir las fallas del mercado en cuanto las detecta. Desafortunadamente, el resultado de los intentos por corregir las fallas del mercado es raramente exitoso, ya que el gobierno, como se explicó, antepone con frecuencia sus intereses a los de la sociedad.

El segundo enfoque, que también pone en duda la eficacia de la intervención del gobierno para corregir el “fracaso del mercado”, se le conoce como el de los “grupos de interés”. Según este punto de vista, al gobierno debe vérselo como un espacio social en el que diferentes grupos de interés se disputan o se alían entre sí para beneficiarse de las acciones del gobierno.

En la corriente que así piensa del gobierno se distinguen otros puntos de vista que cuestionan también su eficacia cuando trata de corregir el “fracaso del mercado”. Al primer enfoque se le conoce como el del burócrata “*self-seeking*” o “burócrata egoísta” que fundamenta su crítica a partir de la observación empírica de que éstos, los burócratas, no son diferentes de otros individuos que buscan maximizar sus propios intereses. Esta interpretación, que es ejemplo de la permanente desconfianza neoliberal hacia el gobierno, nos enseña lo ingenuo de suponer que un individuo (el burócrata) se comportará de acuerdo a sentimientos altruistas en la oficina, y egoístas fuera de las horas de trabajo. El resultado de esta mezcla de lealtades es un comportamiento ambivalente donde los burócratas, actuando como los agentes racionales y egoístas que son, producen bienes y servicios en cantidades diferentes a las que óptimamente produciría el mercado.

El gobierno infalible

En las discusiones sobre la conveniencia de que el gobierno intervenga en la economía con frecuencia se supone, a veces implícita, y otras explícitamente, que el gobierno lo sabe todo y que siempre obtiene lo que se propone. Así, por ejemplo, desde el punto de vista de la Economía del Bienestar (una rama

de la Teoría Económica) el gobierno dispone de toda la información necesaria para maximizar con su intervención el bienestar económico. El supuesto de un gobierno omnipotente es cuestionable, sobre todo si la evaluación se hace después de estudiar la larga historia de los numerosos fracasos de la intervención del gobierno en las economías de todo el mundo.

¿Por qué fracasa el gobierno? Parte de la respuesta se encuentra en el hecho de que éste pocas veces dispone de la capacidad para obtener, procesar, y aplicar, la información que se necesita cuando se están formulando las políticas que, supuestamente, corregirán las fallas del mercado. Debe señalarse en este esquema el hecho de que los gobiernos raramente disponen de los medios para llevar a cabo el seguimiento de sus políticas en los niveles de burocracia más bajos, y de que tampoco disponen de la organización necesaria para asegurar que los efectos de las políticas que se aplicaron lleguen a los grupos, individuos o sectores para las que fueron diseñadas.

Un intento tímido de dar respuesta a la pregunta de por qué falla el gobierno la da la llamada teoría de la “búsqueda de ganancias”. Según esta teoría, la intervención del gobierno no sólo conlleva los costos usuales asociados a las tareas propias de un gobierno, sino también en los que se incurre cuando se asignan recursos y servicios a grupos de interés de cualquier tendencia. Ejemplo de este tipo de gastos son los que se hacen por el cabildeo de agentes privados mediante un mecanismo equitativo y neutral de asignación de recursos.

Los pragmáticos: el costo de la intervención

Si se acepta que tanto el mercado como el gobierno fallan, es legítimo preguntarse si, así como hay formas para corregir las fallas del mercado, las hay para corregir las del gobierno.

La pregunta a la que finalmente hay que dar respuesta es a la de si con la intervención de un gobierno bien intencionado, bien informado y bien capacitado se pueden corregir las fallas del mercado y así mejorar la eficiencia y el bienestar de la sociedad. Así, puesto que la intervención del gobierno, o la de cualquier otra institución sucedánea con atributos y fines similares, tiene un costo, conviene asegurarse no sólo de que el resultado final de la intervención no sólo sea una economía más grande, más eficiente y más justa, sino también más barata.

Como se recordará, para la economía neoclásica el problema económico central es alcanzar la asignación óptima de los recursos empleando, si así se juzga necesario, los buenos oficios del gobierno. Otros, por su parte,

consideran que mejorar la eficiencia, y corregir las fallas del mercado con la intervención del gobierno resulta (suponiendo que se cuente con los medios, se tenga la capacidad, y se sepa cómo hacerlo) casi siempre muy costoso.

Conviene mencionar otros economistas que, aunque rechazan en general la idea de la intervención del gobierno en la economía, aceptan que el proceso de asignación de recursos por medio del gobierno conlleva costos. Cualquier observación casual de la economía nos enseña que tanto las transacciones que se llevan a cabo con la intervención del gobierno, como las que se realizan a través del mercado tienen un costo. Si se acepta como razonable esta observación, se sigue que el asunto central de la política económica se convierte ahora en comparar el costo de asignar los recursos a través del mecanismo del mercado o mediante las acciones del gobierno. El objetivo sería ahora lograr que el gobierno alcanzará la misma, o mayor, eficiencia con un costo igual, o más bajo, que el del mercado, y no de si la intervención del gobierno tiene un costo, que todos sabemos que si la tiene. Si introducimos en la discusión la idea de que asignar recursos mediante el mercado, o a través del gobierno, cuesta, se aprecia la importancia que este tiene, ya que, con sus acciones, puede reducir los costos de las transacciones y de la coordinación económica.

Algunos economistas sostienen que una manera de disminuir los gastos de la intervención del gobierno es definiendo con claridad el esquema de derechos de propiedad, y cuidando su aplicación (North, 1981). En el esquema que se propone la formulación y aplicación de un esquema de derechos de propiedad, tal procedimiento no es prerrogativa del gobierno, aunque, históricamente, éste sea quien lo haya ejercido.

Asimismo, no debe descuidarse la importancia que el gobierno tiene cuando se trata de reducir los costos de la asignación de recursos, o los de establecer un sistema de derechos de propiedad. Por último, debe mencionarse una tarea igual, o tal vez más importante, del gobierno, que es la de reducir la inestabilidad macroeconómica mediante el manejo adecuado de políticas fiscales, de comercio y monetarias.

Conclusiones

De lo expuesto en páginas anteriores se concluye que tanto las transacciones que se llevan a cabo en el mercado como las que se realizan con la intervención del gobierno tienen un costo. Aceptar esta proposición nos aleja del pensamiento neoclásico, ya que el gobierno se convierte ahora en uno de tantos

mecanismos de coordinación económica cuya característica común es que su aplicación en la economía tiene un costo. Dicho de otra manera, si se acepta el punto de vista de que el empleo de *cualquier* organismo de coordinación económica conlleva costos, se estaría rechazando la rígida visión que asigna al mercado un papel único, e irremplazable, de coordinación económica. Se puede pensar ahora en otras instituciones sucedáneas del mercado además del gobierno. No debe perderse de vista la proposición central de este trabajo que es la de que el gobierno no es la única institución sucedánea del mercado que puede resolver problemas de coordinación económica, ni la única en ofrecer un esquema macroeconómico ordenado donde se realicen las transacciones económicas.

Si se acepta la idea de que asignar recursos mediante el mercado cuesta, se establecen las bases para evaluar, con objetividad, el punto de vista inflexible de la escuela del “fracaso del gobierno”, según el cual los costos de la intervención del gobierno invariablemente exceden a los del mercado. La intervención del gobierno no necesariamente significa costos elevados, como lo afirman los que identifican al gobierno con una estructura rígida siempre costosa, corrupta e ineficaz.

La observación final sobre lo expuesto en estas páginas enseña que ni el mercado, ni el gobierno, son mecanismos insustituibles de coordinación económica: ambos incurren en costos y ofrecen beneficios y resultados. No debe entonces sorprender que, en ciertas condiciones, y para determinados objetivos, un mecanismo convenga más que otro. Países con distintos problemas económicos, o en distintas etapas de desarrollo institucional, podrán elegir diferentes combinaciones de mercado, de gobierno, y de otras instituciones con quien llevar a cabo las tareas de coordinación económica y de asignación de recursos. La mezcla óptima estará determinada por las circunstancias.

Recibido: febrero, 2003

Revisado: julio, 2003

Correspondencia: El Colegio de México/Centro de Estudios Económicos/
Camino al Ajusco 20/Col. Pedregal de Sta. Teresa/C. P. 10740/México, D. F./
correo electrónico: mgollas@colmex.mx

Bibliografía

Baumol, W. (comp.) (1980), *Public and Private Enterprise in a Mixed Economy*, Londres, MacMillan.

- Chang, Ha-Joon (1996), *El papel del Estado en la economía*, México, Ariel Sociedad Económica.
- Cohen, S. (1977), *Modern Capitalist Planning: The French Model*, 2a. ed., Berkeley, University of California Press.
- Giersch, H. (1986), "Liberalisation for Faster Economic Growth: Internal and External Measures Required", Londres, Institute of Economic Affairs/Wincott Foundation (Occasional Paper IEA, núm. 74).
- Hayek, F. (1949), *Individualism and Economic Order*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- Hirschman, A. O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven (Connecticut), Yale University Press.
- Kaldor, N. (1985), *The Scourge of Monetarism*, 2a. ed., Oxford, Oxford University Press.
- (1967), *Strategic Factors in Economic Development*, Ithaca, Cornell University Press.
- Krueger, A. (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, vol. 64, núm. 3, pp. 291-303.
- Kuhn, T. S. (1971), *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mises, L. (1977), *A Critique of Interventionism*, trad. de H. Sennholz, New Rochelle (Nueva York), Arlington House.
- Mueller, D. (1979), *Public Choice*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Niskanen, W. (1973), *Bureaucracy: Servant or Master?*, Londres, Institute of Economic Affairs.
- North, D. (1981), "Chapter 3: A Neoclassical Theory of the State", en *Structure and Change in Economic History*, Nueva York, W. W. Norton and Co., pp. 20-32.
- Nozick, R. (1974), *Anarchy, State, and Utopia*, Oxford, Basil Blackwell.
- Nurkse, R. (1952), "Some International Aspects of the Problem of Economic Development", *American Economic Review*, vol. 42, núm. 2, pp. 571-583.
- Olson, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations*, New Haven (Connecticut), Yale University Press.
- Poggi, G. (1990), *The State: Its Nature, Development and Prospect*, Stanford (California), Stanford University Press.
- Polanyi, K. (1971), *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943), "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, vol. 53, jun.-sept., pp. 202-211.
- Scitovsky, T. (1954), "Two Concepts of External Economies", *The Journal of Political Economy*, vol. 62, núm. 2, pp. 143-151.
- Shapiro, H. y L. Taylor (1990), "The State and Industrial Strategy", *World Development*, vol. 18, núm. 6, pp. 861-878.
- Toye, J. (1987), *Dilemmas of Development: Reflexions on the Counter-Revolution in Development Theory and Policy*, Oxford/Nueva York, Blackwell.