

# INTERVENCIONISMO ESTATAL Y ECONOMÍA MIXTA

Hilario Barcelata Chávez<sup>1</sup>

Revista *Economía* No. 1 Vol. 1, enero-marzo 1997, Facultad de Economía, UV, Xalapa, Ver.

## INTRODUCCIÓN

*El presente ensayo tiene como fin plantear la problemática en torno a la intervención del Estado en una economía de mercado, partiendo de la idea que ésta se da de manera necesaria en virtud de las características propias de funcionamiento del mercado y de la existencia de objetivos superiores de la sociedad que trascienden los fines particulares del mercado y a los cuales no es capaz de responder ya sea de manera eficiente o de ninguna manera.*

*La economía mixta aparece, así, como una estructura que puede constituir una solución óptima para propiciar un proceso de desarrollo, siempre que la discusión se centre en la búsqueda de un equilibrio entre mercado y Estado, entre eficiencia y justicia social. Y no en consideraciones en torno a una solución de un sólo signo.*

## FACTORES DETERMINANTES DE LA ECONOMÍA MIXTA

La cuestión central de toda la discusión en torno a la construcción una *economía mixta* radica en definir específicamente por qué interviene el Estado en la economía. Parece lógico pensar que ello surge de una necesidad derivada de la forma que adquieren las estructuras económicas. Esto es, si el libre del mercado asegurara un óptimo funcionamiento de la economía y resolviera por sí mismo los problemas que de él se derivan, no habría necesidad de plantearse soluciones que se encuentran fuera de su ámbito. Es decir, el Estado interviene porque es necesario que intervenga. Porque puede solucionar los problemas asociados al funcionamiento del mercado de una manera mas eficiente que éste, porque de hecho, el mercado no puede solucionarlos de ninguna forma. Pero interviene, además, porque las sociedades se plantean, como tales, objetivos mas elevados, de mayor alcance que los que el mercado se propone y le puede ofrecer. Objetivos que sólo el Estado (entendido como un líder social, como tal recoge los intereses de toda la sociedad) puede plantearse y alcanzar. Objetivos que sólo es posible alcanzar si el funcionamiento del mercado se regula y se orienta en un sentido determinado. En otras palabras, el Estado interviene en la economía por dos razones fundamentales:

- a) porque el mercado falla en lo que es propiamente su ámbito de competencia, es decir, asegurar un adecuado funcionamiento de la economía,
- b) porque falla también, en cuanto es un instrumento de alcances muy limitados para asegurar el cumplimiento de un conjunto de objetivos superiores que la sociedad pretenda alcanzar.

De este modo, podemos decir que el Estado interviene persiguiendo dos objetivos:

- i) reordenar el funcionamiento del mercado,
- ii) alcanzar los objetivos superiores de la sociedad.

En este sentido es posible decir que la intervención del Estado no significa *per se* la negación de la economía de mercado. Por el contrario el Estado interviene para darle viabilidad, para corregir sus imperfecciones. De otro modo se autodestruiría al derivar, su funcionamiento, en crisis recurrentes. Estas intervenciones pertenecen al plano estrictamente económico. Y son, por su naturaleza, menos profundas de lo que exige que sean aquellas que se ubican en el plano político y social. Que son las que tienen que ver con los objetivos superiores de la sociedad. Pero, aun en este caso, la intervención estatal no significa una cancelación de la economía de mercado. Mas bien, lo que implica, es una subordinación de ésta, para que permita alcanzar objetivos que van mas allá de los suyos propios.

---

<sup>1</sup> Catedrático de la Facultad de Economía, U.V. y de la Universidad de Xalapa.

De aquí, entonces, que podamos hablar de una economía mixta como una estructura en donde no sólo se combinan mercado e instituciones públicas, sino, también y primordialmente objetivos económicos y sociales, privados y públicos, de corto y de largo alcance. En donde habrán de combinarse los intereses privados con las expectativas sociales. Estructura que podrá tener un mayor o menor contenido de sus componentes dependiendo de:

- a) la mayor o menor eficiencia con que funcione el mercado,
- b) que se encuentren expresados institucional e históricamente los objetivos superiores de la sociedad,
- c) de la forma que adquieren dichos objetivos,
- d) las posibilidades de conciliar los intereses privados con las expectativas sociales.

Estas circunstancias definitorias se definen a partir de un de un contexto económico, político y social que las orienta y, desde luego, de un contexto internacional que las hace mayor o menormente posibles.

A grandes rasgos puede decirse que estas circunstancias se definen a partir de los siguientes factores ordenados según sea su contenido:

### **A nivel político**

a) **La correlación de fuerzas.** El mayor o menor peso político (grado de influencia) que puedan tener las clases, grupos sociales, económicos o políticos en las decisiones de Estado. Su mayor o menor nivel de organización, representatividad, combatividad, capacidad negociadora, mecanismos de presión política o económica y nivel de compromiso de sus líderes con otros grupos o clases y hacia el interior del Estado. En este sentido la creación y funcionamiento de una economía mixta que cumpla efectivamente con sus objetivos particulares es resultado de un proceso de concertación social, sustentado en el pacto social. Objetivos que serán cumplidos de manera más precisa y sin desviaciones en la medida que dicha concertación sea producto de una vida política democrática.

b) **La democracia.** Proceso cuya presencia se ve reflejada en las decisiones que toma el Estado y la forma en que lo hace. En el pasado, en México, la economía mixta se desarrolló en un plano escasamente democrático. Ello propició que se desviaran los objetivos de la economía mixta y la intervención del Estado derivara en abusos, corrupción, ineficiencia y absoluta discrecionalidad. De igual modo, gracias a ello, se propició la conformación de grupos sociales que se privilegiaron con este esquema de funcionamiento: empresarios, contratistas, funcionarios públicos, líderes sindicales, etcétera.

### **A nivel internacional**

- c) La composición y estructura de las corrientes políticas a nivel internacional,
- d) La coyuntura internacional (la caída del socialismo, primordialmente),
- e) Los resultados obtenidos en los programas de reforma económica en los países exsocialistas y su grado de difusión.

Estos tres aspectos tienen que ver con un efecto demostración que se define a partir de la influencia que las experiencias históricas a nivel internacional tienen en el país y el grado de difusión de las diversas interpretaciones teóricas e ideológicas prevalecientes en los centros de poder económico y político.

f) Grado de influencia de los organismos, instituciones y acuerdos internacionales en las decisiones económicas del país y la tendencia teórica-ideológica de los mismos. (FMI, Banco Mundial, GATT, TLC).

Esto tiene que ver con la condicionalidad con la que se da el apoyo económico por parte de las instituciones financieras y los gobiernos de otros países y la que exigen los acuerdos de comercio.

En la actualidad, el desmantelamiento estatal ha pretendido trascender su carácter transitorio de requisito necesario para propiciar el ajuste económico exigido por las instituciones internacionales y constituirse en modelo de desarrollo reconociendo las fallas del gobierno y la superioridad del mercado. Sin embargo es posible que de no existir la presión del exterior las prácticas antiestatistas podrían tener una menor presencia. Es decir, en todo caso, una de las causas que obliga a convertirse a un programa de ajuste en un modelo de desarrollo es, precisamente, la exigencia de su obligatoriedad impuesta por el contexto internacional.

#### **En el nivel económico.**

g) El nivel de desarrollo de las estructuras económicas y su funcionamiento:

- grado de disponibilidad de elementos para capacitar y educar la fuerza de trabajo,
- posibilidades para crear tecnología propia (financiamiento público y privado),
- costo de la tecnología disponible en el exterior.
- grado de desarrollo de las fuerzas productivas (fuerza de trabajo y tecnología) en relación al exterior y al interior entre empresas, sectores, industrias y regiones,
- capacidad de financiamiento para el desarrollo por parte del mercado (bancos e instituciones financieras privadas nacionales) y capacidad de financiamiento por parte del Estado,
- capacidad de cambio de las estructuras mediante políticas de inducción para adecuarlas al medio y su comportamiento histórico.
- problemas asociados a las fallas del mercado: desempleo, monopolios, elevados costos de transacción, desequilibrios sectoriales o regionales

h) grados de desigualdad económica y social al interior del país,

i) los resultados alcanzados por las diversas políticas,

j) la coyuntura macroeconómica interna (crisis económica).

#### **A nivel social**

k) estructura de la distribución de la riqueza y el ingreso,

l) niveles de pobreza y grado de insatisfacción de necesidades básicas.

### **LAS SOLUCIONES EN LA ECONOMÍA MIXTA**

La evidencia empírica parece demostrar que las soluciones en la práctica no se inclinan hacia los extremos. Y que ni un excesivo control de la economía, ni una mayor libertad de mercado son condición suficiente, cualquiera de ellas por separado, para propiciar un proceso de desarrollo económico armónico y sustentable. De modo., entonces, que debe reconocerse que la frontera de las soluciones se encuentra contruida a partir de la intersección de ambos elementos. La solución óptima, por decirlo de alguna manera, se define, no a partir de la disyuntiva mercado o Estado, sino a partir de la dilucidación de la incógnita ¿cuanto de mercado? y ¿cuanto de Estado?. Y, así como no hay por definición, como fórmula universal un *tamaño óptimo de Estado*, tampoco hay una *medida óptima de libertad de mercado*. Porque la solución y el contenido de la misma en términos de que tanto y como de cada uno (es decir, en términos de su composición, balance, complementariedad) tiene que ver con los problemas a los que ha de enfrentarse cada gobierno y sociedad, y como esta define sus problemas y determina prioridades. Por ello, ésta solución depende la forma que adquieran los factores arriba señalados como elementos determinantes de la composición de las estructuras económicas y sociales.

Esta reflexión cobra una mayor relevancia por el hecho de que la sociedad requiere un eficiente funcionamiento de la economía, al mismo tiempo que establece como necesario un nivel adecuado de justicia social. Pareciera, por la evidencia empírica observada, que ambos objetivos son contrapuestos. Y que siempre, para obtener mas de uno hay que renunciar en alguna proporción al otro. Ello porque se supone que los mecanismos que aseguran la justicia social obstaculizan el eficiente funcionamiento del mercado. Sobre todo porque para tal fin se requiere una mayor intervención del Estado. De igual modo, se

considera que los mecanismos que aseguran la eficiencia económica llegan a retardar o anular en definitiva las posibilidades de existencia de un mayor grado de justicia social.

Lo cierto es que ninguna solución óptima puede adolecer de la falta de alguno de éstos dos discutidos elementos. De hecho debe contenerlos en una proporción tal que su presencia en esa medida asegura que se trata de una solución óptima. Así, la incógnita será, entonces, ¿que tanta justicia social es suficiente? y ¿ que tanta eficiencia económica es necesaria? ¿en qué medida deben darse ambas para asegurar una solución óptima? ¿en qué medida para que no se obstaculicen la una a la otra? ¿cual es el adecuado balance de ambas para asegurar el desarrollo armónico y sustentable de que he hablado antes?. Y mas que plantear la situación en términos de los *máximos de intromisión estatal*, la búsqueda ha de ir en el sentido de los *mínimos necesarios* para asegurar una base de sustento de ciertos objetivos. En el mismo sentido las limitantes al mercado habrán de plantearse en términos de al menos cuanto de economía de mercado para no desestimular la capacidad creadora de la sociedad que, por ésta vía, suele desarrollarse de manera amplia.

Desde luego, la búsqueda de la solución va mas allá de soluciones cuantitativas. Tiene que ver con un horizonte de combinaciones posibles en un modelo de desarrollo en el cual se definan las condiciones para asegurar un equilibrio estable y duradero entre los objetivos mencionados y entre la participación de los instrumentos a través de los cuales se alcanzan éstos objetivos dentro del mismo modelo. En un sentido que se asegure su perdurabilidad en el tiempo.

Es decir se trata de construir un modelo a partir de la creación las instituciones políticas y económicas necesarias tales que sirvan como instrumentos para organizar a la sociedad y la economía y orientarlas en la búsqueda del desarrollo. De hecho, en el centro de la discusión se encuentra el hecho de poder determinar a través de qué mecanismos e instrumentos podemos alcanzar los objetivos de crecimiento, con redistribución del ingreso y la riqueza. Y si efectivamente es posible conciliar un objetivo, en que, de manera equilibrada se pueda alcanzar, al mismo tiempo, la eficiencia económica y la justicia social .

## **EL ESTADO TAMBIÉN FALLA**

La solución que implica un mayor peso del intervencionismo estatal expresa la intención del Estado por dar cumplimiento al contenido de la Constitución en cuanto al manejo de los recursos naturales a través de empresas públicas. De igual modo, mediante éste instrumento puede orientar al conjunto de actores y fenómenos económicos hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo (entendido como crecimiento económico, justicia social, bienestar y redistribución del ingreso).

Sin embargo, en la actualidad la opción de promover el desarrollo por la vía de la intervención del Estado, pasa, necesariamente por el hecho de considerar que la propiedad estatal ya no se percibe como garantía universal de eficacia, y, lo que es peor, tampoco, de justicia social. Y ha demostrado que no lo es.

Asimismo, ha de considerarse que el manejo de los recursos públicos genera fenómenos de corrupción en diversos grados y a todos los niveles, lo que llega a representar un obstáculo para la consecución de los objetivos que se plantean. En ese sentido ha contribuido de manera determinante el fracaso del modelo de desarrollo socialista. Aunque es preciso reconocer que representa un ejemplo extremo a partir del cual es muy riesgoso derivar generalizaciones.

Lo anterior significa que así como la intervención del Estado se deriva de la existencia de fallas del mercado, ésta intervención, también puede dar como resultado un conjunto de fallas que hacen fracasar la búsqueda de sus dos objetivos, propiciando, con ello, un mayor disfuncionamiento del mercado y provocando un entorpecimiento para conseguir los objetivos de la sociedad.

Ello está dado, básicamente por la existencia de imperfecciones en la intervención estatal, que, en particular, tienen que ver con problemas de democracia y transparencia en la conducta de quienes ejercen la acción pública. Y , así como el funcionamiento del mercado es perfectible, también el del Estado lo es, sólo que para su corrección no intervienen sólo factores de su contrario y complemento (el mercado), sino factores que tienen que ver con el funcionamiento correcto de las instituciones: democracia y legalidad.

Es decir, las fallas del Estado no sólo se corrigen por la vía de sujetar más al Estado a los mecanismos de mercado, sino también y principalmente por la vía del perfeccionamiento de la vida institucional. Es decir, mediante la creación y consolidación de un esquema de contrapesos y límites jurídicos.

## **ECONOMÍA MIXTA Y EMPRESA PÚBLICA**

La economía mixta adquiere esta naturaleza a partir de la intervención del Estado en la economía de mercado mediante la creación y funcionamiento de empresas públicas. Empresas que funcionan como instrumento a través del cual el Estado se plantea la obtención de los objetivos que persigue, estableciéndolo propósitos de reorganización de los mercados, promoción de la industrialización, defensa de los recursos naturales, la generación de nuevos sectores productivos e inversiones de alto riesgo y el acrecentamiento de la producción de bienes públicos.

La creación de empresas públicas debe considerarse, en el marco de una economía de mercado, como una solución extrema, luego de haber considerado que es la solución más eficiente frente a otras que implican una intervención menos profunda como serían las políticas de promoción o restricción a la inversión privada.

Pero es, también, una solución que se materializa por el hecho de que, por parte del Estado, hay una búsqueda de un conjunto de objetivos de carácter social que la empresa privada no está dispuesta ni en condiciones de ofrecer.

## **INTERVENCIONISMO ESTATAL UNA NUEVA REALIDAD**

En las condiciones actuales que vive la economía mexicana, las posibilidades de darle cauce a un intervencionismo estatal por la vía de la empresa pública, se encuentran acotadas por las nuevas condiciones económicas derivadas de la crisis económica. Muy distintas a las que privaron en la fase de conformación y consolidación de la economía mixta de 1940 a 1980. En particular la profunda crisis fiscal del Estado y el sobreendeudamiento público que limitan las posibilidades de financiamiento del desarrollo. Y, sobre todo, por el hecho de que ha sido, precisamente la existencia y funcionamiento de las empresas públicas lo que ha conducido, en buena medida a dicha crisis fiscal y sobreendeudamiento. Situación que se ha dado en particular por dos razones específicas:

- a) el hecho de que las empresas públicas no persiguen sólo objetivos de rentabilidad económica, sino, también y principalmente objetivos de rentabilidad social, razón por la cual incluso si trabajan de manera eficiente no son capaces de autosostenerse financieramente.
- b) el hecho de que exista una amplia corrupción por parte de quienes se encuentran a cargo de la dirección y administración de éstas empresas. Ello significa una importante corriente de recursos que socava la capacidad financiera de la empresa y del Estado mismo.

La nueva situación económica y las fallas derivadas del funcionamiento de las empresas públicas son circunstancias que obligan hoy al replanteamiento del funcionamiento de las mismas y a la reorganización de la economía mixta, en particular. Y en general a una reformulación del intervencionismo estatal. No para cancelarlo en definitiva, sino para hacerlo más eficiente en términos de los objetivos que lo guían y lo norman. Toda vez que, dicho intervencionismo es una necesidad histórica que se le impone a toda sociedad.

## **A MANERA DE CONCLUSIÓN**

Las posibilidades de desarrollo de una economía parecen estar abiertamente en función de la posibilidad de resolver los problemas relacionados con el funcionamiento de los mercados. Para tal fin, pareciera que la única opción viable y duradera es una porción de intervencionismo estatal. De éste modo, lo que debiera estar a discusión no es si debe darse dicho intervencionismo, sino la composición y complejidad que ha de adquirir una economía mixta, en donde la