

UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES
INSTITUTO DE DIRECCION Y ORGANIZACION DE EMPRESAS

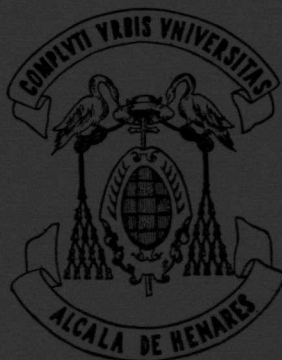
PROF. DR. SANTIAGO GARCIA ECHEVARRIA

Working Papers: n° 61

Título: Evolución del papel del
Estado en el proceso
de adaptación de la
economía española.

Autor: Santiago García Echevarría

Fecha: Noviembre 1986



Doc.

1-B 86 61



Universidad de Alcalá de Henares
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Cátedra de Política Económica de la Empresa
Alcalá de Henares-Madrid



Working Papers: n. 61

Título: Evolución del papel del
Estado en el proceso
de adaptación de la
economía española.

Autor: Santiago García Echevarría

Fecha: Noviembre 1986

Secretaría de Redacción:

Srta. Dolores Marcos

Srta. Cristina Elorza.

© Dr. Santiago García Echevarría

Se prohíbe la reproducción total o parcial por cualquier método del contenido de este trabajo sin previa autorización escrita. Se trata de trabajos de investigación internos de la Cátedra.

Evolución del papel del Estado en el proceso de adaptación de la economía española ¹

Prof. Dr. Santiago García Echevarría
Catedrático de la Universidad de Alcalá de Henares.

I. - El debate actual sobre el papel del Estado en la economía

En la realidad política y económica, tanto española como la de los demás países democráticos, se puede observar en estos momentos una posición crítica, una amplia duda, sobre la **eficacia del Estado** a la hora de resolver problemas económicos y sociales.

Desde las fuertes corrientes privatizadoras que corren en los países europeos, desde hace ya bastantes años, en cuanto a traspasar de la función del Estado lo que siempre se había considerado como su actividad "clásica", hasta el debate sobre la necesidad de reducir los impuestos, pasando por la exigencia prioritaria de reducir los déficits públicos y sanear las finanzas públicas, constituyendo así, la definición del papel del Estado uno de los pilares básicos del debate actual, político e intelectual.

Pero este saneamiento y reducción de los déficits públicos pasa necesariamente por una revisión de las funciones del Estado en la economía y en lo social. Por la búsqueda de nuevos planteamientos de una mayor eficiencia y, no

¹ Conferencia pronunciada en la Universidad Internacional de Verano de Guadalajara dentro del ciclo "España en el proceso de integración europea" el día 15 de septiembre de 1986.

por último, por el hecho concreto de configurar una política fiscal más acorde con las exigencias de crecimiento de la economía si se quieren solventar los problemas de paro.

Este debate actual no se limita en Europa occidental sólo a los problemas de la actuación directa del Estado en actividades "clásicas", en muchos de los casos monopolísticas. Sino que la discusión se ha extendido a todo el problema de la **Seguridad Social**, como uno de los principales componentes de la generación de déficit público, y de la insatisfacción en las prestaciones de sus servicios, como también en todo el plano educativo. En este último, muy en particular, por el problema concerniente a que las prestaciones no son las que precisa la sociedad actual y que además no se gestionan con eficacia estos recursos humanos de formación, que constituyen el factor clave para la capacidad competitiva del futuro de un país.

A ello se tiene que añadir no ya sólo los aspectos concernientes al saneamiento de las finanzas y la intervención directa del Estado en la economía y en lo social, sino también todo el problema concerniente a la permanente **política de subvención** que constituye un **germen canceroso** en todos los problemas de ordenamiento económico-social, diluyendo, por un lado, las responsabilidades en magnitudes desconocidas y, por otro, conduciendo a la economía a asignaciones erróneas de sus escasos recursos.

Independientemente de planteamientos ideológicos, en los años cincuenta y sesenta, y en nuestro país hasta bien entrados los años ochenta, la creencia en el desarrollo de la **empresa pública**, ha sido uno de los elementos constituyentes de la acción política y económica. En los diferentes planteamientos clásicos en la España de las últimas décadas, y en el momento actual, puede apreciarse este cambio de

orientación radical. Pero es que incluso los propios partidos caracterizados por una defensa a ultranza de la **empresa pública** como pivote básico de los procesos económicos, están orientándose a su "privatización" por el convencimiento de su gran ineficiencia. Aquí caben muchos debates, pero lo que sucede es que se está pasando el péndulo de un extremo al otro y lo que habría que analizar es el porqué de esa ineficiencia.

Todo ello lleva consiguientemente en la opinión pública actual a interpretar que el papel del Estado ha desbordado, sin duda, sus posibilidades de eficiencia, en su contenido y gestión, y empieza seriamente a amenazar la confianza que una sociedad moderna tiene que tener depositada en un Estado para que pueda aceptarse a éste, como el garante de justicia social, de bienestar, etc.

Después de todas estas décadas de una creencia absolutista, -y en nuestro país aún vigente en amplias capas de la sociedad-, en el Estado, no ya sólo como elemento de bienestar, sino como generador de todos los procesos que estructuran una sociedad moderna, se inicia un planteamiento de abandono de estas ideas y se puede uno preguntar ¿por qué? ¿Son sólo consideraciones políticas? o ¿qué otras consideraciones son las que están incidiendo en este cambio radical de los planteamientos en cuanto al papel del Estado en la economía?

La realidad impecable de todos los días, permite a cualquier ciudadano observar un creciente deterioro de la figura del Estado a la hora de ejercer sus funciones económicas y sociales, y muy en particular por el "fracaso" que se le acusa en la gestión de las empresas públicas. Especialmente el imparable crecimiento del **déficit público** en nuestro país, los esfuerzos realizados por otros países europeos

para reducir, en algunos casos con gran éxito, estos déficits públicos, y el empeoramiento generalizado, o al menos la falta de confianza en la prestación de los servicios públicos, son elementos de importancia radical, no sólo por lo que concierne a dimensiones económicas y sociales, sino también políticas.

Por otro lado, puede observarse en el ciudadano una actitud de perplejidad ante cómo se ha pasado, o se está pasando en nuestro país, de una confianza absoluta en el Estado de bienestar o benefactor, a una total puesta en entredicho del papel del Estado. Aquí habría que preguntarse si estamos nuevamente ante un problema de "modas", o se trata de alteraciones sustanciales en la forma y ordenamiento de la actividad económica y del orden social.

II. - **¿Cuáles son las alternativas de organización de una economía?**

Necesariamente tendríamos que preguntarnos por lo que debiera ser correcto en la forma de organizar una economía y un sistema social. Cuáles son o cuál es la forma más adecuada de resolver los graves problemas sociales y económicos de nuestro país, cómo se soluciona el paro, en particular el paro juvenil; cómo se puede disponer en un país de mayor bienestar y de una mejor respuesta a los problemas; por qué se sigue produciendo y se persiste en una inflación deteriorante; por qué se devalúan los ahorros de una persona y le falta confianza en las prestaciones que se le van a dar por esa sociedad en su situación de vejez o enfermedad, etc.

En una sólo pregunta ¿cuál es el futuro con el que se enfrenta? y ¿cómo hace frente a ese futuro? Estas son dos cuestiones que todo ciudadano tiene planteadas y reflejan

una situación de incertidumbre que es nociva para la asunción de responsabilidades en una sociedad abierta y pluralista, y es muy perjudicial para la respuesta de eficacia en la asignación de los recursos humanos y materiales en una economía para darle cotas de competitividad necesarias en este momento, muy en particular para España.

Si el Estado asume la capacidad de asegurar al ciudadano el futuro, lo que está aceptando ese ciudadano, en contra de lo que mucha gente supone, son unas dosis increíbles de incertidumbre. La experiencia está demostrando, de forma muy dura, que eso que se creía cierto en cuanto a determinados puestos de trabajo, determinadas empresas públicas, o el problema de las pensiones, u otros muchos aspectos que conciernen a una dimensión de futuro en la actividad de un ciudadano, están caracterizados por una gran **incertidumbre**. El Estado no puede garantizar nunca certidumbre a largo plazo, ni en lo económico, ni en lo social, sino que generará y genera una gran incertidumbre dada la necesidad de acción política que tiene que asumir modificando sus comportamientos como consecuencia de su incapacidad para gestionar determinados procesos económicos que ha asumido y que no pueden resolverse eficientemente a través de sistemas políticos.

Quizás uno de los grandes problemas es el no saber distinguir entre qué procesos y qué problemas económicos y sociales debe realizar el Estado, cuando puede ser una organización eficiente para ese tipo de problemas y en qué otros procesos no debe intervenir porque son procesos fundamentalmente económicos y sociales, y nunca políticos. El **poder político** no puede sustituir la racionalidad que exigen los procesos de naturaleza económica y social.

Pero es que además cualquier ciudadano se sigue preguntando porqué se ha producido en tan pocos meses en nuestro país un cambio tan significativo en cuanto al protagonismo del Estado. En este momento se extiende, como una mancha de aceite, pero a gran velocidad, una crítica generalizada y prácticamente con la única respuesta, de que hay que reducir la actividad del Estado y no existe otra alternativa.

Frente a la corriente aún dominante en determinados círculos gubernamentales de que el Estado juega un papel importante en la educación, o en otros campos, y que no pueden resolverse los problemas por la vía de la liberalización, existen otros planteamientos que exigen una mayor liberalización de los procesos.

Lo que debiera de preguntarse con ecuanimidad es en qué procesos, por su naturaleza, no puede resolver un sistema político y, por lo tanto, hay que dar mayor protagonismo a los sistemas económicos y sociales para su respuesta. Es en este sentido cuando se lograría una adecuada división del trabajo y, al mismo tiempo, una clara definición de las responsabilidades de los sistemas políticos, de los económicos y de los sociales.

III. Dimensiones de la actividad del Estado

También es cierto, en este debate diario, que España no es el país de la Europa occidental en el que la cuota de participación del Estado sea la máxima. Hay países, con un ordenamiento económico y social ampliamente liberalizado, en el que el Estado juega un papel importante en el Producto Nacional Bruto. Pero el planteamiento del problema es erróneo. Toda medición del papel del Estado en base de la cuota en la creación del producto interior bruto de un país es

errónea, porque la influencia del papel del Estado, en una República Federal de Alemania, con cuotas superiores a España, es totalmente distinta, depende de cómo hace esa intervención el Estado. No es lo mismo tener empresas públicas a través de un INI, a tener empresas públicas en las que cada una de ellas actúa en sus necesidades financieras, o de management, como cualquier otra empresa privada y no dispone además de ninguna prerrogativas en principio salvo en las situaciones de monopolio. Quiere decir que el querer comparar la situación del papel del Estado en la economía española respecto a las otras economías occidentales en base de la cuota de participación en el Producto Interior Bruto no es válido.

Lo que implica un análisis detallado de cómo juega el Estado en los distintos procesos económicos, sociales y empresariales, o mejor dicho, cuál es la repercusión del papel del Estado en los procesos de mercado, bien en cuanto a la asignación de recursos, como en cuanto a las fijaciones de los parámetros de precios o condiciones de colocación de los productos en los mercados.

El debate teórico es en estos momentos, sin duda, bien amplio y profundo. En los últimos dos o tres años la teoría económica y la política se están ocupando seriamente del problema del Estado habiendo originado un amplio debate científico sobre las experiencias valoradas y también sobre la propia interpretación teórica de la función del Estado en la economía. Por lo tanto, no puede hoy el político decir que este problema se desconoce, o que no ha sido tratado suficientemente a nivel teórico. Antes al contrario, es uno de los temas más profundamente tratados en los últimos años e incluso ampliamente evaluado en base de la experiencia empírica existente.

Como todo proceso social, el **papel del Estado** evoluciona según momentos históricos concretos, según estructuras políticas y sociales, y también según qué tipo de economía y ordenación económica existe. Nadie debe, ni puede negar, una **evolución clara al papel del Estado** en lo económico y en lo social, y nadie debe y puede asirse rígidamente a lo "clásico" de lo que se hizo, o se ha llevado, en cuanto al papel del Estado. Lo que debe hacerse es que el Estado se adapte continuamente a las exigencias de esos procesos y de esa sociedad para hacer una contribución positiva. Y aquí está precisamente la duda de si el Estado posee con sus organizaciones capacidad suficiente para adaptarse a la velocidad cambiante de los procesos y de las exigencias de una sociedad o, al contrario, los sistemas políticos y sus organizaciones burocráticas en las administraciones públicas y no públicas llevan a una gran dificultad de adaptación a tiempo a los procesos cambiantes.

Si el Estado no realiza este **proceso de adaptación permanente** de sus funciones a las situaciones cambiantes puede amenazar seriamente al **propio proceso político** en un país democrático pluralista y va a afectar seriamente, con consecuencias graves, al bienestar, tanto de la comunidad como de cada uno de los individuos.

IV. Orientaciones de la actividad del Estado y alternativas de organización

El Estado, como toda institución de una sociedad, debe estar al servicio de esta sociedad y de cada uno de sus individuos y, por lo tanto, su obligación es dar una respuesta eficiente a las tareas que está asumiendo, o reorganizar esas tareas de manera que sean otros los que las asuman, sin perder lo que corresponde en una sociedad pluralista y abierta, como es la soberanía del Estado sobre las

funciones. Pero una cosa es no perder la soberanía y otra cosa es ser ineficiente, y no ser capaz de delegar a otras instituciones la realización de tareas concretas.

Puede verse como ya en el plano científico existen múltiples aportaciones que concretamente se ciernen sobre el tema "más Estado o más mercado". Este debate no solamente afecta a la economía, sino que afecta a la política, fundamentalmente, a la propia ciencia económica y social y a las más diversas áreas de una sociedad, pues se trata de facilitar a los ciudadanos bienes, servicios y prestaciones en condiciones óptimas.

Estas prestaciones que tienen que realizar constantemente los ciudadanos están dentro de un marco de normas que impone una estructura caracterizada por un sistema democrático de libertades, un sistema de normas éticas y costumbres, y un sistema de exigencias de racionalidad en la asignación de los recursos como condición **"sine qua non"**.

Por ello plantea en el propio plano político si una ampliación del área de actividad estatal no está influyendo negativamente en el propio sistema democrático pluralista o si es una condición innata o una casualidad el que precisamente aquellos países con fuertes participaciones e intervenciones estatales son los países menos democráticos o antidemocráticos.

En el área económica se plantea la pregunta de cuáles son verdaderamente las fuerzas que generan crecimiento económico y, por lo tanto, empleo. ¿Es el mercado o es el Estado? Cómo puede darse empleo a tres millones de personas con medidas y programas estatales, o si se puede dar una mejor política social en nuestra sociedad con medidas de otras

características que las estatales, o si se pueden conceder y lograr mejores niveles educativos con medidas y actuaciones distintas a las estatales.

Puede decirse que el problema central, y como tesis clave del planteamiento que aquí se realiza es : el Estado debe constituir una institución muy fuerte que es la que debe custodiar la soberanía sobre todos los procesos, pero en lo que el Estado ha cometido un error significativo es al asumir la realización de procesos para los cuales, ni su sistema político, ni su sistema organizativo, ni las características de sus instituciones pueden dar respuesta a la generación, en libertad y en la aplicación de las normas éticas, una asignación eficiente en los recursos.

Consiguientemente se plantea la pregunta de si el mercado constituye una solución organizativa a los problemas, ya que éste se debe orientar más a la eficiencia y, por otro lado, cuál es la solución que ofrecen a los problemas a través del Estado implicando al poder político y social dependiente del propio sistema político, tal como, por ejemplo, la situación concreta en la aplicación de retribuciones, etc.

Puede, sin duda, señalarse que este debate entre mercado y Estado constituye siempre, en toda la historia económica, el gran debate de la economía y que no es ningún cuestionamiento nuevo. Otra cosa es que nos hayamos acostumbrado a asumir durante muchas décadas un protagonismo estatal que le desborda totalmente en cuanto a la misión y capacidad de sus instituciones.

Aquí no se trata de decir que el Estado no tiene un papel que jugar, sino que el Estado es el garante básico y que lo que ha sucedido es que **el Estado ha desbordado sus posibilidades** y como consecuencia de ello se ha producido

ineficacia en la asignación de recursos, crecimiento de los déficits públicos, una mala asignación de eficiencia a los recursos y un empeoramiento serio en la competitividad de una economía y en la satisfacción y mejora de las necesidades de los individuos.

De lo que se trata en la situación actual es de que en los países de la Europa occidental el Estado ha ampliado significativamente, y ha desbordado, la cuota de gastos de la actividad del Estado, ha incrementado de forma notable sus sistemas burocráticos, aumentando significativamente el personal al servicio del Estado, y ha generado una inflación legislativa que hace cada vez más inviable el que las unidades económicas y sociales puedan dar respuesta eficiente en la asignación de los recursos por los condicionamientos que le impone esta legislación. Esto es lo que verdaderamente ha motivado en la Europa occidental, y en nuestro país, una seria preocupación en cuanto a la solución de los posibles problemas por la vía estatal.

V. El "mercado" como alternativa de organización

La economía se ocupa fundamentalmente de las economías singulares dentro de una división del trabajo. La misión fundamental de la economía es coordinar de tal manera esta división de trabajo, de forma que la asignación de los recursos a cada uno de esas unidades singulares que componen el armazón de la división del trabajo sea eficiente. Y esta coordinación en la división del trabajo solamente puede hacerse a través de dos instituciones : el mercado, por un lado, y el Estado, por el otro. No existe ninguna otra institución que pueda y deba realizar, con la responsabilidad que ello implica, la coordinación de la división del trabajo.

El **mercado** es una institución cuya característica fundamental es la coordinación entre oferentes y demandantes. El Estado es, por el contrario, un sistema de coordinación que a través de las organizaciones estatales político-burocráticas, trata de dar respuesta a la coordinación en una división de trabajo.

Todo orden económico, como organizador y coordinador de esa división de trabajo, se plantea el problema, en cuanto a su eficacia, de cómo se coordina de forma más eficiente, puesto que se trata de disponer y asignar recursos escasos y esta asignación de los medios escasos se realiza a través de instituciones a distintos niveles, que agrupan parte de la división del trabajo. Así, las propias empresas, o las federaciones industriales o las sindicales o los distintos departamentos de la administración pública, etc.

Del éxito o fracaso en esta organización coordinativa de la división del trabajo dispone un país de mayor capacidad de bienes, servicios y prestaciones que otro.

El siglo XX ha sido un siglo riquísimo en experiencias de formas de coordinar la economía, tanto en el plano científico o teórico, como en el propio plano de la realidad humana. Por lo tanto, existe experiencia suficiente en la trayectoria de este siglo que permite conocer con eficiencia cuáles son las formas más adecuadas. Otra cosa es que no interese una u otra forma por estar vinculadas a determinadas opciones políticas.

La coordinación que tiene que realizar la institución del mercado, o la institución del Estado, o ambas combinadas, supone fundamentalmente dos aspectos :

- 10 - La **capacidad de motivar** a cada uno de los sujetos en su actuación económica y social.
- 20 - La **capacidad de una coordinación** eficiente de las diferentes actividades.

Todo ello bajo los criterios de eficiencia en la asignación de los recursos y también como consecuencia de la minimización de los costes de las tareas que realiza cada uno de ellos.

Y solamente existen, como se ha señalado, dos formas de coordinar la división de trabajo. A través de un aparato de **planificación estatal**, en diferentes graduaciones o niveles, o solamente significando una intervención en parámetros concretos. Puede ir desde una planificación total de todos los inputs o outputs, o desde intervenciones parciales, tales como la fijación de los precios de algunos suministros como los energéticos, o fijación de los precios en las prestación de servicios en los de transportes, etc.

La coordinación también puede realizarse a través de la institución del **mercado** que se regula en base a la función del precio, función que recoge, o debe recoger, el grado de escasez de los bienes y el grado de eficiencia de la organización, tanto eficiencia técnica como eficiencia económica y eficiencia organizativa, tres elementos que van a contribuir precisamente a la minimización de los costes, tanto por lo que se refiere a la organización de cada una de las empresas o instituciones, como a los costes de transacción dentro de la división de trabajo entre las distintas empresas, o empresas y consumidores.

En condiciones ideales ambos sistemas de coordinación, la institución del mercado o la institución del Estado deben solucionar el problema de la asignación de los recursos

dentro de una división de trabajo. Ambos son sistemas de asignación de recursos. Pero lo que debe aclararse es que estos sistemas no son sistemas subordinados entre sí, no puede ser uno superior al otro, sino que están al mismo nivel, en igualdad de condiciones, y que se trata de alternativas sin supeditación. Por ello, fracasarán todos los intentos de supeditar el mercado al Estado, o el Estado al mercado. Se trata de que la elección de un sistema es una alternativa institucional al otro para ese proceso concreto, para esas prestaciones a realizar. Por eso la importancia de que cuando el Estado influye, en una parcela muy pequeña de un proceso, y que generalmente no se le dá importancia, lo que está empezando a generar es un proceso de nuevas intervenciones del Estado. Porque es que se está supeditando un sistema al otro.

Generalmente cuando se dice que "en esta materia fracasa el mercado" quiere decir que el mercado no es la institución que mejor coordina eficientemente la asignación de recursos para ese problema o proceso.

Cuando se considera que "fracasa el mercado" suele luego intervenir el Estado, lo cual no es correcto. Donde fracasa el mercado no se dan necesariamente las condiciones para que tenga éxito el Estado. Generalmente se suele justificar en este proceso de fracaso del mercado para legitimizar la intervención del Estado. Esto se ha hecho con muchísima frecuencia. Lo que sucede es que el Estado ha condicionado una serie de parámetros que definen la actividad del mercado, por ejemplo, fijaciones de precios, asignaciones incorrectas mediante subvenciones o desgravaciones fiscales o magnitudes de otro tipo, incidiendo sobre la asignación de recursos, lo que origina permanentemente una creciente escalada de intervención estatal. Y ello porque la institución del mercado se ha supeditado a la institución del Estado, lo

cual no funciona. Dicho en otros términos, estas dos alternativas de organización tienen que jugar un papel en la división de trabajo y no una subordinación de una sobre otra.

En la realidad, cuando se está hablando, o bien del "fracaso del mercado", o bien del "fracaso del Estado", lo que se está implicando necesariamente son los límites de la capacidad de prestaciones que poseen ambas formas institucionales de coordinación. Dicho en otras palabras, fracasa el mercado cuando la forma en que se plantea su organización, o la resolución de los problemas, excede a los límites de su capacidad institucional, e idénticamente por lo que se refiere a las funciones del Estado.

No cabe la menor duda, de que ambas formas institucionales de coordinar la división del trabajo son imperfectas. Pero lo que sí debe afirmarse es que ambas poseen distintas capacidades para ordenar una economía. Una economía lo que exige es ordenar, establecer un orden, una organización, para que pueda darse la coordinación necesaria en una división de trabajo. Si no se ordena, o bien por la institución del mercado, o bien por la institución del Estado, existirá un caos y no un orden económico.

Es por ello por lo que la realización de análisis comparativos entre los distintos sistemas, o formas de organizar la economía ocupa un lugar tanto en el análisis económico como en la politología, en Derecho y en otras disciplinas. Lo que se trata es de analizar, desde las distintas dimensiones que configuran a la institución Estado y a la institución mercado, cuáles son precisamente esos límites de capacidad de cada institución límite que no debieran rebasarse ni utilizarse para resolver problemas para los cuales no están capacitadas estas instituciones, dentro de su propia imperfección.

A la economía, lo que le interesa fundamentalmente, es el análisis de cómo dar una solución eficiente a la asignación de los recursos escasos, dimensión que podemos llamar material. Pero además lo que la economía tiene como función clave es dar una orientación a los distintos individuos o agentes económicos y sociales que les rijan a los efectos de definir sus actuaciones. Aquí sería la dimensión intelectual o de comportamiento.

En este sentido, toda actuación en el plano económico significa, conceder y dar una orientación a los sujetos para que la coordinación de los múltiples elementos coincidan en una dirección que permita dar una adecuada solución a la asignación de recursos. Una subvención de un crédito, o una subvención de viviendas, o cualquier otro tipo de intervención, provoca una orientación distinta a la que se daría desde el punto de vista de una asignación de recursos, o bien desde el punto de vista de un posicionamiento político.

Lo que debe evaluarse, en la dimensión económica, es que toda actuación implica siempre unos costes y unas utilidades a los efectos de, en especial a la hora de evaluar las utilidades, considerar también los denominados "costes de oportunidad", o bien aquello que se ha dejado de realizar al haber decidido la asignación de recursos en uno u otro proceso o problema.

Si no se dispone de un cálculo por parte de los sujetos económicos de costes y utilidades, incluyendo los costes de oportunidad, difícilmente puede establecerse una relación entre el objetivo que persigue la actuación de un individuo, o de una institución, con respecto a sus costes y utilidades, lo que no permite aflorar los conflictos en cuanto a los objetivos perseguidos.

La función clave de un orden económico consiste precisamente, en salvar las tensiones entre el comportamiento de cada uno de los individuos, en su actuación económico y social, por un lado, y los intereses comunes de la comunidad. Este es el problema de cualquier organización, empresa, universidad, instituciones públicas, etc.

La elección sobre qué institución es la que debe elegirse para la coordinación económica no puede, en ninguno de los casos, justificarse por el mero hecho de intereses instrumentales, por ejemplo, tan importante como la propia eficiencia en la asignación de los recursos. En una concepción liberal está fundamentalmente defendida la libertad de actuación de los individuos y la búsqueda de un consenso entre ellos para que tenga lugar una división de trabajo y se produzca la transacción. Estas dos características, libertad de actuación para los sujetos y la búsqueda de un consenso para poder llegar a acuerdos de transferencia, poseen un papel fundamental. Y aquí es en lo que se diferencia totalmente la institución del mercado de la institución del Estado, como instituciones imperfectas ambas, para resolver los problemas de coordinación en una división de trabajo.

En una actuación en la institución de los mercados, se produce el intercambio económico en el que descansa una sociedad caracterizada por la división de trabajo en base a las dos características siguientes :

- en base a una libre decisión de cada uno de los individuos
- en base a un consenso entre las partes contratantes. Esto es, se produce una compraventa cuando por ambas partes, en igualdad de condiciones en la decisión a adoptar, pueden tener una capacidad de consenso o acuerdo.



Por el contrario, cuando se trata de un sistema político, incluso en una democracia pluralista, el sistema que va a decidir sobre la coordinación, descansa ésta en los dos elementos siguientes :

- reglas de decisión que corresponden **a una de las partes**, en este caso al Estado.
- la regla que este Estado fija se **impone** con obligatoriedad como norma legal a los demás partícipes en el proceso.

Por ello, la gran ventaja social o societaria del mercado y de sus instituciones es que deben anclarse en un acuerdo libre entre las partes y que no exista una supeditación de una parte a la otra. De ahí el gran esfuerzo en las instituciones de mercado por combatir todo aquello que sea competencia ilegítima, o que condicione las situaciones de decisión de una u otra parte.

Los límites a la institución del mercado es precisamente lo que está en discusión, y no otra cosa. Pero ello no significa, en ninguno de los casos, que el Estado, con sus intervenciones, regulaciones o normas, lo pueda resolver mejor. Lo que sucede es que frecuentemente no ha funcionado el mercado, porque o no se han dado las condiciones para su funcionamiento por la propia intervención del Estado, directa o indirectamente. Y el Estado no es el que puede solucionar de forma más eficiente ese problema en concreto si rebasa los límites de su capacidad, de acuerdo con la estructura de supeditación anteriormente mencionada.

El Estado, como institución coordinadora, no genera nunca más certidumbre para la actuación del individuo cara al futuro que el mercado, sino mas bien al contrario, genera mayor incertidumbre puesto que lo que sucederá en el futuro no dependerá de las consecuencias del funcionamiento del

mercado, sino de los condicionamientos políticos y sociales que el Estado quiera imponer de acuerdo con otros objetivos o planteamientos diferenciados.

Por ello, cuando una economía goza de una estructura de mercado, a los efectos de regular las transacciones, es una economía mucho más estable, y puede el empresario, o cada uno de los agentes económicos, planificar a más largo plazo. Pero cuando es el Estado el que realiza esa actuación, un cambio político o cualquier alteración dentro de los planteamientos políticos de un mismo Gobierno, lleva a una mayor incertidumbre, y lo que se ha aprobado en un período se anula en un período siguiente.

VI. El fracaso que se le imputa al "Estado"

La institución de mercado es, sin duda, imperfecta, y no todos los errores son imputables a la institución del mercado. La intervención estatal constituye uno de los distorsionamientos más significativos en este funcionamiento del mercado, sobre todo, a través de políticas directas, o a través de políticas de subvenciones de su más diferente índole. Por ello, es por lo que el fracaso puede ser debido al fracaso de grupos de intereses, que también inciden con su poder en el mercado, por lo que el Estado tiene que tener capacidad suficiente para regular el que se den las condiciones contractuales que exigen el funcionamiento coordinativo de la institución de mercado, de manera que sea eficiente dentro de su imperfección.

En general, se imputa al mercado incapacidad para asignar "bienes públicos", para regular la existencia de monopolios naturales, ya que generalmente estos procesos

provocan que los efectos externos recaigan sobre otros colectivos distintos de los que los producen y, por último, los que corresponden a los problemas de justicia distributiva. No vamos a entrar aquí en este análisis.

Los fracasos estatales en la solución de los problemas es porque rebasan también las capacidades de su institución. Y ello porque no es la institución adecuada para la coordinación de determinados procesos en los que implica, sobre todo, asignación de recursos, por estar basada en una situación de consenso. Ello se refleja claramente en el creciente déficit público, por un lado, y en la falta de adaptación y competitividad de la economía. La dificultad de ajuste de la economía española se debe básicamente al predominio del intervencionismo en la acción de la vida económica y social, que fundamentalmente lo que hace es reducir drásticamente la capacidad de innovación en productos y procesos.

La situación actual de falta de competitividad de la economía española, es porque ni posee los productos competitivos, ni tiene los procesos configurados de forma competitiva. Si se revisan cómo se ha configurado la actual estructura de producción económica, y también la social, del Estado en las últimas décadas, se aprecia permanentemente la mano interventora del Estado en la definición de los elementos claves de las decisiones económicas. No ha habido mercado nunca, sino lo que ha habido es una acción coordinadora del Estado, por la vía de la asignación de recursos, o de mercados, o de otras condiciones, que han alterado fundamentalmente el "contrato" que implica la institución del mercado.

Con todo ello lo que se dificulta es la adaptación a la permanente división internacional del trabajo problema que claramente sitúa hoy a la economía española. Tiene una

división de trabajo que no encaja dentro de la nueva estructura internacional que le corresponde con la incorporación a la Comunidad Económica Europea y a las necesidades del comercio mundial.

Ejemplos típicos del gran fracaso de la intervención del Estado son, por ejemplo, la propia política agrícola europea, el problema de los mercados de la vivienda, en materia de transporte, en materia de sanidad, los propios sistemas educativos, etc.

Debe insistirse en que todo orden económico es imperfecto, con o sin mercado. No hay mercados perfectos más que en los planteamientos teóricos, y no hay perfección tampoco en la actividad estatal por mucho que se quiera justificar desde una u otra perspectiva ideológica. En lo que sí se debe insistir es en el hecho de que frecuentemente los fracasos de un mercado son consecuencias de intervenciones estatales y que con frecuencia estas intervenciones estatales tratan de poner en orden lo que anteriormente el propio Estado ha desordenado.

A lo que debe añadirse que con gran frecuencia muchas de las medidas estatales que persiguen una mayor **justicia social** lo que está originando es una mayor injusticia social, como puede verse en multitud de aspectos que corresponden a ese manto protector de la inflación legislativa en materia laboral y en materias de tipo social.

El papel del Estado debe concentrar sus energías en fortalecer precisamente el mecanismo del mercado a través de su poder de soberanía. Este poder de soberanía radica en su capacidad política, no en su capacidad contractual entre las partes para resolver problemas o asignar recursos. El hecho de haber ampliado permanentemente las áreas de actividad del

Estado en el área económica ha ido creando mayores situaciones de condicionamiento de la actividad y ha ido creando una menor capacidad de inversión y de empleo. Lo que sí está claro es que el Estado no puede cumplir las funciones sociales por la vía de una eficacia en la asignación de los recursos, tanto en el plano económico como también en el propio plano social.

A pesar de los múltiples fracasos del Estado tampoco puede adoptarse una posición "anti-Estado". Como instituciones imperfectas, el Estado, lo mismo que el mercado, constituyen dos formas institucionales de coordinar distintas tareas que precisa una sociedad moderna.

Para que una sociedad prospere deben realizarse, por parte del Estado, dos tareas :

- Protección de los derechos, con lo cual se establecen las condiciones de libertad a las partes contratantes en una institución de mercado, muy en especial el contrato de propiedad.
- Salvar las situaciones sociales en aquellos bienes carenciales para determinados grupos sociales, elevándolos a una situación, en la medida de lo posible, para que puedan asumir el papel de responsabilidad en su momento.

Se puede decir que el reto actual consiste en buscar nuevas reglas o realizar una adaptación de actuaciones que en otros países han aportado ya una evolución más favorable. Y ello en el sentido de que un Estado liberal, que caracteriza las constituciones de la Europa occidental, está vinculado estrechamente a un ordenamiento de mercado, y debe encontrarse el Estado y el mercado en una estrecha relación armoniosa, pero no en supeditación.

VII. La evolución de la intervención del Estado en España

España es históricamente un país intervencionista, no solamente impuesto por el Estado, sino reclamado frecuentemente por los propios grupos sociales. Bajo estos criterios de intervención del Estado se ha realizado, por una parte, una permanente definición supeditadora de las reglas de mercado y, al mismo tiempo, ha generado procesos propios como la actividad pública rebasando, sin duda, lo que puede considerarse en estricta terminología "bien público".

Por otro lado, con el desarrollo en los años sesenta de la planificación indicativa, diferentes grupos con poder económico o social han configurado los distintos procesos por lo que nunca ha existido mercado en la economía española. España es un país sin la institución del mercado.

Esta institución del "mercado" no figura en los esquemas culturales y de comportamiento de la actuación económica de los españoles. De ahí una de las mayores dificultades para adaptar la economía española a los mercados europeos.

La institución mercado significa, en su estructuración, racionalidad económica para lo cual es necesario, y es su característica fundamental, que imprima la exigencia de cálculo económico. Los procesos de innovación y desarrollo de procedimientos y productos son las respuestas a las exigencias de adaptación provocadas por las estructuras competitivas en un mercado.

En España el "consenso", "dominio", supeditación de productos, precios y mercados, son elementos que han condicionado la actuación económica. El propio Estado, con su

actuación en la empresa pública, y asimismo con su intervención en la asignación de los recursos, ha incidido sobre el comportamiento de empresarios, sindicatos, banqueros, inversores, etc.

Solamente cuando se produzca el hecho de una incorporación en la institución del mercado de los procesos económicos y sociales que no pueden resolverse con la estructura de la institución del Estado, a los efectos de coordinación, es cuando se dispondrá de una capacidad competitiva. Mientras no existan productos, tecnología, instituciones eficientes, y no se disponga de mercados, difícilmente podrá darse una respuesta eficiente. En una palabra, no se ha dispuesto del mercado, nunca ha existido una economía de mercado, y si hubiera existido no se tendrían las dificultades que ahora se tienen a los efectos de una adaptación de la economía española a la europea.

El Estado en el plano económico y social tiene que definir cuáles son los "bienes públicos" y debe definir, respecto a los mismos, su papel como creador de bienes, o bien estableciendo normas de referencia que hagan viable el funcionamiento del mercado a los efectos de asignación de muchos de estos recursos.

Debe el Estado salir de las actividades correspondientes a aquellas tareas que son características de la capacidad de la institución del mercado y debe imprimir en la cultura económica-social una aceptación positiva del mecanismo de mercado para dirigir, asignar y coordinar la división de trabajo y la asignación de los recursos económicos, y en gran medida, también sociales. Lo que implica una clara incidencia en esta cultura económica y social para que los distintos agentes económicos y sociales adapten su comportamiento a los verdaderos criterios de asignación de recursos,

asunción de responsabilidades y realización de las mismas dentro de un contrato de libertad de las partes y sin una supeditación de las mismas.

El Estado no puede concebir, por ejemplo, un sistema educativo como bien público, con un esquema estatal-burocrático de coordinación. Tiene que introducir necesariamente un esquema de mercado.

La gran contribución del Estado para una democracia pluralista es precisamente la de fortalecer la institución del Estado, pero ésto no se logra interviniendo en las actividades de los procesos económicos y supeditándolos a sus instituciones. La gran fuerza que implica el descubrimiento del mercado con la integración de España en la Comunidad Económica Europea debe contribuir a este nuevo diseño del papel del Estado en España, si se quiere imprimir una cultura económica, social y política que consolide constantemente una sociedad democrática y pluralista en un futuro.

Esto implica necesariamente la definición de un orden económico, en el que se estructure la institución del mercado y se impriman las normas de juego que deben respetarse por parte de los distintos agentes económicos. Necesariamente debe realizarse una operación de saneamiento de la economía española y también de las economías empresariales incrustándolas dentro del mecanismo de mercado con la capacidad que posee un Estado. Y solamente por esta vía podrá adoptarse el papel de responsabilidad social, a partir de la propia racionalidad en la actuación de los sujetos económicos y sociales, obligando a la reorganización de las instituciones y, por la vía competitiva, implicando un nuevo diseño del **sistema de valores** que afecta tanto a la capacidad de creatividad e innovación como a la de motivación, así como a la de asunción de responsabilidades societarias.

Se trata de dar a la propia organización del Estado aquellas tareas que corresponden a una coordinación que esté caracterizada por la necesidad de supeditar unos grupos a otros y que, por lo tanto, los grupos acepten esa regla obligatoriamente. Y ello solamente puede hacerse en aquellos planteamientos dentro de un Estado democrático en los que la dimensión política sea su principal elemento determinante.

El querer buscar en el Estado certidumbre para el futuro, significa introducir un elemento de intervención que hace que no funcione la institución del mercado como elemento de coordinación. El sujeto tiene que asumir la incertidumbre que le corresponde, en el campo de su actuación y responsabilidad, y lo que no puede hacer es ni desligarse de esa incertidumbre característica de su acción como tampoco puede hacer asumir las incertidumbres provenientes del sistema político de la institución estatal.

Solamente por la vía en que el Estado defina el orden de referencia en su soberanía y la de la institución del mercado en la que se coordine la división de trabajo de la actividad económica y social, es cuando se logrará respuesta a la necesidad de motivar a los sujetos económicos, integrando al hombre en los objetivos de las distintas instituciones en las que desarrolla su actividad.

De esta manera es cuando se producirá capacidad innovadora, se producirá la adaptación con menores costes, se creará competitividad como vía única para crear empleo, bienestar y justicia social. Todo lo cual exige flexibilidad en normas y actuaciones para disponer de capacidad de adaptación.

Sobre todo sería la gran contribución a la consolidación de un sistema pluralista abierto y es la única y la gran oportunidad histórica del Estado español y su contribución a una mayor modernidad de la vida económica, social y política de este país.

