

I.9. Rol del Estado en los mercados

Con respecto a los procesos de mercado, es importante tener en cuenta que a pesar de la función coordinadora que éstos desempeñan, y la información que contienen los precios, existen algunos casos puntuales en que no pueden evitar que los diferentes sujetos económicos tomen *decisiones erradas* con consecuencias sistémicas.

Asimismo, aun cuando la competencia cumple una serie de funciones que contribuyen fundamentalmente al bienestar social, la competencia no puede cumplir todos los objetivos propios de una economía de mercado, lo que determina la necesidad de que el Estado lleve adelante una **política económica**.

Esto se debe, básicamente, a que los agentes económicos solo cuentan con *información limitada* y a que, en otros casos, no todos los agentes disponen del mismo caudal (cantidad y calidad) de información acerca de los bienes, de las circunstancias de largo plazo que influyen en su producción y de los procesos en los que intervienen. En ciertas circunstancias, estas condiciones llevan a resultados poco eficientes, que la teoría económica denomina **fallas de mercado**. Se pueden señalar diversas situaciones típicas que justifican la intervención del Estado en los procesos económicos con el fin de incrementar su eficiencia.

I.9.1. Las fallas de mercado

En principio resulta evidente que en muchos casos, los agentes económicos intentan limitar la competencia para evitar la constante presión que ejerce sobre la actividad económica. Para ello buscan cooperar con otras *empresas* (por ejemplo, originando carteles) o buscando dominar ellos mismos el mercado (monopolio). Es así que se puede presentar el caso en que algunas empresas alcanzan lo que se denomina *posición dominante* en el mercado, que consiste en disponer de una situación que resulta en un poder de negociación superior frente a otros agentes económicos.

En estas circunstancias, la empresa o las empresas pueden hacer abuso de esta posición, violentar la condición de reciprocidad en el intercambio y causar una perturbación permanente de la competencia. Al quedar vulnerada la competencia, ya no se cumplen los supuestos que hacen efectivos a los mercados, con el consiguiente efecto negativo sobre la oferta y las condiciones de producción en el mercado. Por ello, resulta conveniente formular una política estatal de **defensa de la competencia**.

Además de impulsar una política que preserve las condiciones de competencia en el mercado, se deben fijar reglas para sectores económicos en los cuales, por su propia naturaleza, no se pueden desarrollar procesos de competencia. Esto ocurre especialmente con la oferta estatal de **bienes públicos** (por ejemplo, la seguridad interna y externa de la nación). Los bienes públicos están definidos por la situación en la cual, dada una inversión para producirlos, no se puede identificar la utilidad y la valoración de cada individuo que hace usufructo. Por esta razón se pueden dar conductas en las cuales los agentes tratan de hacer uso del bien o servicio sin estar dispuestos a pagar por ello (*free riders*).

En algunas situaciones, el mercado, con su sistema de precios, no puede asignar correctamente a los agentes los beneficios o costos por sus elecciones o acciones. Lo mismo sucede cuando tal asignación requiere

costos prohibitivos para ser evaluada. Este es el caso de los *efectos externos* o *externalidades*.

Aquí, el ejemplo típico es la subvaloración sistemática de los recursos naturales, que se produce generalmente porque los miembros de las generaciones futuras no están en condiciones de articular y hacer valer sus intereses. Es allí donde el Estado, con su *política de medioambiente*, puede corregir tendencias erróneas de la competencia y así evitar *efectos externos* negativos para terceros.

También hay que tener en cuenta que aunque la *distribución de ingresos* generada a través de los procesos de mercado refleje la productividad de los diferentes agentes del mercado, no necesariamente considera su grado de necesidad. Por tal razón existen en principio asociaciones de la sociedad civil que a través del voluntariado buscan remediar las diferencias, y en última instancia el Estado es el garante de corregir la distribución de los ingresos, por ejemplo a favor de personas enfermas o discapacitadas, así como para las familias con hijos.

Sin embargo, mientras más el Estado desvíe la distribución final de la productividad demostrada en el mercado, más grande será el riesgo de que disminuya el incentivo por mejorar el rendimiento de los actores económicos y se resienta la eficiencia de la competencia como instrumento de regulación.

Por último, el Estado trata de moderar oscilaciones extremas en la actividad económica (*ciclos económicos*), que se producen generalmente en los sistemas económicos regulados por la competencia. Este fenómeno tiene relación con la formación de expectativas a futuro en los mercados y la convalidación o no de las mismas. En ciertos casos existe una sobrevaloración del futuro que no se convalida, lo que lleva a procesos recesivos muy costosos para la economía y la sociedad.

Concretamente, la *política anti-cíclica* del Estado apunta a estabilizar el ciclo económico tomando como objetivos el crecimiento sustentable, el pleno empleo, la estabilidad del nivel de precios y el equilibrio de la economía exterior.

I.9.2. Problemas regulatorios e *intervencionismo*

Así como en el caso del proceso de mercado pueden producirse situaciones puntuales en las que no se logran los resultados esperados, lo mismo sucede con el funcionamiento de las diversas agencias e instituciones que dependen del Estado, por lo que es necesario introducir correcciones convenientes. Hay que tener en cuenta que si bien las *intervenciones del Estado* en la economía son necesarias, lo son sólo bajo ciertas condiciones específicas y también sufren de ciertos efectos contraproducentes.

Las propias actividades del Estado también pueden generar *incentivos equivocados* en lo referente a los principios que rigen el sistema. Esto se produce especialmente cuando el sector público modifica la operatoria de los mercados fijando *precios mínimos o máximos*. En estos casos se altera la estructura de precios relativos y con ello, las señales de escasez relativa que afectan la función de información y asignación que cumplen los precios. Los consiguientes efectos redistributivos son obtenidos a costa de una pérdida de eficiencia económica.

Asimismo, pueden adoptarse medidas que no afectan el sistema de los precios relativos pero que implican *transferencias* entre sectores productivos o entre sectores productivos y no productivos que terminan desalentando la mayor productividad del mercado. Esto sucede, por ejemplo, cuando las políticas sociales redistributivas son asignadas y aplicadas con parcialidad o sin tener en cuenta su carácter transitorio, con lo cual generalmente derivan en el incentivo de conductas irresponsables, produciéndose el fenómeno que se ha denominado *clientelismo*.

Por otra parte, en cuanto a la capacidad reguladora de los mercados por parte del Estado pueden desarrollarse asimismo fenómenos negativos, como por ejemplo lo que se ha denominado *captura de la agencia*. En este caso, los organismos reguladores o agencias, al ser entidades específicamente técnicas que supervisan el funcionamiento de un mercado concreto, desarrollan una serie de relaciones con las empresas reguladas que pueden dar lugar al conflicto de interés. Esto sucede, por ejemplo, cuando los téc-

nicos especializados saben que el único lugar alternativo de su empleo, dada su *expertise* técnico-profesional, resulta ser el sector privado bajo regulación; por lo tanto, puede darse una tendencia a generar una relación de *cooperativa* en lugar de aplicar estrictamente la regulación de forma imparcial.

Con respecto a la política de moderación del ciclo o *política macroeconómica*, existe una corriente crítica dentro de la ciencia económica que pone de manifiesto ciertas contraindicaciones o limitaciones. A este respecto se han desarrollado teorías con cierta base empírica con respecto a *efectos pro-cíclicos* de la misma. Por ejemplo, una teoría que invalida la capacidad de las políticas macroeconómicas tanto monetarias como fiscales es la que muestra que dichas medidas tienen un impacto en la economía con posterioridad al fenómeno que pretendían influir y, por lo tanto, resultan inoportunas e ineficaces (*lags*). Otro desarrollo se basa en la capacidad de los agentes del mercado para adelantarse a las decisiones del gobierno tornándolas ineffectivas (*expectativas racionales*).

En cuanto a las medidas de redistribución, como hemos adelantado, pueden frenar la productividad y el crecimiento. En particular, puede darse el caso en el que el sistema de redistribución productiva (subsidios, exenciones impositivas, crédito subsidiado, etc.) recanalice las fuerzas productivas hacia la optimización de la propia posición distributiva del beneficiado, ya sea de personas privadas que tratan de maximizar las transferencias o de empresas que tratan de maximizar las subvenciones (*rent seeking o rentismo*). En otras palabras, también estas medidas de redistribución, mal diseñadas y sin compromiso por su uso honesto, implican una pérdida de bienestar económico. Esto puede solucionarse en gran medida dando participación a las variadas organizaciones de la sociedad civil para remediar las falencias de la distribución realizada en el mercado.

Incluso puede producirse un exceso de intervención o intervenciones erradas en forma sistemática, lo que da lugar al fenómeno del *intervencionismo*. A pesar de que las intervenciones suelen surgir con un carácter

específico, sus efectos se proyectan hacia otros sectores, por lo que muchas veces resulta necesario complementar una intervención con otra para corregir los efectos no deseados de la primera. En estas cadenas intervencionistas, cada injerencia conlleva otras, lo que determina que el intervencionismo termine por expandirse. Cuando esto sucede, los organismos o agencias públicas cobran una autonomía disfuncional por su cooperación con **grupos de interés** particulares. El Estado pierde la capacidad de actuar sobre la base de datos objetivos y se ve cada vez más expuesto a pedidos quasi-extorsivos por parte de los grupos a los cuales les ha concedido *beneficios especiales*. En ese sentido, el intervencionismo es vulnerable a la corrupción, fomenta la mentalidad subvencionista y el uso ilegal de los recursos del Estado. Frecuentemente, la viabilidad política de algunos tipos de intervenciones puntuales se ve facilitada por el hecho de que las medidas benefician a pocos destinatarios directos, mientras que los costos se distribuyen entre un gran número de personas, tornándose más difíciles de identificar. Las tendencias intervencionistas crecen especialmente en las fases recesivas y cuando la economía entra en procesos de reestructuración.

Palabras clave

Política económica
Fallas de mercado
Política estatal de defensa de la competencia
Bienes públicos
Efectos externos
Distribución del ingreso
Política anticíclica
Intervencionismo
Clientelismo
Captura de la agencia
Grupos de interés