

# La política económica del Estado en una economía de mercado



ISAAC KATZ

Cualquier gobierno, en tanto agente responsable de llevar a cabo las decisiones del Estado, debe formular la política económica, en un marco más amplio de política pública, para que el esfuerzo de los agentes económicos, actuando cada uno de manera independiente pero cooperando dentro de la organización social definida por el marco institucional prevalente, se traduzca en que el bienestar presente y futuro de la sociedad se maximice.

En la definición de la política económica del Estado<sup>1</sup> es necesario analizar cuáles son las funciones, desde el punto de vista económico, que en efecto corresponden al gobierno y cuáles son ajenas a éste y que, por lo mismo, corresponden a la competencia de los agentes económicos privados. En general puede afirmarse que el papel principal del gobierno, en la elaboración de su política económica, debe tener como objetivo proveer a

1. Es muy importante aclarar la diferencia entre el enunciado “política económica del Estado” y “política económica de Estado”, ya que da lugar a una significativa confusión entre el verdadero papel del gobierno en la economía cuando éste actúa como el ejecutor de las decisiones del Estado. El gobierno es solamente una parte del Estado, el cual se compone además de población y territorio. Con esta consideración, cuando el gobierno instrumenta medidas de política pública, entre ellas las de política económica, lo que está haciendo es actuar en representación de la población que compone al Estado, política que en principio estaría encaminada a maximizar el bienestar de ésta. Por el contrario, cuando el enunciado se refiere a la “política económica de Estado”, implícitamente se está suponiendo que gobierno y Estado son lo mismo, uno e indivisible, lo cual, además de erróneo, lleva al gobierno a actuar como si fuese una dictadura en la cual sus decisiones y acciones no pueden ser juzgadas. Este craso error de considerar al gobierno como el Estado impide por lo mismo deslindar responsabilidades de Estado por los actos de gobierno.

los agentes económicos privados de un marco institucional y macroeconómico que, a la vez que garantice la igualdad de oportunidades y de acceso a los diferentes mercados, resulte en una asignación eficiente de los recursos, tanto desde el punto de vista privado como del social.

El objetivo de este trabajo es definir la política económica del Estado, es decir, mostrar cuál es el ámbito de acción del gobierno en la economía y cómo tiene que formular la política económica para maximizar el bienestar de la sociedad en un marco de economía de mercado. En la primera sección se analiza el marco institucional, sobre todo el de carácter legal, en el cual se desenvuelve la economía. La segunda sección se enfoca a analizar los problemas económicos a que se enfrenta cualquier sociedad y las diversas maneras en que ésta puede organizarse para tratar de solucionarlos.

En la tercera sección se analizan las principales causas por las que algunos mercados pueden fallar y cuál es el papel del gobierno —y su forma de actuar— en la corrección de estas fallas. En la cuarta parte se analizan las distorsiones que el gobierno introduce en la economía y sus efectos cuando la intervención se da por razones diferentes a la de corregir fallas de mercado. Por último, en la quinta parte se estudia la importancia que tiene para el funcionamiento adecuado de la economía contar con un marco macroeconómico estable, así como las distorsiones que genera la inestabilidad macroeconómica. Estas tres últimas secciones se enmarcan en lo que puede denominarse como la parte económica de la teoría del Estado.

\* Departamento de Economía, Instituto Tecnológico Autónomo de México. El presente artículo es una versión modificada del primer capítulo del libro *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Un análisis económico*, de próxima aparición.

## EL MARCO INSTITUCIONAL

En cualquier país, pero sobre todo en los que están en vías de desarrollo, las deficiencias de carácter institucional pueden constituirse en una barrera significativa para el desarrollo económico. Las instituciones económicas, que comprenden al marco legal y las organizaciones económicas, formales e informales, desempeñan un papel muy importante para proveer un ámbito adecuado para las transacciones entre los agentes económicos y el proceso de desarrollo económico; también para reducir los costos de transacción y promover la especialización en el trabajo de acuerdo con las ventajas comparativas que cada agente económico posea. Las instituciones son, de esta manera, las reglas del juego en una sociedad.<sup>2</sup>

Uno de los principales objetivos del marco legal, entendido como las reglas formales según las cuales interactúan los individuos y las organizaciones, es definir los derechos de propiedad sobre los recursos que posean los agentes económicos y que les permite apropiarse del flujo neto de ingresos derivado de la utilización de dichos recursos, ya sean físicos o humanos. El segundo objetivo es determinar las condiciones de entrada en cada mercado y el grado de competencia que hay en él, y el tercero es contribuir a la creación de nuevos mercados.

Sin duda la principal función del marco legal es definir los derechos de propiedad, entendidos como las relaciones de comportamiento, sancionadas legalmente, entre los agentes económicos y que surgen de la existencia de bienes y que atañen a su utilización. Estas relaciones especifican las normas de comportamiento, respecto de los bienes, que cada agente económico debe observar al interactuar con los otros agentes que componen la sociedad. Es importante señalar que el término "bien" se utiliza para definir cualquier cosa (material o inmaterial) que brinda satisfacción o ingreso al agente económico que lo posee (satisfacción o utilidad en el caso de los consumidores o ingreso en el de los poseedores de un recurso productivo, sea éste capital físico, tierra o capital humano). En este marco, el concepto de derechos de propiedad se aplica a todos los bienes escasos y que por tanto tienen un precio positivo.<sup>3</sup>

En una economía en la cual los derechos de propiedad están definidos y garantizados, los propietarios de los recursos tendrán incentivos para asignarlos a las actividades de las que se espera obtener el mayor rendimiento posible que se derive de su utilización. En este sentido, los individuos buscarán aprovechar las ventajas comparativas que poseen; es decir, tomarán en consideración, al decidir cómo asignar los recursos, el costo de oportunidad que representa no haberlos utilizado en la siguiente mejor alternativa. Al tener el incentivo para asignar los recur-

2. Douglass North. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1993, p. 13.

3. Para un análisis detallado de la importancia de una definición apropiada de los derechos de propiedad para lograr una eficiente asignación de recursos en la economía, véanse Eirik G. Furubotn y Svetozar Pejovich, *The Economics of Property Rights*. Ballinger Publishing Company, 1974, y Robert Cooter y Thomas Ulen. *Law and Economics*. Harper Collins Publishers, 1988.

sos a las actividades en las que el ingreso derivado de su utilización es el máximo posible no sólo se maximiza el ingreso del propietario de cada recurso sino también el de la sociedad.

En la definición de instituciones y la elaboración de un marco legal eficiente, el lugar más prominente corresponde a la Constitución. En ella, además de establecerse la estructura y las reglas generales de operación del Estado, se definen los derechos privados de propiedad, así como los mecanismos legales para protegerlos. Para ello se requiere que la Constitución, como ley suprema de cualquier Estado, sea un conjunto de preceptos generales, básicos y permanentes que definan el contrato social y normen en lo general las relaciones entre los agentes privados y las de éstos con el gobierno.

Es esto último, es decir, las relaciones entre el gobierno y los agentes privados, lo que da origen a la Constitución, cuerpo legal que limita el poder coercitivo del gobierno, al definir su ámbito de acción.<sup>4</sup> Además, este poder coercitivo también se limita mediante la división de poderes en tres órdenes de gobierno de igual jerarquía: el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

En general, puede afirmarse que una economía tendrá un menor desarrollo si la Constitución, en lugar de ser un conjunto de preceptos generales, abarca detalles específicos de diversos aspectos de las relaciones políticas, económicas y sociales que por su naturaleza son objeto de las leyes secundarias. A medida que la Constitución abarca detalles que generalmente corresponden a estas leyes secundarias, se incrementan los elementos de decisión centralizada que inhiben y entorpecen las decisiones individuales de elección de cómo asignar los recursos de acuerdo con las ventajas comparativas y, por lo mismo, se generan ineficiencias en la asignación de éstos. Si además la Constitución sufre continuas modificaciones, se introduce un alto grado de incertidumbre sobre la permanencia del marco legal así como sobre la garantía de los derechos de propiedad de los recursos y de los flujos de ingresos que de ellos se derivan.

Un elemento esencial respecto al marco institucional, además de la definición misma de los derechos de propiedad, es la protección judicial de éstos. En un verdadero Estado de derecho, además de una clara y precisa división de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, las garantías individuales, así como los derechos de propiedad sobre los recursos y los ingresos derivados del uso de los mismos, están definidos con precisión en la legislación; además, un poder judicial independiente vela por la protección de esos derechos, de forma tal que si éstos fueran violados por alguno de los poderes, principalmente el ejecutivo, el agraviado siempre tendrá el recurso de acudir a un tribunal independiente en defensa de esos derechos y obtener un amparo contra la acción del gobierno.

De esta manera, en un Estado de derecho, los derechos individuales y de propiedad están definidos legalmente, mientras que la procuración y la administración de justicia son imparciales

4. Un ejemplo de la limitación constitucional al poder del gobierno sobre la población lo constituyen las primeras diez enmiendas que se le hicieron a la Constitución de los Estados Unidos de América, las cuales en su conjunto constituyen la Carta de Derechos (Bill of Rights).

y eficientes y garantizan el cumplimiento de los contratos, tanto entre particulares como entre éstos y el gobierno. Al respecto, North señaló que: “la inhabilidad de las sociedades para constituir un sistema eficiente y de bajo costo para garantizar el cumplimiento de los contratos es la causa más importante tanto del estancamiento que históricamente ha afectado a los países del Tercer Mundo como del actual subdesarrollo de estos países”.<sup>5</sup>

Además, tal como señala Hayek,<sup>6</sup> en un Estado de derecho se restringe al gobierno únicamente al ámbito coercitivo, y el gobierno puede violar la esfera privada sólo como castigo a la transgresión de una ley establecida y anunciada. De ahí que la Constitución implique no solamente la división de poderes, sino también una estructura jerárquica del conjunto de leyes, según la cual las que poseen un mayor grado de generalidad prevalecen sobre las más específicas.

Por otra parte, las leyes que se derivan de los preceptos constitucionales tienen que elaborarse tomando siempre en consideración su probable efecto económico, de modo que no se entorpezca el intercambio voluntario y la asignación eficiente de los recursos, además de que deben estar limitadas en todo aspecto y tiempo al respeto de los derechos privados de propiedad. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las leyes y los reglamentos que rigen la operación de los mercados son una barrera eficaz para una operación eficiente de los mismos, además de incrementar los costos de transacción en la economía.<sup>7</sup> Por lo mismo, como parte integral de la política económica del Estado, es crucial contar con un marco legal y regulatorio eficaz para la asignación eficiente de los recursos.

En este sentido, es misión del gobierno dotar a la sociedad de un conjunto de leyes y reglamentos que induzcan la formación de mercados competidos tanto de bienes y servicios como de los factores de la producción y que garanticen la igualdad de oportunidades de acceso a estos mercados, de forma tal que los problemas económicos a los que se enfrenta cualquier sociedad puedan resolverse de la manera más eficiente y eficaz posible.

### LOS PROBLEMAS ECONÓMICOS Y LA ORGANIZACIÓN SOCIAL

Toda sociedad, sin importar su forma de organización, se enfrenta a cinco problemas económicos básicos. Su resolución y la forma en que se logre es lo que, a final de cuentas, determina el desarrollo que alcance la economía. Estos problemas son:

5. Douglass North, *op. cit.*, pp. 92-93

6. Friedrich Hayek, *The Road to Serfdom*. The University of Chicago Press, 1976, p. 206.

7. Una explicación de la corrupción entre funcionarios gubernamentales se centra en el poder discrecional que las leyes y los reglamentos les otorgan para regular y supervisar la operación de las empresas y de los mercados. Si una empresa se enfrenta a un entorno en el cual su operación depende del cumplimiento de una extraordinaria cantidad de trámites, se vuelve vulnerable a la extorsión por parte de los funcionarios de dependencias gubernamentales. Si, por el con-

a] cuáles son los bienes y servicios que se van a producir y qué cantidad de cada uno de ellos;

b] cómo se van a producir esos bienes;

c] cómo se va a distribuir entre los factores de la producción y entre los individuos el ingreso generado en la economía;

d] cómo maximizar el empleo de los factores de la producción, y

e] cómo crecer.

Estos cinco problemas a los que toda sociedad busca dar solución se enfrentan a una restricción ineludible: los escasos recursos de que se disponen tanto para la economía en su conjunto como para cada agente económico en lo particular. La escasez se traduce en dos fenómenos particulares. Primero, como la sociedad desea utilizar estos recursos para producir “satisfactores” estará dispuesta, por lo mismo, a pagar un precio positivo por ellos; si no hubiese escasez, los bienes serían libres, es decir, tendrían un precio de cero.<sup>8</sup>

El segundo fenómeno derivado de la escasez es que los individuos en particular y la sociedad en general tienen que elegir cómo asignar estos recursos para satisfacer el mayor número posible de necesidades. Elegir una asignación particular de los recursos implica que éstos no pueden utilizarse en otra actividad, de la cual también se hubiese generado un beneficio, de forma tal que cualquier decisión respecto de la asignación de recursos implica incurrir en un costo de oportunidad. Así, este último representa el beneficio que se hubiese obtenido de haber asignado los recursos a la siguiente mejor alternativa de la cual se escogió. Por lo mismo, la escasez implica que “nada es gratis”.

Debido a la escasez, para resolver los cinco problemas económicos mencionados las sociedades se organizan al amparo de un espíritu de cooperación que busca aprovechar las ventajas que otorga la especialización de cada agente económico de acuerdo con las ventajas que cada uno de ellos posea y que se derivan de la aptitud natural y del acervo de conocimientos adquiridos durante un proceso de educación formal y de la experiencia adquirida en el trabajo. Cómo se organice una sociedad, es decir, cuál sea el marco institucional y, en particular, cuáles sean los mecanismos que se adopten para solucionar estos problemas, es elemento determinante para juzgar el éxito o fracaso de la organización si se considera que el objetivo último es la maximización del bienestar presente y futuro de los individuos que componen la sociedad, además de que éste sea creciente en el tiempo. En términos generales hay tres tipos de organización social: el tradicional, el mando y el mercado,<sup>9</sup> cada uno de los

trario, el marco legal al cual se sujetan empresas y mercados es simple, claro, transparente y de fácil cumplimiento, los costos de transacción se reducen significativamente y se elimina la interpretación y aplicación discrecionales de las leyes y los reglamentos y, por lo mismo, la corrupción.

8. Como se señaló, debido a que los recursos son escasos, y por lo mismo los agentes económicos están dispuestos a pagar un precio positivo por ellos, es que se definen los derechos privados de propiedad sobre los mismos.

9. Aunque ninguna sociedad opera con un solo tipo de organización social en su forma pura, pues generalmente conviven los tres ti-

cuales da una solución diferente a los problemas económicos a que se enfrenta.

En el sistema tradicional de organización social la propiedad de los medios de producción tiende a ser de carácter comunitario y las decisiones productivas y de distribución se toman de acuerdo con pautas culturales preestablecidas y con relativamente poca variación en el tiempo.<sup>10</sup> En este tipo de sociedades, las técnicas de producción, perfeccionadas mediante un largo proceso de ensayo y error, tienden a ser estáticas y, por lo mismo, los productores conocen relativamente bien la productividad de cada uno de los factores de la producción. Este conocimiento, así como la combinación óptima de los mismos, permite asignar los recursos de manera muy eficiente, lográndose generalmente el pleno empleo.

Sin embargo, a pesar de la eficiencia con que asignan los recursos, en este tipo de sociedades, orientadas principalmente al consumo, el ahorro generado es por lo general apenas suficiente para cubrir la depreciación del capital, y en consecuencia no hay un proceso significativo de inversión neta. Teniendo casi constante el capital por unidad de mano de obra y con tecnologías de producción obsoletas, las economías organizadas conforme al sistema tradicional generalmente no registran crecimiento económico y sus niveles de desarrollo económico tienden a ser bajos.<sup>11</sup>

Un segundo tipo general de organización social es el conocido como de mando o de decisión centralizada. Su objetivo es la maximización del bienestar colectivo, aunque ello implique sacrificar el bienestar de cada uno de los individuos que componen la sociedad. Por lo mismo, este sistema impone los mayores límites a la libertad económica y política de los individuos.<sup>12</sup>

En una sociedad organizada según el modelo de mando, el gobierno es el propietario de los medios de producción, incluida, además de la tierra y el capital, la mano de obra.<sup>13</sup> Al ser el gobierno el propietario, es éste el que toma las decisiones en forma centralizada, mediante un sistema de planificación, sobre qué bienes producir, cuánto y cómo, haciendo caso omiso del costo de oportunidad de los recursos. Sin embargo, como señaló Von Mises: "La paradoja de la planeación estriba en que

pos, siempre tiende a predominar uno, lo cual permite caracterizar a las diferentes economías.

10. En las sociedades tradicionales es común que los hijos tengan el mismo oficio que los padres. Asimismo, también es común que las mujeres, tanto las madres como las hijas, sean discriminadas dentro del hogar en los aspectos distributivos.

11. Para un análisis detallado de cómo opera una sociedad organizada según el sistema tradicional, véase Theodore Schultz, *Transforming Traditional Agriculture*, Arno Press, 1976.

12. Ludwig Von Mises, *El socialismo*, Editorial Hermes, 1961.

13. Esta afirmación se basa en que los individuos, al no poder emigrar libremente, son para efectos prácticos propiedad del gobierno. Adicionalmente, el gobierno es el que decide, dentro de cierto margen, la actividad a la cual se dedica cada uno de los miembros de la sociedad, lo que podría calificarse como un sistema de esclavitud. Para un análisis profundo de los peligros que entraña para la libertad un sistema de decisión centralizada, véase Friederich Hayek, *op. cit.*

no puede planear, debido a que en ella no hay cálculo económico. Lo que se designa con el nombre de economía planificada no es tal economía. Es simplemente un sistema para tantear en la oscuridad".<sup>14</sup>

Por otra parte, como en una economía caracterizada por la decisión centralizada en la asignación de recursos el bienestar individual tiene una importancia menor y está subordinado al "bienestar colectivo", aunque éste nunca se alcance, la producción de bienes se orienta en gran medida a la acumulación de bienes de capital, por lo que la producción de bienes de consumo se sacrifica. A pesar de este significativo proceso de acumulación de capital, las economías centralmente planificadas obtienen bajas tasas de crecimiento económico. Ello se debe a la ineficiente asignación de recursos que entraña el centralismo y a que opera con un sistema de precios muy rígido y determinado de manera exógena. Además, las tecnologías de producción tienden a hacerse obsoletas, aunque no en el mismo grado que en los sistemas tradicionales de organización social. Además, en las "empresas" que operan en un sistema de decisión centralizada se desperdician recursos debido al problema del agente principal y a que implica un conflicto de intereses entre el accionista (en este caso el gobierno mismo) y el administrador (el agente) nombrado por el propietario.<sup>15</sup>

Por último, este sistema, aunque pregona la igualdad de resultados, que en principio se podría equiparar con una distribución equitativa del ingreso, la decisión centralizada de cómo distribuir el ingreso generado hace que este sistema implique privilegios para una minoría y en el cual el más pobre es el más perjudicado por las políticas económicas que el gobierno instrumenta, por lo que es un sistema notoriamente inequitativo.

El tercer tipo de organización social es el mercado. En éste, el propósito es la maximización del bienestar individual y es por medio de este proceso que se logra maximizar el bienestar social.<sup>16</sup> En el sistema de mercado la propiedad de los medios de producción es privada y son los propios agentes económicos quienes toman la decisión de cómo asignar los recursos, ya sean el capital físico, la tierra o el propio capital humano. La participación del gobierno en la economía es marginal aunque, como se señalará más adelante, éste tiene un importante papel que

14. La afirmación de que en un sistema centralmente planificado no hay cálculo económico significa que el planificador no toma en cuenta la escasez de recursos y, por lo mismo, tampoco considera la existencia de un costo de oportunidad en la asignación de éstos. Así, en este sistema los precios, que se determinan de modo exógeno y además son rígidos, no desempeñan ningún papel en la asignación de los recursos.

15. Una exposición detallada del problema del agente principal se hará más adelante, cuando se analice la decisión del gobierno de poseer empresas productoras de bienes.

16. Para que esta afirmación sea válida, es necesario que no existan fallas de mercado. Si éstas se presentan, se justifica la intervención del gobierno para corregirlas y así maximizar el bienestar social. También se requiere que todos los mercados (de bienes, factores de la producción y financiero) tengan una estructura competitiva y sin distorsiones generadas por la intervención del gobierno.

desempeñar en este tipo de economía, principalmente en lo que se refiere a la provisión de bienes públicos, entre los que destacan el marco legal.

En una economía que se desenvuelve en un marco de mercado, la manera en que se asignan los recursos es la forma más eficiente para que cada uno de los agentes económicos en particular, y la sociedad en su conjunto, maximicen su bienestar. En una economía de mercado, los agentes económicos deciden por sí mismos, de manera individual, cómo utilizar los recursos de los cuales son propietarios a fin de maximizar el rendimiento derivado del uso de éstos. Este proceso de decisión individual, que podría parecer egoísta, es, sin embargo, el espíritu mismo de estas decisiones. Aprovechar las ventajas comparativas que cada agente económico tiene es lo que permite maximizar, por medio del mercado, el bienestar colectivo.

En las sociedades organizadas en un sistema de mercado las decisiones de intercambio son enteramente voluntarias y se efectúan porque ambas partes se benefician. Así, mientras que los individuos como consumidores buscarán adquirir los bienes y servicios lo más baratos posible, los productores intentarán vender los bienes y servicios que producen lo más caros posible. En un modelo de mercados libres, donde éstos son competitivos y tienen un número relativamente alto de consumidores y productores, la interacción de todos los consumidores que desean un bien en particular con todos los productores que lo ofrecen determina el precio al cual se llevará a cabo el intercambio, así como la cantidad intercambiada. Mediante este mecanismo de mercado, el cual por su naturaleza tiene un carácter de toma de decisiones descentralizado, se maximiza al mismo tiempo el bienestar de los consumidores y de los productores, sin que alguno de los dos agentes económicos pueda mejorar su posición sin perjudicar al otro.

Es importante señalar que, al analizar el comportamiento de las empresas, su objetivo de maximización de utilidades no es el fin en sí mismo, sino el mecanismo mediante el cual los dueños del capital pueden satisfacer sus necesidades de consumo. Es este objetivo el que los induce a operar de manera eficiente y el que los obliga a pagar a los trabajadores un salario igual al valor de lo que aportan a la producción y a los ingresos de la empresa, mientras que las utilidades que obtiene la empresa equivalen al salario que obtiene el que aporta el capital por el riesgo en el negocio y por su capacidad como empresario. Así, el ingreso que obtiene el empresario por aportar el capital con que opera la empresa no es conceptualmente diferente del ingreso que obtiene un trabajador por vender en el mercado laboral los servicios derivados de sus habilidades y conocimientos. Ambos buscan maximizar la rentabilidad sobre el capital que poseen, ya sea físico o humano.<sup>17</sup>

Por lo anterior, la organización social basada en el mercado opera mediante un sistema de precios flexible, cuya principal

función es transmitir información; ésta es la forma más eficiente de comunicación entre consumidores y productores. Asimismo, un sistema flexible de precios genera los incentivos para que los recursos, físicos y humanos, se empleen en las actividades consideradas más rentables, así como los estímulos para que en los procesos de producción se utilicen las tecnologías más eficientes, tanto desde el punto de vista técnico como económico. Es este flujo de información generado por las señales emitidas por los precios el que otorga los incentivos para recurrir a las tecnologías de producción económicamente más eficientes. Asimismo, la asignación eficiente de recursos permite, por lo mismo, producir con un empleo casi pleno de recursos, maximizando la producción y el bienestar de los individuos en particular, y de la sociedad en general, dada la cantidad de recursos y tecnologías disponibles.

Por otra parte, al predominar en tales economías la competencia tanto en los mercados internos como frente a los productores externos en un marco de libre comercio internacional, las empresas tienen incentivos para introducir de manera continua nuevas tecnologías de producción, ya que así pueden enfrentar con éxito la competencia de otros productores y, a final de cuentas, mantenerse en el mercado. Al aumentar la productividad de los factores utilizados en la producción, el cambio tecnológico ocasiona que los agentes económicos —actuando como oferentes de los servicios que proveen los recursos de los cuales son propietarios— se beneficien de aumentos, también continuos, de su ingreso real e incrementen por lo mismo su bienestar. Así, el cambio tecnológico se constituye como la fuente más importante de crecimiento económico.

Además, en una economía de mercado el sistema de precios desempeña también un papel muy importante para determinar cómo se distribuye el ingreso nacional producido entre los agentes económicos. Ello depende en lo fundamental de dos elementos. El primero son las preferencias de los consumidores respecto de los bienes que desean consumir y que determinan en gran medida el ingreso de los productores. De esta forma, si por alguna razón los individuos cambian sus preferencias de consumo, los productores de los bienes cuya demanda baje verán reducirse su ingreso y su participación en el total nacional. En contraste, en los sectores en los cuales la demanda se incrementó, los productores y los trabajadores empleados directa e indirectamente en la fabricación de los mismos obtienen un aumento de su ingreso y, por tanto, de su participación en el ingreso nacional.<sup>18</sup>

El otro elemento, todavía más importante, para determinar cómo se distribuye el ingreso nacional es el capital humano que cada individuo posea, determinado por las habilidades con las

17. Cuando los mercados son competitivos, el pago a los factores de la producción (el salario a los trabajadores y las utilidades a los accionistas) es igual al costo de oportunidad que tienen los recursos y a la aportación marginal que hacen estos recursos al ingreso de las empresas.

18. Debido a que las preferencias de los consumidores determinan en gran parte el ingreso de los dueños de las empresas productoras de bienes destinados al consumidor final, determinan en consecuencia el ingreso y la respectiva participación en el ingreso nacional de los agentes económicos que proveen de insumos, incluida la mano de obra, a estas empresas, debido a que la demanda de insumos es finalmente una demanda que se deriva de la propia demanda final que ejercen los consumidores.

que nació, pero sobre todo por el acervo de conocimientos adquiridos en el proceso de educación formal en el sistema escolar, así como por la acumulación de conocimientos prácticos en su experiencia laboral. Estos tres elementos se conjuntan para determinar el acervo de capital humano del individuo, cuyo valor en el mercado se deriva de lo que las empresas están dispuestas a pagar por el servicio que dicho acervo permite prestar. De esta manera, si las empresas otorgan un mayor valor al capital humano que algunos individuos poseen, estarán dispuestas a pagar más por ellos, de forma tal que los dueños de este tipo específico de capital humano tendrán un mayor ingreso y una mayor participación en el ingreso nacional.

Es muy importante señalar que en una economía de mercado lo relevante, desde un punto de vista social, es la igualdad de oportunidades y no la igualdad de resultados. Esto se debe a que no todos los agentes económicos tienen las mismas preferencias ni las mismas habilidades y conocimientos, por lo que tratar de forzar la igualdad de resultados (como podría ser el caso de una economía organizada con un sistema de mando) lleva a que se desaprovechen las ventajas comparativas que cada individuo posee, no se logre la utilización plena de estas capacidades y de los recursos escasos, y por lo mismo no se maximicen el bienestar individual ni el social. Por el contrario, con un marco institucional eficiente que garantiza el acceso a la igualdad de oportunidades, cada individuo, al tener libertad de elegir, buscará maximizar el rendimiento de los recursos de los que es propietario y en su propio interés maximizará su bienestar. Cada individuo, al actuar de manera similar, contribuirá a que también se maximice el bienestar social y, más aún, la distribución de la riqueza y del ingreso tenderá a ser relativamente equitativa.

De esta manera, el sistema de mercado como organización social se concreta en un entorno en el cual el marco legal promueve mercados competidos de bienes y de factores de la producción; éstos aparecen y operan naturalmente como resultado del interés de cada individuo por maximizar su propio bienestar y el gobierno no interviene ni genera distorsiones. Tal sistema se constituye como la forma más eficiente de resolver los cinco problemas económicos básicos y, aunque no es perfecta, es superior a las otras dos formas de organización social.

#### LAS FALLAS DE MERCADO Y LA INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO EN LA ECONOMÍA

En el análisis de la sección anterior se supuso que los mercados tanto de bienes y servicios como de factores de la producción, en un sistema de mercado, operan en un entorno de competencia, por lo que la asignación de los recursos en la economía, tanto por parte de los consumidores como de los productores, es el resultado de un proceso de maximización individual que deriva en una asignación eficiente de recursos en la que consumidores y productores obtienen un beneficio del intercambio voluntario, maximizándose así el beneficio social. Sin embargo, no todos los mercados son perfectos y naturalmente

competitivos; pueden presentar fallas que impidan que el bienestar de ambos agentes se maximice simultáneamente y por lo mismo que el beneficio social sea menor al máximo posible.<sup>19</sup> Estas fallas en la operación de los mercados, que justifican la intervención del gobierno en la economía y definen la política económica del Estado, son principalmente de tres tipos: los efectos externos de las actividades privadas, ya sean negativos o positivos; la producción de bienes públicos, y la presencia de monopolios.

Los efectos externos, también llamados externalidades, se presentan cuando las acciones de un agente económico privado tienen efectos, negativos o positivos, en el bienestar de otros agentes económicos y proceden de la falta de definición de los derechos de propiedad de un recurso escaso. En el caso de una externalidad negativa, las acciones individuales que representan un costo directo e imputable para este agente constituyen costos adicionales para otros agentes económicos. Por el contrario, en una externalidad positiva las acciones individuales, además de representar un beneficio propio, tienen también un efecto positivo en el bienestar de otros agentes.<sup>20</sup>

Tal como señala Coase,<sup>21</sup> en una situación en la cual los mercados pudiesen operar sin costos de transacción significativos, los agentes privados afectados por las acciones individuales de un agente negociarían con el causante de la externalidad una compensación igual al daño suscitado, en el caso de la externalidad negativa, o compensarían al agente que genera la externalidad, en caso de que ésta fuera positiva.<sup>22</sup> Sin embargo,

19. Es importante distinguir entre las fallas que ocurren de manera natural en la economía por las características propias de los bienes, y las distorsiones en los mercados que introduce el gobierno y que propician una operación ineficiente del mercado. No distinguir entre una falla y una distorsión de mercado puede derivar en una fuente de intervencionismo adicional del gobierno, lo que a su vez agrava las distorsiones.

20. Un ejemplo de una externalidad negativa es el de una empresa que en su proceso de producción incurre en costos directos, como pago a los factores de la producción y compra de materias primas, pero que, como resultado del proceso mismo de producción, genera desperdicios o contamina el aire, lo cual implica un costo para la sociedad en su conjunto. La empresa en este caso no está internalizando los costos sociales que su propia actividad privada está generando, por lo que, en un entorno de libre mercado, la cantidad producida del bien sería mayor que la socialmente óptima. Un ejemplo de externalidad positiva es la educación, básicamente en los niveles primario y medio; en efecto, además de que por sí misma aumenta la productividad de los individuos en el mercado laboral, y por tanto su salario, la educación adicional genera efectos sociales positivos, como son una reducción en la mortalidad infantil, menores tasas de fertilidad y natalidad, mayor calidad de la vivienda. Véanse Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, 1982, e Isaac Katz, *Educación. Elemento clave del desarrollo económico*, El Colegio Nacional de Economistas-Miguel Porrúa, México, 1993.

21. Ronald Coase, "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, vol. 3, 1960, pp. 1-44.

22. En ausencia de costos de transacción, el mismo resultado se puede obtener si, en el caso de una externalidad negativa, el agente "dañado" le paga al que causa el daño para que no lo cause.

debido al alto número de individuos perjudicados o beneficiados por la externalidad, los costos de transacción para una negociación individual son muy elevados y, por lo mismo, se justifica que el gobierno intervenga en el mercado para corregir esta falla.

Aunque la justificación para tal intervención es clara, el problema radica en cómo se debe dar. Como el gobierno por lo general no acepta que el mecanismo de precios sea el idóneo para que haya una asignación eficiente de recursos, sus intervenciones en el caso de externalidades tienden a darse mediante controles cuantitativos, en caso de una externalidad negativa, lo que genera una asignación ineficiente de recursos en la economía. Por otra parte, tradicionalmente se ha hecho caso omiso de las externalidades positivas. Lo óptimo es que, cuando se presentan externalidades, la política del gobierno se oriente a la utilización de incentivos económicos por medio del sistema de precios a fin de que el agente que está generando la externalidad internalice el efecto externo; ya como costo, cuando sea una externalidad negativa, ya como beneficio, cuando sea positiva. Inducir al agente económico que genera la externalidad a internalizarla permite lograr que los niveles de producción sean socialmente óptimos.

En caso de que la acción de un agente privado genere una externalidad negativa, el costo marginal social es mayor que el costo marginal privado; la diferencia entre ambos aumenta a medida que la producción se incrementa. Si ante esta falla se permite que el mercado opere con libertad, la cantidad producida e intercambiada en forma privada será mayor que la socialmente óptima. Ante esta falla, la forma más eficiente de intervención del gobierno es que imponga un gravamen por un monto igual al valor de la externalidad. Con esto, el rendimiento privado neto disminuye, por lo que el productor que genera la externalidad internaliza el costo y reduce la cantidad producida al monto óptimo social.

Si la externalidad es positiva, la acción de un agente privado genera no sólo un beneficio directo para él, sino también para la sociedad; por ello, si se permite la libre operación del mercado en presencia de esta falla, la cantidad intercambiada de manera privada será menor que la socialmente óptima. En este caso, la intervención del gobierno debe ser tal que se incremente el rendimiento neto para el productor de la externalidad positiva, con el fin de inducirlo a producir más; la forma óptima de lograrlo es con un subsidio igual al valor de la externalidad.

Otro caso de una falla de mercado que justifica la intervención del gobierno es el de los bienes públicos, cuyas características son la "no excluibilidad" y la "no rivalidad" en el consumo.<sup>23</sup> La "no excluibilidad" significa que los individuos pueden consumir el bien a pesar de no haber pagado por éste, mientras

la "no rivalidad" significa que el consumo de este bien por parte de un individuo no reduce la cantidad disponible para que otros también lo consuman. Por el contrario, los individuos no pueden consumir un bien privado (aunque lo produzca una empresa gubernamental) a menos que paguen por él y además si una persona consume ciertas unidades de aquél, esas mismas unidades no podrán consumirlas los otros individuos. Los principales bienes públicos son el marco legal, la procuración y administración de justicia, la estabilidad macroeconómica, la seguridad pública, la defensa nacional, los parques y el alumbrado público.

Debido a que los bienes públicos tienen las características de "no excluibilidad" y "no rivalidad", para el sector privado no sería rentable producirlos, por lo que la cantidad producida en forma privada, en una situación de mercados libres, sería menor que la socialmente óptima. Por esto mismo, es papel del gobierno ofrecer esos bienes. Dos puntos centrales en la producción de bienes públicos se refieren, primero, a cuál es la cantidad socialmente óptima y, segundo, a cuál es el precio que la sociedad en su conjunto está dispuesta a pagar por la existencia de esa cantidad; ambos aspectos están estrechamente ligados.

Como cada individuo en lo particular desea que se ofrezca una cierta cantidad de cada bien público, debería estar dispuesto a revelar qué cantidad desea y el precio que estaría dispuesto a pagar por ella, y así los otros individuos. Sin embargo, en una sociedad en la cual hay un gran número de individuos no es racional que uno solo en lo particular revele el precio que está dispuesto a pagar, pues se sabe que aunque no pague (por el fenómeno de la "no excluibilidad") podrá disfrutar del bien. En vista de que la sociedad no está dispuesta a revelar sus preferencias respecto de la cantidad deseada y del precio, el gobierno determina exógenamente la cantidad que va a ofrecer, y el costo de producción lo financia con la recaudación general de impuestos que le carga a la sociedad.<sup>24</sup>

Otra falla de mercado lo constituye la presencia de monopolios que restringen la cantidad producida por debajo de la que se ofrecería en un mercado competido, mientras que venden a

fos, etcétera, los cuales, al tener las características de "excluibilidad" y "rivalidad" en el consumo, son bienes privados. Por otra parte, al gobierno tradicionalmente se le conoce como "sector público" porque sus acciones se encuentran bajo el escrutinio de la sociedad que lo eligió para ejercer las acciones del Estado. En los países en que el gobierno es el propietario de empresas productoras de bienes y servicios, erróneamente se les denomina empresas públicas. Esto da lugar a una confusión de términos entre empresas de carácter público que producen bienes privados —a las cuales se les debería denominar empresas gubernamentales— y los bienes públicos. La confusión de términos se deriva de la visión estatista que asume el gobierno respecto de los bienes públicos o de "utilidad pública". Como es papel del gobierno proveer de éstos a la sociedad, se supone que todos los bienes que proporcione mediante las empresas que posee, aunque sean en realidad bienes privados, se les toma como bienes públicos.

24. Para un análisis más profundo, véase Mancur Olson, *Capitalism, Socialism and Democracy*, mimeo., Departamento de Economía, Universidad de Maryland, 1996, cap. 4.

23. En casi todos los países hay una notable confusión terminológica entre bien público y sector público, este último referido sobre todo a lo que se conoce como el sector paraestatal. Aunque todos los bienes públicos los ofrece el gobierno, no todos los bienes que ofrece el gobierno son bienes públicos, en particular los producidos por el sector paraestatal, como gasolina, electricidad, correo, telégra-

un precio mayor que el que regiría en competencia.<sup>25</sup> Al analizar el monopolio, es decir, cuando una sola empresa ofrece el bien o servicio y hay intervención del gobierno en esta área, es necesario distinguir entre los monopolios naturales y los creados por regulación. Aquéllos aparecen porque hay una barrera natural a la entrada de más empresas al mercado, como ocurre con la distribución de servicios urbanos como el agua potable y la energía eléctrica. En estos casos una sola empresa puede ofrecer el bien a un precio menor que si hubiera dos o más empresas. Asimismo, puede haber una barrera tecnológica (como la que había en la telefonía antes de que la celular apareciera), o suceder que una sola empresa sea la dueña de la única fuente de una materia prima necesaria para la producción. Por otra parte, están los monopolios generados por la regulación, ya sea porque una actividad está reservada al gobierno, porque se otorga una patente para la explotación de una tecnología o marca, o porque se concede una licencia exclusiva de producción a una empresa privada.

En presencia de monopolios, la cantidad producida en el mercado será menor que la que se ofrecería en competencia, mientras que el precio al cual se realizaría el intercambio (que en este caso ya no es estrictamente voluntario) es mayor que el que regiría si el mercado fuese competido. Los monopolios generan un costo en bienestar, falla que el gobierno tiene que corregir. Si el monopolio se debe a la regulación, el gobierno debe encaminarse a eliminar todas las barreras a la entrada de nuevas empresas, promoviendo con ello los mercados competidos. Si el monopolio es natural, entonces el gobierno debe inducir al monopolista a operar como si fuese una empresa en competencia, imponiendo para ello un precio máximo equivalente al que hubiese regido en competencia, teniendo cuidado de que dicho precio máximo no le implique pérdidas al monopolista.<sup>26</sup>

Los tres casos mencionados justifican la intervención del gobierno en la economía para corregir las fallas y aumentar el bienestar social. Sin embargo, desde que hay gobiernos su intervención en los mercados ha ido más allá de la corrección de fallas. Esta participación generalmente produce distorsiones en los mercados e induce una asignación ineficiente de recursos, lo que genera en última instancia menores tasas de crecimiento económico y bienestar social menor que el posible.

Los tipos más comunes de intervención por parte del gobierno han sido los impuestos y subsidios, los controles de precios, la protección a ciertas ramas de la producción contra competidores tanto internos como externos, la participación del gobierno en la producción de bienes privados y, la que más distorsiones genera, el financiamiento del gasto gubernamental con recursos inflacionarios. Lo paradójico de todo ello es que el gobier-

25. Un caso teórico particular es el del monopolio, que puede discriminar perfectamente a cada consumidor aislándolo del resto de los consumidores, en cuyo caso produciría la misma cantidad que si el mercado fuese competitivo.

26. El caso del monopolio es el único que justifica la imposición de precios máximos. Si los controles de precios se aplican en mercados competidos, se introduce una distorsión que reduce el bienestar de la sociedad.

no justifica su intervención con el argumento de que ésta es necesaria para aumentar el bienestar de la sociedad, sobre todo en el área de la distribución del ingreso, sin realmente percibir que con su intervención inhibe el crecimiento económico y origina que la distribución del ingreso y de la riqueza se vuelva cada vez más inequitativa, además de que reduce el bienestar presente y futuro de la población.

## DISTORSIONES DE LOS MERCADOS

En los países en desarrollo, aunque también ocurre en menor grado en los desarrollados, el gobierno ha asumido un papel que por lo general es el de "rector y promotor del desarrollo", aunque en realidad en lugar de promoverlo por lo general lo obstruye. La intervención directa del gobierno en la economía se realiza principalmente de dos maneras: regulando la operación de los mercados y mediante el ejercicio del gasto. Éste generalmente se concentra en tres áreas: el pago de la burocracia, los subsidios y la operación de empresas gubernamentales que producen bienes privados y que se traducen en una asignación ineficiente y un desperdicio de recursos escasos. Para financiar este gasto, el gobierno recurre a la imposición de gravámenes a los agentes privados y las transacciones que se llevan a cabo en los diferentes mercados y, cuando los ingresos por impuestos no son suficientes para financiar el gasto, el gobierno recurre al endeudamiento.

Por lo que respecta a los impuestos, cabe señalar, en primer lugar, que éstos son inevitables porque el gobierno debe generar la recaudación necesaria para financiar su gasto. Sin embargo, los impuestos que se le impongan a la sociedad deben ser los necesarios, y no más, a fin de que generen el ingreso suficiente para que el gobierno financie la oferta de bienes públicos y las actividades relativas a la corrección de las fallas de mercado. Cualquier gasto adicional, y por lo mismo cualquier gravamen adicional que se imponga y que implique extraer recursos valiosos a los agentes privados, se traduce en una reducción del crecimiento económico y del bienestar individual y social.<sup>27</sup>

En segundo lugar, al elaborar su política tributaria el gobierno tiene que buscar que los gravámenes a la sociedad no introduzcan distorsiones en los incentivos necesarios para una asignación eficiente de recursos y que además minimicen el costo de recaudación. Al respecto, hay básicamente dos tipos de impuestos: al ingreso y al consumo.<sup>28</sup>

El impuesto al ingreso se impone a dos agentes económicos: a los individuos, que pagan como impuesto un porcentaje de su ingreso bruto, y a las empresas, que pagan también un porcentaje de sus utilidades brutas.

Respecto del impuesto al ingreso que los individuos pagan por los ingresos derivados de su trabajo cabe hacer tres comenta-

27. Mancur Olson, *op. cit.*, cap. 2.

28. Aunque los impuestos al ingreso y al consumo son los principales, hay otros, como los impuestos al comercio exterior, a los movimientos de capitales, a la propiedad, a la nómina, etcétera.



rios relevantes. Primero, es claro que al verse sujetos a un impuesto, el rendimiento neto sobre su capital humano es menor que si este impuesto no existiese, por lo que se desincentiva el proceso de acumulación de este tipo de capital. Segundo, un impuesto al ingreso laboral distorsiona las decisiones individuales entre el ocio y el trabajo, al castigar relativamente al segundo.<sup>29</sup>

Un tercer comentario es el relativo al supuesto efecto "redistributivo" de una tasa marginal creciente del impuesto al ingreso laboral. Es claro que es muy ineficiente utilizar los impuestos para hacer una redistribución del ingreso; más eficiente es tratar de hacerlo mediante el gasto del gobierno con un enfoque que busque garantizar los mínimos de bienestar.<sup>30</sup> Por lo mismo, y tomando en consideración el efecto negativo en los incentivos al trabajo, la tasa del impuesto sobre el ingreso laboral de las personas no tiene que ser progresivo y, más aún, tiene que ser cero. Además, ello tiene que complementarse con un impuesto al ingreso "negativo" para aquellas familias cuyo ingreso se sitúe por debajo de la línea de pobreza: es decir, el gobierno haría una transferencia directa al ingreso de las familias más pobres para llevar su ingreso a la línea de pobreza.<sup>31</sup>

En cuanto al impuesto a las utilidades de las empresas, hay dos comentarios importantes. El primero es la decisión de gravar las utilidades reinvertidas y el segundo es el incentivo a la evasión. Respecto del primero, si las utilidades que generan las empresas se gravan, independientemente de si reinvierten o se reparten a los accionistas de la empresa, se desincentiva la reinversión, lo que inhibe el proceso de inversión y de crecimiento de la economía, sobre todo al considerar que la mayor fuente de ahorro en cualquier economía la constituyen las utilidades que las empresas reinvierten.<sup>32</sup>

Por otra parte, es importante indicar que conceptualmente no hay ninguna diferencia entre el ingreso en forma de salario, que obtiene un individuo como producto de su trabajo al ofrecer los servicios que se derivan de su capital humano, y el ingreso de un individuo, en forma de utilidades, que obtiene por ofrecer en el mercado capital físico con el cual se constituye una empresa. Como en ambos casos se trata de un ingreso que se deriva de la utilización de un tipo específico de capital, humano en el caso de los trabajadores y físico en el del dueño de una empresa, ambos tienen que recibir el mismo tratamiento fiscal, es decir, tienen que estar exentos de cualquier gravamen sobre ese ingreso.

29. Al trabajo generalmente se le considera un "mal", es decir, para trabajar hay que recibir a cambio un salario. Al imponerse un gravamen sobre el ingreso derivado del mismo, el precio relativo del trabajo aumenta, por lo que los individuos estarán dispuestos a trabajar menos y por lo mismo a dedicar más horas al ocio.

30. Véase Arnold C. Harberger, "On the Use of Distributional Weights in Social Cost-Benefit Analysis". *Journal of Political Economy*, vol. 86, 1978, pp. 87-120.

31. Véase Milton Friedman, *op. cit.*

32. En varios casos, en lugar de eximir del impuesto a las utilidades reinvertidas, el gobierno adopta una política de depreciación acelerada del capital, hecho que introduce una distorsión en la intensidad en el uso de los recursos productivos, favoreciendo relativamente al capital y castigando relativamente a la mano de obra.

El segundo comentario se refiere a la evasión tributaria. Al ser el impuesto a las utilidades de las empresas un gravamen difícil y, por lo mismo, costoso de fiscalizar, hay grandes incentivos para evadirlo. Las empresas, cuando están sujetas a tasas impositivas relativamente elevadas, pueden "engañar" a la autoridad tributaria mediante la subfacturación de las ventas, la inflación de los costos o, en última instancia, la operación en la economía informal o subterránea. Naturalmente, está en el interés del propio gobierno que la evasión sea la menor posible, por lo que la tasa a la cual se gravan las utilidades de las empresas no puede ser expropiatorio y, es más, como se señaló en el párrafo anterior, al considerarlo como un ingreso conceptualmente igual al de la mano de obra, debe ser de cero.

Respecto de los impuestos al consumo, como al valor agregado, hay tres comentarios relevantes. El primero es que se trata de un impuesto con bajo costo de administración y de recaudación. Segundo, que en su concepción tiene que ser neutral sobre los incentivos para la asignación de recursos en la economía. Y tercero, es un gravamen que estimula el ahorro relativo al consumo.<sup>33</sup>

Por lo anterior, la política tributaria tiene que destacar los gravámenes al consumo, incluido un impuesto al valor agregado a tasa uniforme y un impuesto progresivo al gasto, y no en los impuestos al ingreso. Este tipo de política tributaria incentiva el trabajo, el ahorro y la inversión, generando los incentivos para un proceso eficiente de asignación de recursos y, por lo mismo, de desarrollo económico.

La segunda forma en la cual el gobierno interviene en la economía, en desmedro de la asignación de los recursos productivos, es el gasto que el propio gobierno ejerce en tres grandes rubros: la burocracia, los subsidios y las transferencias a las empresas propiedad del gobierno.

Respecto a la burocracia, el tamaño de ésta y la fracción del gasto total del gobierno que representan los salarios están en función directa de la regulación a la que se sujetan las operaciones del sector privado y de los diversos "planes y programas de desarrollo" que el gobierno quiera instrumentar. Respecto a lo primero, entre mayor sea el número de requisitos que una empresa tiene que cumplir para operar, además de la ineficiencia que genera el aumento de los costos para las empresas, también tiene una repercusión directa en el número de empleados del gobierno, encargados de administrar y supervisar todo este aparato regulatorio.

Además del costo que las regulaciones mismas imponen a la empresa, el gasto por el pago de salarios a la burocracia tiene un costo de oportunidad medido por el desplazamiento del gasto del sector privado al estar el gobierno extrayendo estos recursos mediante impuestos o la emisión de deuda. Así, entre menor sea el número de regulaciones, menor será el tamaño de la burocracia, menores serán los costos de operación de las empre-

33. Para un análisis comparativo entre impuestos al ingreso e impuestos al consumo, véase Francisco Gil Díaz, "To Tax or not to Tax: That Is not the Question, but How to Tax Best", Universidad de Harvard, 1996.

sas privadas y mayores serán las tasas de inversión y de crecimiento económico.<sup>34</sup>

En segundo lugar, el gobierno, sea por iniciativa propia o por presión de grupos de interés, generalmente destina una fracción del gasto total a los subsidios, que pueden dirigirse a un sector de la población o a un bien en particular. Esta política de subsidios, que obviamente implica un gasto que el gobierno tiene que financiar y para el cual debe obtener ingresos de alguna fuente, representa un costo en el bienestar social. Ello se debe a que el estímulo otorgado a la producción del bien o bienes subsidiados obliga al gobierno a extraer recursos valiosos de otros sectores de la producción. Además, el subsidio, al igual que el impuesto, abre una brecha entre el precio que recibe el productor y el que paga el consumidor, por lo que en el margen no se cumple el requisito de asignación óptima de recursos y de maximización de bienestar que señala que en el margen el costo de producción sea igual a la valuación que los consumidores le otorgan a ese bien.

Ejemplos de subsidios comúnmente utilizados son los otorgados a los bienes de la canasta básica de consumo, así como los de carácter fiscal y financiero a las empresas.<sup>35</sup> Otro subsidio que se otorga de manera implícita es la protección de la planta productiva nacional frente a los competidores externos, por lo común en el sector industrial, por lo que las barreras al comercio internacional actúan como estímulo a la producción de bienes que sustituyen importaciones. Sin embargo, este subsidio también actúa como un impuesto a la producción de bienes exportables y en los cuales, por su naturaleza, la economía tiene ventajas comparativas en los mercados internacionales.<sup>36</sup>

Además, este tipo de subsidios implícitos a la producción de bienes sustitutivos de importaciones tiene otros efectos claramente negativos y que más que compensan cualesquiera otros positivos que la protección pudiese tener. Entre aquéllos destacan, por ejemplo, que las tecnologías de producción se vuelven intensivas en el uso del capital y no reflejan la abundancia relativa de los factores de la producción; se desincentiva el gasto de las empresas en el desarrollo de nueva tecnología, por lo que la brecha tecnológica frente al exterior tiende a incrementarse; la expansión que puede tener el sector protegido está limitada por el crecimiento del mercado nacional, el cual, por su tamaño, no es suficientemente grande para sustentar economías de escala, por lo que los costos unitarios de producción son mayores que los internacionales; se promueve la concentración de la

34. Además de los efectos señalados, entre menos sea el número de regulaciones a las que se enfrenta el sector privado, menor será también la corrupción entre la burocracia.

35. Los subsidios fiscales y financieros otorgados a las empresas, al aumentar la tasa de rentabilidad del capital por arriba de lo que sería en un mercado competitivo no distorsionado, se constituyen como una de las fuentes más importantes de la inequidad en la distribución del ingreso, favoreciendo relativamente a los dueños del capital y discriminando relativamente a la mano de obra.

36. Para un análisis de los efectos de la política de comercio exterior, véase Isaac Katz, *La apertura comercial y su impacto regional sobre la economía mexicana*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

actividad económica en pocos centros urbanos, y se induce una concentración de la riqueza y del ingreso entre los poseedores del capital.

Así, los subsidios que otorga el gobierno, aunque pueden ayudar a fomentar una actividad económica, tienen más efectos negativos que positivos en el crecimiento económico y el bienestar de la población. Por ello la política económica que busque maximizar el bienestar tiene que orientarse a eliminar todos los subsidios internos (excepto, como se señaló, en el caso de una externalidad positiva) y a buscar, por medio de la apertura comercial y financiera, que la economía se desenvuelva en un marco de libre comercio.

El tercer tipo de intervención del gobierno en la economía y que también representa una fuente de gasto, y generalmente de déficit fiscal, es la propiedad de empresas productoras de bienes privados. Con el tiempo, el gobierno se vuelve propietario de empresas por dos razones fundamentales, ambas sin justificación. La primera es reservar al gobierno la producción de bienes que éste considera "estratégicos"; ésta es la principal fuente de monopolios creados por regulación. La segunda es la operación de rescate de empresas quebradas, con el argumento de que la intervención del gobierno es necesaria para salvaguardar a la planta productiva y el empleo. Un gobierno propietario de empresas productoras de bienes privados es, sin lugar a dudas, una de las distorsiones más importantes que pueden generarse en cualquier economía. Con ello se reduce el bienestar de la sociedad, aunque aumenta, a expensas de ésta, el de los administradores y los empleados de dichas empresas.

La toma de decisiones y el manejo de empresas tienden a ser distintos cuando la empresa es de propiedad gubernamental que cuando es privada, desde el momento en que se constituyen para varios fines. Por eso, el gobierno, en el caso de las empresas de propiedad gubernamental, y la junta de accionistas, en el de la empresa privada, buscan objetivos distintos. Esto ocasiona que varíen la tecnología óptima de producción (la razón de capital-trabajo utilizada), el control de los administradores, los niveles de producción y de precios y otros elementos relativos al desempeño de la empresa.

En el caso de la empresa gubernamental, la motivación política del gobierno conduce a no buscar maximizar una función de utilidad social "ideal", sino que consideran los costos y los beneficios de operar la empresa en un entorno en el cual lo relevante son los efectos que el manejo de ésta produzca en el electorado, ya sea al aumentar el bienestar de los consumidores o de los productores o, como sucede en la mayoría de los casos, mediante el empleo de mano de obra que, al trabajar en la empresa gubernamental, tienen incentivos a votar por aquél que les dio empleo. Por su parte, la empresa privada tiene un solo objetivo: maximizar utilidades. Esta diferencia de objetivos hace que la asignación de recursos en una empresa gubernamental sea más ineficiente que en una privada.

Otros elementos por los que en las empresas privadas hay mayores incentivos para operar con más eficiencia son: los accionistas, que buscan arreglos contractuales que maximicen sus propios pagos; otros inversionistas, que podríán comprar las

acciones de la empresa con miras a alterar los arreglos contractuales vigentes, y los acreedores de la empresa, que buscarían modificar los contratos en el caso de que sus intereses fueran afectados o sobreviniera la bancarrota de la empresa. Por el contrario, en una empresa gubernamental no hay incentivos para operar con eficiencia porque los objetivos políticos desplazan a los sociales y económicos; se prefiere la intervención política directa en las decisiones administrativas, en lugar de sentar los marcos de incentivos adecuados, y hay ineficiencias internas en las burocracias y en los rangos burocráticos. Por todo ello, las estructuras de incentivos en el sector público tenderán a exhibir imperfecciones en cada nivel de supervisión jerárquica, con una desviación de los niveles óptimos de producción, precios e intensidad en el uso que se destine a cada factor de la producción.

Además, las empresas gubernamentales padecen el notorio problema del agente-principal: los objetivos del administrador (el agente) nombrado por el dueño de la empresa (en este caso el gobierno, es decir, el principal) no son los mismos. Aunque este problema pudiera presentarse en una empresa privada, el administrador está sujeto a una mayor supervisión del grupo de accionistas, por lo que su objetivo primordial seguirá siendo maximizar el rendimiento del capital. Por el contrario, en una empresa gubernamental, al no exigírsele al administrador que genere utilidades, su supervisión toma un carácter indirecto.

De esta manera, en una empresa gubernamental el control del administrador se aplica mediante el gasto que ejerza. Para cumplir con la restricción que se le ha impuesto el administrador gubernamental puede disminuir los costos de producción a base de reducir la calidad del bien producido o el servicio ofrecido, fenómeno ausente en una empresa privada sujeta a la competencia. Además, el objetivo del administrador nombrado por el gobierno es maximizar su propio bienestar.

La ineficiencia con que tradicionalmente operan las empresas gubernamentales, más el hecho de que el gobierno por lo general las utiliza para canalizar subsidios a las empresas privadas y a los consumidores, aunado al gasto que ejerce el gobierno en el pago a los burócratas y los subsidios que otorga, las convierte en fuente importante de gasto y de déficit fiscal, que obviamente requiere financiarse. Al respecto, el gobierno tiene a su disposición cuatro fuentes de financiamiento: impuestos, emisión de deuda interna, emisión de deuda externa y el crédito primario del banco central; cualquiera de las cuatro implica introducir distorsiones en la economía. Sin embargo, la que más distorsiones genera es la última, pues deriva en un proceso inflacionario.

Como es consabido tasas altas y variables de inflación tienen un efecto perjudicial en el bienestar de la población. Por una parte, la inflación distorsiona los precios relativos, introduce un alto grado de incertidumbre y genera una asignación ineficiente de recursos en la economía. En segundo lugar, los ingresos adicionales que obtiene el gobierno por la inflación se generan a costa de la reducción del gasto de los agentes económicos privados en consumo e inversión. En tercer lugar, la inflación, al ser un impuesto regresivo, genera mayor iniquidad en la distri-

bución del ingreso y de la riqueza, ya que afecta más a los estratos de ingresos más bajos, que son los agentes económicos con menores posibilidades de protegerse de la inflación.<sup>37</sup>

Debido a las distorsiones que genera la inflación en la asignación de recursos y que se traducen en menores tasas de crecimiento económico y en caídas en el nivel de bienestar de la población, la política económica tiene que enfocarse en todo momento a mantener un marco macroeconómico estable, en el cual los precios de los bienes y de los factores de la producción reflejen la verdadera escasez relativa de éstos. Ello por sí mismo, junto con un marco legal eficiente, genera una asignación eficiente de recursos y permite que el desarrollo económico aumente en forma sostenida.

### EL ENTORNO MACROECONÓMICO

Es función del gobierno, como encargado de instrumentar la política económica del Estado, dotar a la sociedad de un marco institucional eficiente y corregir las fallas de mercado. Además ejerce otra función muy importante, que es la provisión de un bien público que, junto con la procuración y administración eficiente de justicia, es crucial para el desarrollo económico sostenido y con equidad. Este bien público es la estabilidad macroeconómica. Para ello, es necesario que el gobierno no instrumente políticas fiscales expansionistas que signifiquen incurrir en déficit fiscales. Éstos, al introducir distorsiones en la economía, se traducen en una asignación ineficiente de recursos que inhibe el desarrollo de la economía y evita obtener el nivel máximo posible de ingreso y de bienestar, tanto en el corto como en el largo plazos.

Como se indicó, el gobierno dispone de cuatro fuentes para financiar su gasto: impuestos, endeudamiento interno, endeudamiento externo y financiamiento del banco central. Utiliza alguna de las últimas tres o las tres cuando se incurre en un déficit fiscal. El análisis del efecto de las políticas fiscales deficitarias se centra en la forma mediante la cual el gobierno financia sus déficit.

La primera fuente de recursos que el gobierno puede utilizar para financiar un déficit fiscal es el endeudamiento en los mercados financieros internos, para lo cual emite valores gubernamentales, como certificados o bonos de la Tesorería. El gobierno, por

37. A pesar de que los efectos negativos de la inflación son bien conocidos, la utilización por parte del gobierno del financiamiento inflacionario del banco central es recurrente, sobre todo cuando la economía atraviesa por períodos de desaceleración del crecimiento económico o cuando se acercan procesos electorales. Los efectos que el financiamiento inflacionario puede tener en el crecimiento económico y la creación de empleos son únicamente transitorios, aunque en el corto plazo dan la sensación de un mayor nivel de bienestar. Sin embargo, a medida que el efecto en el crecimiento se diluye, los efectos negativos de la inflación se hacen evidentes y los niveles de bienestar de la población disminuyen, siendo el principal efecto negativo de la misma hacer más inequitativa la distribución del ingreso.

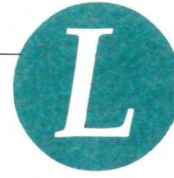
su tamaño, se constituye por sí solo en el principal demandante de recursos financieros en la economía, por lo que sus decisiones de endeudamiento generalmente repercuten en las tasas reales de interés, fenómeno que no se presenta cuando una empresa privada en particular decide incrementar su endeudamiento.

La demanda de recursos financieros por parte del gobierno y de los agentes económicos privados se enfrenta a una oferta de estos recursos, la cual se deriva principalmente de las decisiones de ahorro de las familias. Al incurrir el gobierno en un déficit fiscal y recurrir para su financiamiento a la colocación de valores en el mercado financiero interno, se induce un alza a las tasas reales de interés, lo cual encarece los recursos financieros para las empresas privadas, además de que disminuye la cantidad de recursos financieros disponibles para éstas, por lo que la inversión del sector privado se reduce. Este efecto de desplazamiento de la inversión privada como resultado del endeudamiento gubernamental tiene naturalmente un efecto negativo en el crecimiento de la economía.

La segunda fuente de recursos para financiar un déficit fiscal es el endeudamiento gubernamental en los mercados financieros internacionales, es decir, la colocación de deuda externa. Una economía que es “pequeña” en los mercados financieros internacionales y que, por lo mismo, sus decisiones no afectan el nivel de las tasas de interés en ellos debería en principio poder endeudarse prácticamente sin límite en estos mercados. Sin embargo, esto no sucede así, ya que cuanto mayor sea la deuda externa de un país, mayor es el riesgo que advierten los acreedores sobre la capacidad del país en cuestión para cubrir los compromisos derivados de esta deuda, tanto en lo que se refiere a la amortización del principal como al pago de intereses.<sup>38</sup> De ahí que cuanto mayor sea el saldo de la deuda externa del gobierno, mayor será también la tasa de interés que se cobra sobre el flujo de endeudamiento marginal en que el gobierno incurra para financiar su déficit fiscal.

Naturalmente, si la tasa marginal que se cobra sobre el flujo de endeudamiento gubernamental se incrementa con la deuda externa, para el país como un todo esto representa un costo, por lo que también hay un desplazamiento de la inversión privada, mediante tres canales. El primero es que el sector privado nacional, al tratar de endeudarse en el exterior para financiar su inversión, también pagará mayores tasas de interés. El segundo es que al aumentar las tasas de interés que los agentes nacionales tienen que pagar en los mercados financieros internacionales, las prevalecientes en los mercados nacionales también tienden al alza. Y, tercero, si aumenta la percepción de riesgo de “no pago” que los acreedores tienen del gobierno en particular y del

38. Los principales indicadores que tradicionalmente se utilizan para analizar la capacidad de un país para cubrir los compromisos derivados del saldo de deuda externa son el porcentaje que la deuda externa representa del PIB, cuánto representa el servicio de esta deuda (amortización e intereses) como porcentaje de los ingresos por exportaciones de bienes y servicios, así como qué porcentaje representan del monto de reservas internacionales netas y la estructura por plazos y monedas del saldo de la deuda externa.



*a política económica del Estado tiene que elaborarse, y ejercerse, para proveer a la economía de un marco legal, basado en la Constitución, que defina los derechos privados de propiedad, que sea eficiente, que promueva la existencia de mercados competidos y garantice la igualdad de oportunidades a los agentes económicos*

país en general (cuyo reflejo son las mayores tasas de interés), se desincentiva la inversión extranjera directa, por lo que los nuevos flujos de este tipo de inversión caen, con lo que merma la tasa de crecimiento de la economía, tanto en el corto como en el largo plazos.

Aunque el endeudamiento gubernamental, tanto interno como externo, introduce distorsiones en la economía que se traducen en una menor inversión privada, la tercera fuente de financiamiento de un déficit fiscal, el crédito del banco central al gobierno, se constituye sin lugar a dudas, por el efecto inflacionario que tiene, como la distorsión más importante, junto con la violación a los derechos privados de propiedad, que el propio gobierno puede introducir en una economía. De entre los prejuicios que la inflación causa al desempeño de los agentes económicos en lo individual y de la economía en su conjunto, destacan cuatro:

a) distorsiona los precios relativos y la asignación de recursos productivos en la economía;

b) induce la indización de los precios, de los salarios, de los contratos financieros y del tipo de cambio;

c] distorsiona las decisiones de ahorro y de inversión, y  
d] se constituye en el fenómeno de efecto más regresivo en la distribución de la riqueza y del ingreso.

Por lo que respecta al efecto de la inflación en la asignación de recursos en la economía, la distorsión proviene de su repercusión en los precios de los bienes y de los factores de la producción. En una economía que se desenvuelve en un marco macroeconómico estable, los precios reflejan la escasez relativa de los factores de la producción y fungen como el mecanismo de transmisión de información entre los consumidores y los productores, por lo que hay incentivos para asignar los factores a la actividad en la cual se espera obtener la mayor tasa de rentabilidad. Por el contrario, en una economía inflacionaria los precios relativos de los bienes y de los factores de la producción dejan de reflejar la escasez relativa de los mismos, por lo que la asignación de recursos que se genera no es la óptima.

Asimismo, en un entorno inflacionario los agentes económicos tienen que dedicar recursos, principalmente tiempo, para averiguar si el cambio que se observó en un precio en particular se debió a que el resto de los precios en la economía está aumentando o a un cambio relativo por una mayor demanda o una menor oferta. Por lo anterior se genera un desperdicio de recursos valiosos que se traducen en un menor nivel de ingreso y de bienestar.

El segundo efecto nocivo de la inflación en el funcionamiento de la economía, relacionado también con la asignación de recursos, es la rigidez que aquélla introduce en los precios relativos a medida que éstos se indizan, generalmente a la inflación pasada. Cuando el fenómeno inflacionario tiende a perpetuarse, y sobre todo cuando su tasa tiende a variar mucho, los agentes económicos tratarán de protegerse mediante la indización. Cuando los precios en la economía se ajustan de manera automática, aunque no necesariamente reflejen toda la inflación pasada, se introduce una rigidez en el sistema de precios. Al indizarse los precios a la inflación, éstos tenderán a variar únicamente por este hecho y no por cambios en las condiciones particulares de cada mercado que tuviesen que resolverse con un cambio en los precios relativos. Esto lleva a una asignación ineficiente de recursos y por lo mismo a un menor bienestar para la población.

En un entorno sin inflación, debido a que hay cierto grado de certidumbre sobre la evolución esperada de los precios y por lo mismo de la tasa real de interés, el ahorro que generan las familias tiende a reflejar las preferencias intertemporales de los agentes económicos entre el consumo presente y el futuro, y naturalmente este ahorro tiende a ser de largo plazo y a canalizarse al sistema financiero. Sin embargo, la inflación distorsiona los incentivos para el ahorro, ya sea en cuanto al plazo, ya en cuanto al destino de éste.

Por lo que se refiere al efecto de la inflación en el plazo que toma el ahorro, al aumentar la incertidumbre sobre la evolución futura de los precios, es decir, el nivel de la tasa de inflación, también se incrementa la incertidumbre sobre el nivel de las tasas reales de interés. Al reducirse la certidumbre sobre el rendimiento real que obtendría el ahorro, naturalmente éste se desincentiva y se reducen tanto el monto como el plazo del mis-

mo. Así, se observa que en las economías que se desenvuelven en un entorno macroeconómico estable el ahorro en instrumentos financieros tiende a ser de largo plazo, mientras que, por el contrario, en países con inflación, la captación se efectúa sobre todo mediante instrumentos financieros de corto plazo.

Derivado también de la mayor incertidumbre que la inflación introduce respecto de las tasas reales de interés, se genera un efecto en el destino del ahorro de las familias. Mientras que en una economía estable el destino tradicional del ahorro es en instrumentos financieros, en una inestable el ahorro que se canaliza a instituciones financieras nacionales tiende a reducirse y en su lugar se destina sea a la adquisición de bienes durables, principalmente bienes raíces, sea instrumentos financieros ofrecidos por instituciones financieras del exterior; es decir, la inflación alienta la fuga de capitales. De esta manera, la inflación desemboca en un proceso de desintermediación financiera, ya que al dirigirse una menor parte del ahorro al sistema financiero, éste dispondrá de menos recursos para canalizarlos a los demandantes de crédito, principalmente las empresas y el gobierno.

Asimismo, la inflación también distorsiona las decisiones de inversión de las empresas, las cuales dependen crucialmente de dos elementos: el valor esperado de los flujos futuros de ingresos reales netos derivados de llevar a cabo el proyecto, y la tasa de interés que refleja el costo de oportunidad del capital. Mientras que en una economía estable ambos factores determinantes pueden calcularse con relativa exactitud, en una situación inflacionaria este proceso de proyección se dificulta. Por una parte, al aumentar la incertidumbre sobre la evolución de los precios de los bienes y de los factores de la producción aparece un elemento adicional que las empresas deben tomar en consideración para calcular el flujo de ingresos netos que se obtendrán del proyecto. Como lo que a la empresa realmente le interesa es el valor real de estos flujos, es decir, descontada la inflación futura, sus proyecciones de ingresos netos tenderán a ser menos precisas que si no hubiese inflación. Por lo mismo, al aumentar la incertidumbre, se invierte menos y en consecuencia se crece menos.

Por otra parte, está el efecto de la inflación en la tasa real de interés y el costo de oportunidad del capital. Al respecto hay dos efectos que vale la pena señalar. El primero es que, al igual que lo que sucede con la proyección de ingresos netos, las empresas requieren calcular la probable tasa real de interés durante la "vida" del proyecto. Cuando no hay inflación, esta tasa tiende a ser estable, por lo que es relativamente fácil proyectar los niveles futuros de la misma, los cuales no difieren mucho de los presentes. Sin embargo, con inflación la variabilidad de la tasa real de interés aumenta, por lo que se dificulta proyectarla y por lo mismo se distorsiona la percepción de las empresas respecto del costo real del financiamiento y del costo de oportunidad del capital, lo que de nuevo se traduce en menores flujos de inversión.

El segundo efecto es el que tiene la inflación en el proceso mismo de intermediación financiera y, por tanto, en las tasas de interés. Como se señaló, la inflación induce a que las familias

canalicen una menor proporción del ahorro generado hacia los instrumentos financieros, por lo que los recursos disponibles para canalizarse hacia los demandantes de crédito se reducen; ello se expresa en un aumento del precio del crédito, es decir, la tasa real de interés. Al encarecerse el crédito, los proyectos de inversión se vuelven menos rentables y, por lo mismo, la inversión es menor.

En resumen, uno de los principales efectos nocivos de la inflación es la distorsión que produce en la operación de los mercados financieros, pues se reduce el monto de recursos intermedios y en consecuencia se amplía el margen de tasas reales de interés; es decir, como resultado de la inflación aumenta la diferencia entre las tasas reales que se pagan por los depósitos y las que se cobran al crédito. Además, los plazos se abrevian, tanto del ahorro que realiza el público como del crédito otorgado a las empresas. Carecer de un sistema financiero eficiente en un entorno de estabilidad de precios implica, a final de cuentas, una menor inversión y un menor crecimiento económico.

Por último, el efecto más pernicioso de la inflación es que ésta se constituye en el impuesto más regresivo que hay, al afectar relativamente más a los pobres y al inducir una distribución cada vez más inequitativa de la riqueza y del ingreso. Al respecto hay dos puntos importantes que es necesario analizar con detalle. El primero es por qué la inflación es un impuesto y, el segundo, por qué es regresivo en la distribución del ingreso.

Respecto de lo primero, cuando el gobierno acude al banco central para obtener crédito para financiar el déficit gubernamental, éste emite billetes y monedas cuyo costo marginal de producción es prácticamente cero. El gobierno obtiene estos recursos, que en el margen no costó producir, y los gasta en la adquisición de bienes y servicios en la economía, los cuales sí tienen un valor positivo. Al apropiarse el gobierno de una parte del ingreso nacional sin costo real para éste, lo que el gobierno está efectivamente haciendo es poner un impuesto. Éste lo pagan los agentes económicos que mantienen dinero, prácticamente todos los miembros de la sociedad, y la forma en que lo hacen constituye la contrapartida del ingreso que obtiene el gobierno por el impuesto inflacionario —es decir, el valor de los bienes y servicios que adquiere con el crédito primario que obtuvo del banco central— es la transferencia de ingreso que el público hace al gobierno a cambio del dinero que está acumulando.

En cuanto a lo segundo, el impuesto inflacionario es regresivo debido a que las familias más pobres mantienen una mayor proporción de su ingreso en forma de dinero que las familias ricas. Ello se debe a que las primeras, por su riqueza relativamente baja, tienen un acceso limitado a instrumentos financieros que los protejan de la inflación, lo que no ocurre con las familias de altos ingresos. De esta manera, en presencia de inflación, la pérdida de riqueza derivada de la merma en el poder adquisitivo del dinero, como proporción del ingreso familiar, afecta más a los más pobres, lo que lo hace ser, en efecto, un impuesto regresivo. Así, en los países con situaciones inflacionarias persistentes hay una distribución del ingreso más inequitativa que en aquellos en los cuales ha perdurado la estabilidad macroeconómica.

Al ser la inflación la distorsión más importante que cualquier economía pueda experimentar, se requiere de un arreglo institucional que tienda a evitar este fenómeno. Al respecto cabe destacar dos elementos: el primero es la necesidad de que el gobierno no incurra en déficit fiscales; el segundo que el banco central sea autónomo en sus decisiones de política monetaria, principalmente en lo que se refiere a la expansión del financiamiento interno neto para la economía, partiendo de que el único objetivo del banco central es procurar la estabilidad de precios.

## CONCLUSIONES

**D**e todas las formas de organización social, el mercado es, sin lugar a dudas, la que más eficientemente puede resolver los problemas económicos. El comportamiento racional de maximización de los agentes económicos en un marco de mercados competidos y no distorsionados da por resultado la maximización del bienestar social y se constituye como el mecanismo más eficiente para generar una dinámica de continuo crecimiento económico.

Asimismo, una economía en la cual la asignación de recursos se hace por medio del mercado, aunque no es perfecta, es sin duda la mejor opción que existe, no sólo para lograr una asignación eficiente de recursos y maximizar el bienestar individual de los consumidores y los productores sino también para alcanzar una distribución del ingreso más equitativa que cualquier otro sistema o forma de organización social, de forma tal que, junto con el crecimiento económico sostenido, el bienestar social y el desarrollo económico son también crecientes.

Partiendo de este principio, la política económica del Estado tiene que elaborarse, y ejercerse, para proveer a la economía de un marco legal, basado en la Constitución, que defina los derechos privados de propiedad, que sea eficiente, que promueva la existencia de mercados competidos y garantice la igualdad de oportunidades a los agentes económicos, sean éstos individuos o empresas. Asimismo, es crucial, como parte de esta política económica, promover un poder judicial que garantice los derechos privados de propiedad y el cumplimiento de los contratos, tanto entre particulares como entre éstos y el gobierno.

Este bien público por excelencia tiene que complementarse con otro bien público muy importante. Para que en la economía se puedan asignar de manera eficiente los recursos, se requiere que haya estabilidad macroeconómica, ya que ello permite que las decisiones de los agentes económicos y las transacciones entre ellos reflejen el verdadero costo de oportunidad de los recursos.

Ofrecer estos bienes públicos, así como corregir las fallas de los mercados, constituyen la parte medular de la política económica del Estado. Una intervención gubernamental más allá de estas funciones, al distorsionar los mercados, reduce no solamente el bienestar presente sino, lo que es más importante aún, el de las generaciones futuras. 