

## 1. El papel del Estado en la economía.

Toda sociedad se pregunta cuál es el mejor modo de asignar los recursos disponibles para lograr el mayor grado de bienestar. El funcionamiento de los mercados no siempre es un éxito. El Estado interviene para intentar corregir las ineficiencias, injusticias y desequilibrios. Estas intervenciones públicas incluyen, entre otras, los impuestos, el pago de pensiones, las medidas de política monetaria o el suministro de bienes y servicios.

### 1.1. La evolución del pensamiento económico y la función del Estado.

La función del Estado en la economía ha evolucionado. Los economistas clásicos eran partidarios de que el Estado interviniese lo menos posible. El liberalismo fue la doctrina económica imperante, con la creencia en la mano invisible de Adam Smith.

Sin embargo, se manifestaban los fallos del mercado en el cumplimiento de los objetivos del sistema económico. Esto provocó la aparición de economías de planificación centralizada o comunistas, inspiradas en los aportes teóricos de Karl Marx.

La obra de Keynes en el segundo tercio del s XX, produjo un cambio en la evolución del pensamiento económico al asignar al sector público un papel muy relevante en la economía. Keynes subrayó la incapacidad del sistema de economía de mercado.

En la actualidad, hay dos grandes corrientes:

- Los neoliberales o neoclásicos, que defienden la tradición de los economistas clásicos de reducir el sector público.
- Los keynesianos o neokeynesianos, que apoyan firmemente la intervención pública.

### 1.2. Objetivos de la intervención pública.

Se distinguen tres grandes objetivos:

- El concepto de eficiencia, que se identifica con el máximo aprovechamiento de los recursos.
- El término de equidad distributiva, equivalente al de justicia social. Se distingue entre:
  - La equidad horizontal, que se basa en la igualdad de oportunidades y de trato a las personas. La clase social no debe constituir un motivo de discriminación.
  - La equidad vertical, que consiste en el tratamiento diferenciado de los individuos cuyos niveles de renta o bienestar son distintos. Esta equidad se identifica con el logro de una distribución de la renta justa.
- La estabilidad macroeconómica, que hace referencia a la obtención de diversos objetivos como el pleno empleo, la estabilidad de los precios o el crecimiento económico.

### 1.3. Tipos de intervención e instrumentos.

- Proporciona un entorno a la economía apropiado para su funcionamiento mediante una estructura legal.
- Dicta y hace cumplir normas a través de una regulación que afecta a:
  - la calidad de la oferta privada.

- La cantidad demandada por los consumidores, como en el caso de bienes o servicios de consumo obligado (enseñanza primaria...).
- Financia el funcionamiento de los mercados con 2 procedimientos:
  - El establecimiento de impuestos sobre los precios de algunos bienes.
  - La concesión de subvenciones para determinados gastos.
- El Estado puede tomar parte en la propia oferta de bienes y servicios mediante la producción pública. Esta producción puede ser:
  - En exclusiva (justicia, defensa nacional...)
  - En concurrencia (enseñanza, sanidad...)
- El Estado hace transferencias de renta que, a diferencia del resto de medidas, sólo afectan a la distribución de renta y riqueza, sin alterar los precios de los productos o los factores. P. Ej. Los subsidios a parados de larga duración o las pensiones no contributivas.

La puesta en práctica de los distintos tipos de intervención exige la utilización de una serie de instrumentos de política pública:

- La actividad legislativa. El Estado aprueba normal para proteger el funcionamiento del mercado y pone en práctica medidas que regulan la producción y el consumo privados.
- El presupuesto. Es el documento en el que se contabilizan los ingresos y gastos públicos, que incluye, entre otras, estas medidas:
  - Financiación. El presupuesto incluye las subvenciones públicas a la producción de las empresas privadas y al consumo de los hogares.
  - Producción pública de bienes y servicios. También se contabilizan el presupuesto los gastos ocasionados por la actividad productiva del Estado.
  - Transferencias de renta. Los gastos públicos por este concepto absorben cada vez mayor parte del presupuesto.

## 2. La intervención pública para lograr la eficiencia económica.

La economía alcanza el óptimo cuando corrige los fallos del mercado.

### 2.1. Información imperfecta.

Cuando los agentes no disponen de toda la información, sus decisiones de producción y consumo no son eficientes. Para corregir este fallo, el Estado puede intervenir mediante políticas de regulación. Para ampliar la información a los consumidores, el Estado obliga a ciertas normas de etiquetado. Otra medida es exigir cualificación a médicos y abogados.

La falta de información a veces tiene que ver con la incertidumbre. El propio mercado intenta solucionar este problema mediante seguros pero esto no ofrece la cobertura adecuada en casos como el desempleo o la asistencia médica a los ancianos. El Estado puede intervenir mediante la regulación (obligatoriedad del seguro) o con la producción pública de seguros.

### 2.2. Fallos de la competencia.

Existen mercados en los que unas pocas empresas (oligopolio) o una sola (monopolio) dominan la producción.

En el caso del monopolio, la asignación del mercado se caracteriza por un precio mayor y una producción menor.

El Estado puede intervenir mediante regulación, controlando los precios, mediante financiación, subvencionando al monopolista, o a través de la producción pública, nacionalizando las empresas. Encontramos estas intervenciones en el gas natural, la electricidad o el agua.

### 2.3. Externalidades y bienes públicos.

Las actividades económicas crean Externalidades cuando sus efectos se propagan fuera del mercado y afectan a terceros.

El mercado sólo refleja a través del sistema de precios los beneficios y costes internos, sin compensar a quienes generan o sufren costes externos. El Estado corrige esto mediante dos maneras:

- La regulación. El Estado fomenta mediante campañas informativas determinados consumos o incluso los convierte en obligatorios. También establece límites a ciertas producciones.
- La financiación. El Estado subvenciona actividades que ofrecen beneficios externos y establecen impuestos sobre actividades que imponen costes.

Los bienes públicos presentan 2 características: la no rivalidad en el consumo y la imposibilidad de exclusión.

La condición de no rivalidad exige actuar colectivamente y la imposibilidad de exclusión da lugar al problema del *free rider*. De ahí que, en el caso de los bienes públicos, la intervención del Estado se concrete en la producción pública, financiada mediante impuestos pagados por todos los contribuyentes.

### 3. La intervención pública por razones de equidad.

Incluso en el supuesto de que el mercado lograra una asignación eficiente de los recursos, queda el problema de que el resultado final no sea justo. Los individuos no están en condiciones de igualdad para acceder al mercado.

Los mercados competitivos pueden originar una gran desigualdad en la renta y la riqueza, pues la asignación de mercado no responde a ningún criterio de equidad.

#### 3.1. Equidad horizontal e igualdad de acceso.

El principio de soberanía del consumidor en el mercado supone que todas las personas son libres para elegir. Pero este supuesto choca con la realidad.

Conseguir el objetivo de equidad horizontal exige que el Estado realice intervenciones dirigidas a garantizar el acceso a bienes y servicios como la educación o la justicia.

Por otra parte, la teoría económica dice que, al ajustar la oferta a la demanda, el mercado perfecto hace que los recursos se destinen a los usos óptimos. Sin embargo, nada lo garantiza.

Ese resultado injusto y contrario debe hacernos reflexionar sobre la racionalidad del mecanismo del mercado.

#### 3.2. Equidad vertical y redistribución.

La distribución de la renta que resulta del mercado es un reflejo del reparto de la riqueza previa. Las rentas de trabajo están condicionadas por las oportunidades que tuvieron los trabajadores de acceder a la educación y a

la formación.

La aplicación del criterio de equidad vertical en la intervención pública exige que quienes tengan más, contribuyan más. Este mecanismo de redistribución altera el reparto personal de la renta en un sentido más igualitario.

El instrumento de redistribución más apropiado es la aplicación de impuestos progresivos. En estos impuestos, el porcentaje que hay que pagar crece conforme lo hace la renta. P. Ej. IRPF.

Las transferencias de renta son el principal instrumento de redistribución por la vía del gasto. Las prestaciones a desempleados o incapacitados son un ejemplo. En otras ocasiones, la redistribución se realiza en especie, es decir, se les proporciona gratis bienes o servicios como la educación o la sanidad.

Dichas políticas influyen notablemente en la distribución personal de la renta, pero su impacto en el reparto funcional resulta mucho menor.

La intervención pública que más influye sobre la distribución funcional de la renta es la política de rentas, que son acuerdos entre los agentes sociales (Gobierno, empresarios y trabajadores) en virtud de los cuales asumen compromisos.

### 3.3. Los bienes preferentes y la equidad categórica.

Los bienes preferentes son aquellos que, por considerarse indispensables, están garantizados por el sector público, que incluso obliga a consumirlos en un nivel mínimo. Este compromiso de la sociedad con la distribución justa de ciertos bienes, como educación o vivienda, se corresponde con el concepto de equidad categórica.

La idea que rige este concepto es que el Estado sabe mejor que los individuos lo que les conviene y lo convierte en un Estado paternalista.

La equidad categórica es una justificación básica de la provisión pública de los bienes preferentes, pero no la única. La mayor parte de estos bienes y servicios presentan otras características que dificultan su suministro por el mercado y justifican la intervención pública. Ésta suele adoptar diversas modalidades:

- En determinados casos, el propio sector público produce los bienes y los suministra de forma gratuita.
- Otras veces, el Estado subvenciona al consumidor con ayudas directas a la renta.
- En algunos países, el sector público concede bonos o cupones.

A lo largo de la 2ª mitad del s XX, en los países industrializados se fue desarrollando de modo progresivo un conjunto de políticas públicas de protección social como la asistencia sanitaria o los servicios sociales.

Este conjunto de políticas conforma el Estado de Bienestar y absorben una porción considerable de los gastos públicos.

## 4. Los objetivos macroeconómicos.

### 4.1. Estabilidad de precios, pleno empleo y crecimiento económico.

A largo plazo, la actividad económica registra fluctuaciones periódicas. Se alternan fases recesivas con fases expansivas. El principal objetivo macroeconómico a largo plazo es el crecimiento, que ha de compatibilizarse con el pleno empleo y la estabilidad de los precios.

Cuando la actividad económica crece durante un periodo prolongado de tiempo puede que se alcance el objetivo del pleno empleo, pero también existe el riesgo de que aumenten los precios. En estas ocasiones, se habla de un recalentamiento de la economía y puede que convenga frenar el crecimiento.

Si la economía atraviesa una fase recesiva del ciclo se destruyen empleos y existe el riesgo de un estancamiento de la actividad productiva. Entonces, el objetivo prioritario es la recuperación del empleo.

Por consiguiente, los objetivos macroeconómicos se resumen en estabilizar la economía, evitando desequilibrios internos en el nivel de precios (inflación) y en el mercado de trabajo (desempleo), al tiempo que se logra una tasa de crecimiento económico aceptable. Dichos objetivos resultan difíciles de alcanzar.

#### 4.2. Política fiscal.

· Política fiscal expansiva y política fiscal restrictiva.

La visión tradicional, basada en las teorías de Keynes, otorga a la política fiscal un papel esencial.

- En periodos de crisis deberían aplicarse medidas de política fiscal expansiva como aumentos del gasto público o reducciones de los impuestos, para compensar las caídas en la demanda.
- En periodos de auge debería aplicarse la política fiscal restrictiva, basada en la reducción de los gastos públicos o el aumento de los impuestos.

El saldo presupuestario es la diferencia entre los ingresos y los gastos públicos. Cuando su signo es negativo, registra un déficit. Si el saldo es positivo, el presupuesto registra superávit. Si los ingresos y gastos se igualan, el presupuesto está en equilibrio. La política fiscal expansiva tiende a generar déficit público. La restrictiva, reduce el déficit y orienta el saldo hacia el equilibrio o el superávit.

· Política fiscal discrecional y estabilizadores automáticos.

La política fiscal que modifica al alza o a la baja los gastos públicos se llama discrecional, ya que supone la adopción deliberada por parte del sector público de medidas que tienden a modificar los flujos de ingresos y gastos públicos. La orientación restrictiva o expansiva de la política fiscal hace referencia a medidas de la política fiscal discrecional.

Otro instrumento de política fiscal son los estabilizadores automáticos, que contribuyen a allanar el ciclo económico de forma automática, sin necesidad de medidas de política presupuestaria.

Un ejemplo son los impuestos sobre la renta. En la fase alcista su recaudación aumenta, se detrae renta del sector privado y esto reduce la demanda. En la fase recesiva, baja la recaudación, aumenta la renta disponible y crece la demanda agregada. Todo ello sin intervención del Estado.