

## **Introducción a la Economía Pública**

**Gonzalo Daniel Martner \***

*(Corresponde a la Introducción y Capítulo I del Libro:  
Remodelar el modelo. Publicado por LOM Editores en  
agosto 2007).*

### **INTRODUCCIÓN**

En el mundo moderno, los órganos de la administración del Estado realizan un importante número de actividades económicas y gastan un volumen considerable de recursos. Tradicionalmente, se ha denominado el estudio de los ingresos y gastos del Estado como la disciplina de la “Hacienda Pública” o de las “Finanzas Públicas”, como en el caso del texto de estudio clásico de Richard Musgrave de 1958, que trata de la asignación de recursos por el gobierno, de la estabilización coyuntural a través de la política macroeconómica y de la redistribución de recursos entre miembros de la sociedad. A raíz de los desarrollos analíticos en el ámbito de la llamada economía del bienestar y la temática de la optimalidad en la asignación de los recursos, denominaciones más recientes han sido las de *Economía Pública* o *Economía del Sector Público*.

Lo público y lo privado se encuentran en las economías modernas más inextricablemente entrelazados que nunca antes en la historia económica, aunque las diferencias de situación propia a cada Estado-Nación siguen siendo sustanciales, lo que ha dado lugar a un renacimiento del estudio de la interacción entre los fenómenos políticos y los fenómenos económicos.

El antiguo término griego “economía” refería a la administración de los asuntos domésticos (del griego *oikos*, “casa”, y *nomos*, “regla”), relevante en una sociedad en donde en un importante grado las necesidades emergían y eran satisfechas en el contexto de la familia extendida y en el entorno territorial inmediato, aunque frecuentemente con una dosis de intercambios más allá de las fronteras de cada localidad. El término “política” se agregó al de “economía” en el siglo XVIII, cuando el sistema de necesidades encontraba cada vez más satisfacción más allá del espacio inmediato del hogar, y devenía crecientemente anónimo y abstracto, pero a la vez dependiente de los sistemas de restricción de los mercados en los espacios nacionales, los intercambios coloniales, los impuestos aplicados por las autoridades eclesiásticas y estatales. Así, la economía política emergió en el siglo 18 (en 1776, con Adam Smith y su *Riqueza de las Naciones*) buscando entender el dramático cambio que entonces experimentaba, con los albores de la revolución industrial, el sistema de satisfacción de necesidades y el modo de producir y distribuir bienes para satisfacerlas. Aparecieron entonces diversas teorías competitivas sobre las responsabilidades del Estado respecto a la economía.

No obstante, a fines del siglo XIX el término “economía política” fue paulatinamente abandonado y reemplazado por el término “economía” (a partir de los *Principles of Economics* de Alfred Marshall en 1890, aunque para este célebre economista los conceptos eran intercambiables). El término fue consagrado por aquellos que buscaban abandonar la visión de la sociedad y la economía constituidas por grupos sociales con intereses contradictorios. La reemplazaron por un enfoque axiomático, basado en el valor originado en la utilidad de los bienes para el individuo, dando lugar a la economía como teoría del valor y como investigación del uso alternativo abstracto de recursos escasos (programa de investigación Samuelson-Hicks). Cohn llama a este enfoque el *paradigma del valor*, de gran éxito en tanto se ha constituido en enfoque dominante en la economía académica, pero que “ha promovido una suerte de teorización de escritorio estéril” y “no ha hecho virtualmente nada para asistir la formulación de la política económica”<sup>1</sup>.

Junto al desarrollo de una sofisticada econometría ampliamente ateórica, este vacío fue llenado poco a poco por la economía institucional y de las opciones públicas y por la economía de la información y sus desarrollos en la teoría de los contratos. Estas corrientes están menos preocupadas de los precios relativos y la asignación de recursos óptima en base a supuestos irrealistas y más de las instituciones y la información asimétrica entre agentes económicos, nutriendo la economía pública contemporánea.

Por su parte, en la actualidad el término “economía política” se utiliza para referirse a estudios interdisciplinarios que se apoyan en la economía, la sociología, el derecho y la ciencia política para entender cómo las instituciones y los entornos políticos influyen la conducta de los mercados. Alt y Alesina definen la “economía política” como

“la investigación que busca responder simultáneamente dos preguntas centrales: ¿cómo evolucionan las instituciones en respuesta a incentivos individuales, estrategias y opciones y como las instituciones afectan el desempeño de los sistemas político y económico?”<sup>2</sup>.

Distinguen dos ramas de esta disciplina reemergente: la economía política de las instituciones y la economía política de las políticas públicas. En este sentido, para Xavier Greffe:

“La *economía de las políticas públicas* estudia la puesta en práctica de la producción pública y de sus efectos, ya sea la de las colectividades públicas, de las administraciones o de las empresas públicas; ya sea que tome la forma de subsidios, reglamentaciones o de bienes y servicios”.<sup>3</sup>

Tengamos a la vista que la política pública, más allá de la dimensión económica reseñada, puede definirse como, en palabras de Guy Peters:

---

<sup>1</sup> Meir Kohn, “Value and Exchange”, *The CATO Journal*, vol. 24, n° 3, Otoño 2004.

<sup>2</sup> James E. Alt y Alberto Alesina, “Political Economy: An Overview”, en Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann, *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, New York, 1996.

<sup>3</sup> Xavier Greffe, *Économie des politiques publiques*, 2e édition, Dalloz, Paris, 1997.

“la suma de las actividades de gobierno, realizadas directamente o a través de agentes, en tanto esas actividades tienen influencia en la vida de los ciudadanos”.<sup>4</sup>

Este autor distingue tres niveles: las opciones de política, los resultados de una política y los impactos de una política, expresados en programas públicos llevados a cabo por instituciones del Estado o por agentes en los que este delega su ejecución. Siguiendo a Stiglitz, estos programas deben ser analizados de acuerdo a su necesidad de origen, las fallas de mercado a las que se vinculan, las formas alternativas de intervención del gobierno y de diseño, la respuesta de los agentes privados, las consecuencias distributivas, los dilemas eficiencia-equidad, el contexto de objetivos múltiples de la política pública y los procesos políticos asociados a la aprobación y desarrollo de los programas gubernamentales<sup>5</sup>. Esta enumeración revela la necesidad de un enfoque necesariamente multidisciplinario para abordar el análisis de las tareas públicas, incluso en su dimensión más específicamente económica y presupuestaria. Como apunta Bernard Guérrien en su diccionario de análisis económico:

“en realidad, toda teorización en economía política tiene que ver con una lógica de economía ‘pública’, puesto que tiene por objeto no solo comprender el mundo, sino también transformarlo en un sentido considerado ‘mejor’. De ahí la dificultad de establecer una frontera clara entre economía política y economía pública, la una y la otra siendo esencialmente normativas”<sup>6</sup>.

La denominación de “economía pública” suele entenderse como remitida solo al rol económico del gobierno en presencia de fallas en el funcionamiento de un modelo abstracto de mercado, sin prestar suficiente atención al hecho que muchas actividades mercantiles son imposibles sin el soporte público de los intercambios privados (reglas, sistemas jurídicos y de cumplimiento de contratos) o se encuentran fuertemente moldeadas por las reglamentaciones públicas. A su vez, muchas tareas públicas son ejecutadas en la actualidad por entidades privadas bajo supervisión y/o financiamiento público.

La concepción económica del Estado como un actor exterior (“exógeno”) a los mercados, y que se introduce analíticamente después de constatar fallas de mercado que requieren de acciones públicas correctoras como en el enfoque neoclásico tradicional, ha ido manifestando sus límites. Nos remitimos en la materia en este texto a Edmund Phelps, Premio Nobel de Economía de 2006:

“¿Quién fue primero: el Estado o el mercado? Ya en la Edad de Bronce se observa una gran burocracia estatal, de la que es un notable ejemplo el Estado de los faraones del antiguo Egipto. Por otra parte, es posible encontrar rastros de la existencia de mercados incluso en la Edad de Piedra. Sin embargo, resulta difícil imaginar el

---

<sup>4</sup> B. Guy Peters, *American Public Policy: promise and performance*, Fifth Edition, Chatam House Publishers, New York, 1999. Otras definiciones en el mismo sentido son comentadas por Barbara J. Nelson en “Public Policy and Administration: An Overview”, en Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann, *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, New York, 1996.

<sup>5</sup> Joseph E. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, Third Edition, W.W. Norton, New York, 2000.

<sup>6</sup> Bernard Guérrien, “Economie publique”, en *Dictionnaire d'analyse économique*, 3<sup>e</sup> édition, La Découverte, Paris, 2002.

crecimiento de un volumen de comercio amplio y regular sin la protección de la ley. Lo que debió de ocurrir fue que el desarrollo del mercado y el del Estado ocurrieron simultáneamente. Los mercados, tras un cierto número de fases, no pudieron continuar desarrollándose, en respuesta por ejemplo a una innovación, sin una mayor expansión del Estado. Una vez que tuvo lugar esta expansión, los mercados fueron capaces de culminar la siguiente etapa de crecimiento. Del mismo modo, la mejora de la administración del Estado, pudo dar lugar a un mayor desarrollo del mercado. Afortunadamente, lo mismo que podemos comprender que la gallina procede del huevo y que el huevo procede de la gallina, sin conocer quien fue antes, no es necesario considerar el Estado como una respuesta al mercado ni viceversa, para tener una idea del modo en que el Estado necesita del mercado y el mercado del Estado”<sup>7</sup>.

Se privilegia entonces aquí el análisis de la producción pública en su sentido amplio, incluyendo no sólo la producción directa, sino también la provisión o puesta a disposición a través de subsidios de determinados bienes y servicios y la regulación de la producción y el consumo privados, junto a los procesos políticos asociados.

La dimensión positiva y la dimensión normativa se encuentran en este campo especialmente entrelazadas. Responder a preguntas respecto a porqué y de qué manera debe realizarse una intervención del Estado mediante una política pública (¿para asegurar el funcionamiento del mercado?, ¿para proveer lo que el mercado no provee? ¿para corregir una falla parcial del mercado cuando el Estado falla menos que el mercado?), es una tarea en donde el análisis positivo – el juicio de hecho respecto de lo que existe- y el análisis normativo –el juicio de valor respecto a qué debe o no hacerse y como hacerlo- tienen fronteras tenues. Separar la ciencia y el conocimiento de las opciones de acción no es en este dominio fácil: más vale advertir al lector al respecto, con la aspiración de que este texto contribuya a comprender mejor el fundamento económico de las opciones en materia de políticas públicas en el mundo actual.

---

<sup>7</sup> Edmund S. Phelps, *Economía Política*, Antoni Bosch Editor, Barcelona, 1986.

## Capítulo 1

### **LOS GOBIERNOS Y LA ECONOMÍA MODERNA**

La gran mayoría de las economías modernas pueden calificarse como *economías mixtas*, con componentes privados mercantiles y no mercantiles y componentes de administración y regulación estatal en su funcionamiento. En las economías mixtas contemporáneas, la interacción entre fines y medios es generalizada, mediada por los procesos políticos.

#### **LAS ECONOMÍAS MIXTAS**

Las economías contemporáneas son mixtas en un primer sentido: *los agentes de producción no son sólo las empresas de propiedad privada con fines lucrativos ni son unívocos en sus motivaciones*, aunque la esfera más dinámica suela ser aquella en la que predomina la rentabilización de los activos y del capital involucrado y la organización empresarial destinada a maximizarla.

Si bien en las economías mixtas la forma más frecuente de organización de las unidades productivas de bienes y servicios es la de empresas de propiedad privada maximizadoras de utilidades (diferencia entre sus ingresos y sus costos de producción), en muchas naciones es importante la presencia de unidades productivas de economía familiar de subsistencia, de economía social sin fines de lucro y la provisión y/o producción pública de diversos bienes y servicios de consumo colectivo o individual.

Las economías mixtas son además *economías de mercado reguladas por los poderes del Estado*. La asignación de recursos en estas economías mixtas se realiza en mercados de productos y mercados de factores en los que intervienen diversas instituciones públicas que ya sea permiten (especialmente en materia de orden público y seguridad jurídica) su funcionamiento o establecen límites a ese funcionamiento por consideraciones de interés general o particular.

Los intercambios descentralizados están basados en precios en los mercados de productos, en los que la maximización del interés propio es el incentivo principal de múltiples demandantes (consumidores) y oferentes (productores) privados, y en ocasiones de propiedad pública o social, con al menos regulaciones públicas de las condiciones de los contratos y de las modalidades en que se realiza la oferta (con reglas sanitarias, ambientales, de carácter antimonopólico y de información al consumidor) y con fijación pública de precios en al menos actividades tan importantes como las tarifas de servicios básicos y el transporte urbano.

Los intercambios en mercados de “factores de producción” (el capital y el trabajo), están también basados en precios (interés y otras formas de remuneración en el caso del capital, y salarios y otras formas de remuneración, en el caso del trabajo), sujetos a regulaciones usualmente mayores que aquellas aplicadas en los mercados de bienes, como la reglamentación de los contratos de trabajo y las condiciones de funcionamiento de las instituciones que captan

ahorros del público, así como la fijación pública de precios en el caso de los salarios mínimos y, en parte, del costo del dinero.

En este contexto, se desarrollan programas gubernamentales que se financian mediante impuestos generales, cotizaciones obligatorias, tarifas por algunos servicios específicos y endeudamiento (que a su vez debe ser financiado por impuestos y tarifas futuros).

En su clásica obra *Economía y Sociedad*, Max Weber entiende por Estado :

« una empresa política de carácter institucional cuya dirección administrativa reivindica con éxito, en la aplicación de sus reglamentos, el monopolio de la coerción física legítima sobre un territorio dado ».

En términos más contemporáneos, Jean Philippe Genet define el *Estado* como:

“una forma de organización social que, en nombre de su propia legitimidad, garantiza su seguridad y la de sus miembros, para lo cual dispone del control o del monopolio de la justicia y de una fuerza militar específica”.

Un *Estado moderno* se puede caracterizar, entonces, como:

“un Estado cuya base material reposa sobre una tributación pública aceptada por la sociedad política (en una dimensión territorial superior a la de la ciudad) y que abarca a todos sus sujetos”<sup>8</sup>.

Los mercados de productos, de capitales y del trabajo han visto aumentada su sujeción a múltiples reglamentaciones, que varían en cada Estado-nación según su propia evolución histórica. El Estado tiene en todas partes una gran importancia en la provisión de bienes públicos de orden y seguridad, de infraestructura urbana y productiva, así como de servicios sociales, la que aumentó de manera considerable y generalizada en el siglo 20, especialmente en las economías industrializadas. Las siguientes expresiones de Paul Samuelson resumen bien la percepción generalizada en la materia en la segunda mitad del siglo XX:

“La economía mixta es mixta. Esa es su fuerza: movilizar para fines humanos los mecanismos de mercado y regular esos mecanismos de manera que se no alejen demasiado de los fines comunes deseados”<sup>9</sup>.

No debe subestimarse, además, la magnitud y el rol de las actividades y redes económicas no mercantiles (familiares, comunitarias, asociativas), cuyas motivaciones son distintas al lucro (cooperación, reciprocidad, altruismo) y que llegan a representar una proporción significativa de la actividad económica, incluso en las sociedades más avanzadas. Para el historiador Fernand Braudel no es un solo nivel sino son tres pisos los que articulan la esfera económica. El primer piso lo define como el conjunto de prácticas que constituyen la base socio-

---

<sup>8</sup> Jean Philippe Genet, “La génesis de l’Etat Moderne”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 118, junio de 1997.

<sup>9</sup> Paul Samuelson, “Strengths of a mixed economy, a commentary”, *Economic impact*, n°36, 1985.

cultural de la producción, frecuentemente en el marco de una economía familiar y local, con presencia de donaciones y contradonaciones recíprocas; un segundo piso lo conformaría la estructura de intercambios de mercado con múltiples oferentes y demandantes en situación competitiva; y el tercer piso lo constituiría aquel en que predomina el capital financiero y productivo concentrado, y que Braudel identifica con el capitalismo propiamente tal. En palabras del historiador:

“Es en el plano político, ante todo, que adquiere plena significación la distinción, para mi fuera de duda, entre el capitalismo en sus diversas formas y la ‘economía de mercado’. El gran empuje capitalista del siglo pasado ha sin duda sido descrito incluso por Marx, incluso por Lenin, como eminentemente, sanamente competitivo. (...) En la cumbre están los monopolios, debajo la competencia reservada a las pequeñas y mediocres empresas. (...) Hay un margen inferior, más o menos grueso, de la economía – llámenla como quieran, pero existe y está hecha de unidades independientes. Entonces no digan tan rápido que el capitalismo es el conjunto de lo social, que envuelve a nuestras sociedades enteras (...). Hay hoy día aún, como en el siglo 18, un amplio primer piso que, al decir de economistas, representa hasta 30% y 40% de las actividades en los países *industrializados* del mundo actual. Este volumen, al margen de los mercados y de los controles del Estado, recientemente estimado y que sorprende por su amplitud, es la suma del fraude, del trueque de bienes y servicios, del “trabajo negro”, de la actividad de los hogares, esta economía de la casa que, para Santo Tomás de Aquino, era la *economía pura* y que subsiste hasta nuestros días. La “tripartición”, la economía de pisos cuya importancia antigua he reconocido, sigue siendo un modelo, una guía de observación para el tiempo presente <sup>10</sup>.

La estructura económica de las sociedades modernas incluye entonces diversas lógicas económicas además de la de los intercambios descentralizados de bienes privados en mercados.

En primer lugar, la lógica de los bienes públicos, proveedores de la vasta gama de bienes cuyo consumo es colectivo o semicolectivo y de los que depende crucialmente la calidad de vida moderna (seguridad, infraestructura, urbanismo, cultura, naturaleza) y que los agentes económicos privados no pueden o deben proveer (aunque en ciertos casos pueden producir, sobre la base de su financiamiento por el sector público).

En segundo lugar, la lógica de los bienes privados con fuertes externalidades positivas (educación, salud, redes de comunicación) que la sociedad necesita cada vez más y que pueden ser producidos por empresas de particulares y en determinados casos por empresas o servicios públicos.

---

<sup>10</sup> Fernand Braudel, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XVè-XVIII è siècle*, Gallimard, Paris, 1979.

En tercer lugar, la lógica de los sistemas de transferencias de seguridad social y de distribución de ingresos básicos universales.

En cuarto lugar, la de la economía social sin fines de lucro, que provee en diversos países una proporción de los empleos que la economía de mercado no crea.

Emerge, además, la llamada *nueva economía* vinculada a la difusión del conocimiento como base de los sistemas productivos que enriquece las singularidades y la creatividad personal en el marco de redes sustentadas en las nuevas tecnologías de la comunicación que utilizan información por naturaleza socializable, redes que enlazan a unos y otros en situaciones de cooperación para el aprendizaje y el desempeño productivo<sup>11</sup>. Se trata de una economía que interconecta en proporciones cada vez mayores bienes y servicios que incrementan el relacionamiento con otros, ya sea con algún costo de acceso (prensa, telefonía, internet, artes y cultura, turismo, deporte) o en un contexto no mercantil, ya sea por que la cooperación encuentra un valor en sí misma (con un ejemplo notable en este sentido como lo es la conformación de Wikipedia, sobre una base puramente cooperativa) y porque se trata de bienes carentes de costo marginal, entendidas como “todas las ocasiones de relaciones gratuitas”. La justificación económica más general de impulsar este tipo de economía es simple: la “eficacia del mercado depende del clima creado por la economía relacional, la que a su vez depende de los recursos creados por la economía de mercado”<sup>12</sup>.

El trabajo, el capital y la propiedad se redefinen con la entrada en la era digital y de las redes. El paso a una sociedad en que el conocimiento y el saber se constituyen en fuentes privilegiadas de riqueza tiene consecuencias en cascada: el “trabajador” se transforma en poseedor de su instrumento de producción –su cerebro y sus habilidades- que puede hacer funcionar en los horarios que mejor le acomodan, en el lugar que le acomoda y con modos de remuneración que no son sólo monetarios sino también de reconocimiento por una comunidad y de contribución a un proceso de uso de la inteligencia colectiva. El “trabajador” en esta situación no sólo puede renegociar el marco de su inserción en el trabajo productivo, sino que se encuentra en posición de “poseedor de capital”, en un contexto en que la actividad de creación digital, en su sentido amplio, se desenvuelve con necesidades de capital material –máquinas y herramientas- de cada vez menor costo.

En la sociedad contemporánea, con su considerable acumulación en inversiones en sistemas de trabajo humano calificado y una cierta movilidad social, las capacidades, habilidades, conocimientos, actitudes y estructuras de comportamiento de los individuos y su posición en las distintas jerarquías públicas y privadas constituyen un factor de acumulación de poder económico significativo, que muchos gobiernos se proponen potenciar a través de sus políticas públicas .

---

<sup>11</sup> Jaques Robin y Jean Zin, « Au seuil de l'ère informationnelle », en Philippe Merlant, René Passet y Jacques Robin, *Sortir de l'économisme. Une alternative au capitalisme néolibéral*, Les Editions de l'Atelier, Paris, 2003.

<sup>12</sup> Jacques Attali, *La voie humaine*, Fayard, Paris, 2004.



## Mediciones del peso del Estado en la economía.

El sector público moderno incluye el *gobierno central* y su ámbito de acciones de política pública y los bienes y servicios que produce y provee a través de los ministerios y servicios públicos nacionales. A los órganos del gobierno central deben agregarse los órganos gubernamentales descentralizados locales, como los municipios y demás entidades subnacionales (provincias, departamentos, regiones en los Estados unitarios centralizados o descentralizados, o estados federados, en los Estados federales) que realizan tareas y prestan servicios de acuerdo a las competencias que tienen a su cargo. La agregación de estos dos ámbitos constituye el *gobierno general*. Las *empresas públicas*, que cobran a los usuarios precios de mercado o subsidiados por sus servicios, sean estas financieras o no financieras, son también parte del sector público. La suma del gobierno central, las entidades descentralizadas, las empresas públicas financieras y las no financieras constituyen el sector público global.

El peso del Estado en la economía puede medirse de diversas maneras: el empleo público como proporción del empleo total, la producción empresarial pública como proporción de la actividad económica, o *el gasto de gobierno como proporción del gasto total de la economía*. Este último indicador es el más utilizado para comparaciones del peso del sector público en las economías nacionales, en su acepción de gasto del gobierno general como proporción del PIB, entendido como señalamos como el gasto del gobierno central más la administración territorial<sup>13</sup>.

**Cuadro 1: Evolución histórica del gasto del gobierno general, % PIB**

Países	1920	1937	1960	1970	1980	1990	2000	2005
<b>Gasto elevado</b>								
Suecia	8,1	10,4	31,0	42,8	60,1	61,7	57,3	56,4
Francia	27,6	29,0	34,6	38,5	46,1	50,7	52,5	54,4
Italia	22,5	24,5	30,1	32,8	41,9	54,4	46,9	48,6
Holanda	13,5	19,0	33,7	41,3	55,8	54,8	45,3	48,6
Alemania	25,0	42,4	32,4	38,3	47,9	44,5	45,8	47,7
Noruega	13,7	..	29,9	34,9	43,9	54,0	42,7	46,6
R. Unido	26,2	30,0	32,2	37,2	43,4	42,2	37,5	44,1
España	9,3	18,4	18,8	21,6	32,2	43,4	40,0	40,6

<sup>13</sup> El gobierno general más las empresas públicas no financieras constituyen el sector público no financiero. Si a lo anterior se agregan las entidades financieras del Estado, se tiene el sector público total

<b>Gasto intermedio</b>								
Japón	14,8	25,4	17,5	19,0	32,0	31,8	38,3	37,3
EE UU	7,0	8,6	27,0	30,0	31,4	37,1	34,2	36,0
Australia	..	..	..	..	..	36,2	35,7	35,5
SurCorea	..	..	..	..	19,3	19,7	23,8	27,3
<b>Gasto bajo</b>								
	..	..	..	..	..	..		
Uruguay							23,2	26,0
Chile	13	20	25	31,5	27,1	22,1	24,5	23,9
Brasil	..	..	..	..	..	..	19,0	22,5
Perú	..	..	..	..	..	..	20,9	19,6

*Fuentes:* Para países de la OCDE, a partir de VitoTanzi y Ludger Schuknecht, “Reconsidering the fiscal role of government: the international perspective”, *American Economic Review*, vol.87 n°2, mayo 1997, y OCDE Economic Outlook 77 Data Base, 2005. En el caso de Chile, la información es para 1900, 1930 y 1960 según INE, *Estadísticas de Chile en el siglo XX*, 1999. En 1970 y 1980 se refiere al gasto del gobierno general, según Felipe Larraín en *El sector público y la crisis de América Latina*, FCE, México, 1990, y desde 1990 en adelante también al gobierno general, según la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987-2003*. La información para los otros países de América del Sur proviene de CEPAL, es para 2003 y en los casos de Uruguay y Brasil se refiere al gobierno central.

El PIB es la agregación del valor de los bienes y servicios producidos en un período determinado, descontando el valor de sus consumos intermedios. Es entonces la suma del valor agregado en cada actividad económica en cada período de tiempo (con mediciones usualmente anuales). Esa producción es comprada por los agentes económicos que consumen y por los que invierten, además de ser vendida en el exterior del territorio nacional. El gobierno también consume (bienes y servicios que adquiere) e invierte (en infraestructuras diversas que construye y repara). De ese modo se calcula su peso en la economía.

#### **Medición del gasto público en relación al Producto Interno Bruto**

Si el PIB = Oferta Agregada

$$= \sum \text{Valor Bruto de Producción} - \text{Consumos Intermedios}$$

$$\begin{aligned} &= \Sigma \text{ Valor Agregado} \\ &= \text{Demanda Agregada} \\ &= \text{Consumo} + \text{Inversión} + \text{Exportaciones netas} + \text{Gasto de Gobierno (G)}, \end{aligned}$$

entonces la relación G/PIB es la que será utilizada para medir el peso del gobierno en la economía.

Más allá de los debates normativos acerca de cual es el tamaño óptimo del Estado o de las razones de su expansión, se ha experimentado en el siglo 20 un incremento generalizado del peso del gasto del gobierno en la economía.

Es pertinente distinguir al menos cuatro categorías de economías mixtas desde el punto de vista del peso del Estado en su economía:

- Las *economías con muy alto gasto público*, es decir Suecia y otros países nórdicos, así como también Francia, con gastos del gobierno general superiores al 50% del PIB respectivo.
- Las *economías con alto gasto público*, que incluye a la mayoría de las economías europeas, con gastos públicos superiores a 40% del PIB.
- Las *economías con gasto público intermedio*, es decir EE.UU., Japón y diversos países del sudeste asiático, con gastos públicos entre 30% y 40% del PIB y un sector público empresarial tradicionalmente poco significativo.
- Las *economías con bajo gasto público*, es decir menor al 30% del PIB, incluyendo a la casi totalidad de las economías de menor ingreso por habitante.

Las economías subdesarrolladas suelen tener Estados poco significativos. En América Latina, Uruguay tiene el gasto del gobierno general más alto. En Chile este llegó a representar el 30% del PIB en 1970 y el 40% en 1973, con una caída sistemática durante la dictadura militar y una leve recuperación desde 1990, alcanzado hoy un 24% del PIB.

### **Los Estados de Bienestar.**

El Estado de Bienestar es una concepción del rol del Estado que le atribuye el deber de jugar un rol activo en la promoción del crecimiento económico, en la provisión de protección social a los ciudadanos y de corrección de las injusticias sociales que emanan de la economía de mercado.

El Estado de bienestar se contrapone a la visión liberal de un Estado mínimo, en el que la intervención pública se limita a las funciones «de gendarme» (policía, fuerzas armadas, justicia). El debate sobre el Estado de Bienestar se remite a la pregunta de si debe entregarse la gestión económica de la sociedad al mercado o deben crearse instituciones que limiten su campo de acción.

La historia del rol del Estado desde la revolución industrial puede resumirse en un lento paso del Estado Gendarme tradicional al Estado de

Bienestar moderno. La visión bismarckiana, nacida en la Alemania de la década de 1880 y basada en el aseguramiento de riesgos sociales mediante la redistribución intertemporal obligatoria de los salarios en interés de los cotizantes, requirió para funcionar de una economía asalariada relativamente homogénea y del criterio de no provocar transferencias *ex ante* (los impedimentos para acceder al trabajo no forman parte medular de los dispositivos de protección), al margen de la voluntad de trabajar. La visión británica de Beveridge, expuesta en el período de término de la Segunda Guerra Mundial, admite las transferencias *ex ante* hacia los menos favorecidos en sus capacidades, fundando una noción de “solidaridad social” y no solo de “seguridad social”, dando lugar a mecanismos más extendidos de asistencia que los que derivan solo de la redistribución en el tiempo de los ingresos del trabajo. La visión asociada a Thomas Paine y sus propuestas tempranas de distribuir entre todos los habitantes las rentas de la tierra, dieron lugar a la corriente “universalista e incondicional” del Estado de bienestar<sup>14</sup>.

El nivel del gasto público está ampliamente determinado por el tamaño del Estado de Bienestar en cada nación. Las diversas economías mixtas contemporáneas realizan importantes gastos públicos ya no sólo en la tarea tradicional del Estado mínimo (seguridad interna y externa, sistemas de justicia), sino también en el desarrollo de infraestructuras, en la educación y en seguros y transferencias sociales mediante seguros públicos de vejez-invalidez, enfermedad, desempleo transitorio y subsidios a las familias y a las personas necesitadas.

Existen diversas clasificaciones de los Estados de Bienestar en las economías europeas (básicamente nórdico, continental, anglosajón y mediterráneo)<sup>15</sup>. Por nuestra parte, preferimos ampliar el análisis a otras zonas desarrolladas del mundo y distinguir los de tipo escandinavo, los otros europeos con alto gasto público y los liberales, es decir aquellos países desarrollados tradicionales o de crecimiento reciente con gasto público más bajo.

Los de tipo escandinavo y europeo tienen un muy alto gasto público, un desempeño económico en los últimos 25 años que es similar a los demás desarrollados, con una tasa de desempleo comparable, pero con mayor gasto público en educación, más altas transferencias de seguridad social y diferencias de ingresos sustancialmente menores que aquellos países de capitalismo liberal (cuadros 2 y 3). Los Estados de bienestar escandinavos –de sello socialdemócrata clásico- se distinguen de los otros Estados de bienestar europeos y de los de tipo liberal por el mayor peso de la tributación directa, con una alta incidencia de los impuestos a la renta de las personas y a las utilidades de las empresas en su estructura tributaria, y por las menores desigualdades de ingreso que exhiben, sin que se encuentre evidencia de un desempeño económico menos dinámico. El PIB crece de modo relativamente similar en los países desarrollados con alto

---

<sup>14</sup> Ver Philippe Van Parijs, *Refonder la solidarité*, Les Editions du Cerf, Paris, 1996.

<sup>15</sup> Sobre el rol de los Estados de Bienestar en el siglo 20 y su desempeño económico y social, ver Evelyne Huber y John D. Stephens, *Development and crisis of the welfare state. Parties and policies in global markets*, The University of Chicago Press, Chicago, 2001, y André Sapir, “Globalisation and the reform of european social models”, *Bruegel Policy Brief*, Noviembre 2005, nº1.

gasto público y en los con menor gasto. Y el bienestar de los grupos de menores ingresos es mayor, especialmente por la disposición de un mayor volumen de bienes públicos y de transferencias de seguridad social a los más necesitados.

Diversos países con un gasto público superior al 50% del PIB y muy amplias transferencias de seguridad social, financiados con altas tasas medias y marginales de impuesto a la renta, se cuentan entre las economías más ricas del mundo en términos de PIB por habitante, con crecimientos mayores al promedio de los países industrializados y al de muchos países de gobiernos más pequeños que cobran menos impuestos.

### **El debate sobre las causas del incremento del gasto público.**

En 1855 el economista alemán Alfred Wagner enunció la ley, basada en la observación empírica, según la cual los gastos públicos tienden en el largo plazo a crecer a un ritmo superior al del ingreso nacional. Si  $G$  es el gasto de gobierno,  $I$  el ingreso nacional y  $H$  el número de habitantes, entonces:

$$G/I = f(I/H),$$

con  $dG/dI$  superior a 0, o lo que es lo mismo, con una elasticidad de los gastos públicos en relación al ingreso nacional superior a la unidad. Esta fue la historia económica del siglo 20, con un especial incremento del gasto público en los episodios de guerra y de manera generalizada en el ámbito social desde los años 1960. Diversos análisis posteriores han complementado la *ley de Wagner* subrayando que la demanda de intervención pública está siempre presente, aunque sea en estado latente, ya sea que se trate de redistribución, educación, salud o protección del ambiente. En contra de esta tendencia se manifestaría una resistencia al incremento de los impuestos, dado que los contribuyentes procuran minimizar el esfuerzo que les es solicitado para financiar las tareas públicas. Existe entonces una brecha potencial entre el crecimiento de la demanda y la de los aportes obligatorios, que actúa como factor de moderación de la primera. En ausencia de circunstancias excepcionales, esta tendencia al crecimiento de los gastos públicos no puede materializarse, o bien se realiza sin aumento de impuestos, con la consecuencia de incrementar la deuda pública o desencadenar procesos inflacionarios, es decir con incrementos de gasto no sostenibles en el tiempo.

Entre esas circunstancias excepcionales se encuentran las guerras, en que el Estado comprime la demanda para liberar la oferta en beneficio del esfuerzo bélico, incrementándose la parte del gasto público de modo equivalente. Después de un conflicto, el aumento de impuestos está asumido, con una mayor propensión de los ciudadanos a aceptar la sustitución de gastos de guerra cuya utilidad ha desaparecido por gastos de protección social, infraestructura, educación y cultura.

**Cuadro 2: Desempeño social de los Estados de Bienestar**

<b>Países</b>	<b>Distribución del ingreso 20-20 1993-2000</b>	<b>Transferencias Seguridad Social/ PIB 2004</b>	<b>Esperanza de vida al nacer (años) 2003</b>	<b>Gasto Público Educación/ PIB 2000-2002</b>	<b>Gasto Público Salud/ PIB 2002</b>
<b>Estados de Bienestar Escandinavos</b>					
Finlandia	3,8	16,8	78,5	6,4	5,5
Noruega	3,9	15,0	79,5	7,6	8,0
Suecia	4,0	18,0	80,2	7,7	7,8
Dinamarca	4,3	16,9	77,2	8,5	7,3
<b>Promedio</b>	<b>4,0</b>	<b>16,7</b>	<b>78,9</b>	<b>7,6</b>	<b>7,2</b>
<b>Otros Estados de Bienestar Europeos</b>					
Alemania	4,3	19,2	78,4	4,6	8,6

Bélgica	4,5	16,0	78,1	6,3	6,5
Austria	4,7	19,2	78,6	5,7	5,4
Países Bajos	5,1	12,3	78,6	5,1	5,8
Francia	5,6	17,7	79,4	5,6	7,4
Italia	6,5	17,3	79,9	4,7	6,4
Reino Unido	7,2	13,4	78,5	5,3	6,4
<b>Promedio</b>	<b>5,4</b>	<b>16,4</b>	<b>78,8</b>	<b>5,3</b>	<b>6,6</b>
<b>Estados de bienestar liberales</b>					
Japón	3,4	10,9	81,8	3,6	6,5
Canadá	5,8	10,4	79,7	5,2	6,7
Suiza	5,8	11,3	80,4	5,8	6,5
Irlanda	6,1	9,2	77,8	5,5	5,5
N. Zelandia	6,8	10,5	78,7	6,7	6,6
Australia	7,0	9,2	80,3	4,9	6,5
EE.UU.	8,4	12,0	77,2	5,7	6,6
<b>Promedio</b>	<b>6,2</b>	<b>10,5</b>	<b>79,4</b>	<b>5,3</b>	<b>6,4</b>
<b>Chile</b>	<b>18,7</b>	<b>8</b>	<b>77,9</b>	<b>4,2</b>	<b>2,6</b>

Fuente: A partir de OCDE *in Figures*, 2005, y PNUD, *Informe de Desarrollo Humano*, 2005.

### Cuadro 3

#### Desempeño económico de los Estados de Bienestar

Países	PIB /Hab. Miles US\$ ppc 2003	Gasto Gobierno General/ PIB 2005	Impuesto a renta y utilidades/ PIB 2001	Crecimiento PIB/Hab. (%) 1975-2003	Crecimiento PIB/Hab. (%) 1990-2003	Tasa de desempleo (%) 2004
<b>Estados de Bienestar Escandinavos</b>						
Suecia	26,8	56,4	22	1,6	2,0	6,6

Dinamarca	31,5	53,0	29	1,6	1,9	5,7
Finlandia	27,6	50,8	19	2,0	2,5	8,8
Noruega	37,7	42,9	21	2,8	2,9	4,5
<b>Promedio</b>	<b>30,9</b>	<b>50,8</b>	<b>23</b>	<b>1,6</b>	<b>2,3</b>	<b>6,4</b>
<b>Otros Estados de Bienestar Europeos</b>						
Francia	27,7	54,4	12	1,7	1,6	10,1
Bélgica	28,3	50,1	18	1,9	1,8	12,0
Austria	30,1	49,6	14	2,1	1,8	5,0
Italia	27,1	48,2	15	2	1,5	8,1
Alemania	27,8	46,8	10	2	1,3	9,9
Países Bajos	29,4	45,7	11	1,8	2,1	5,0
Reino Unido	27,2	45,1	15	2,1	2,5	4,7
<b>Promedio</b>	<b>28,2</b>	<b>48,6</b>	<b>14</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>	<b>7,8</b>
<b>Estados de bienestar liberales</b>						
N. Zelandia	22,6	40,6	20	1,0	2,1	3,9
Canadá	30,7	39,3	17	1,6	2,3	7,2
Japón	28,0	36,9	9	2,4	1,0	4,7
EE.UU.	37,6	36,6	15	2,0	2,1	5,5
Suiza	30,6	36,4	13	1,0	0,5	4,2
Australia	29,6	34,9	18	1,9	2,6	5,4
Irlanda	37,7	34,6	13	4,5	6,7	4,4
<b>Promedio</b>	<b>31,0</b>	<b>37,0</b>	<b>15</b>	<b>2,1</b>	<b>2,5</b>	<b>5,0</b>
<b>Chile</b>	<b>10,3</b>	<b>23</b>	<b>4</b>	<b>4,0</b>	<b>4,1</b>	<b>8,5</b>

Fuentes: A partir de *OCDE in Figures*, 2005, y *OCDE Economic Outlook 79*, 2005, e *Informe sobre Desarrollo Humano*, PNUD, 2005.

Otra explicación para esta tendencia es provista por William Baumol, con su *teoría del incremento diferencial de productividad* entre sectores de la economía. Las actividades de producción de bienes (manufacturas diversas) suelen experimentar fuertes y sistemáticos incrementos de productividad, es decir de producción por trabajador, mientras en otras actividades es muy difícil economizar el trabajo utilizado por unidad producida a lo largo del tiempo. El ejemplo de referencia es el del peluquero (que no puede disminuir sustancialmente el tiempo necesario para un corte de pelo), extensible a múltiples actividades de servicio público, como educación (donde un profesor impartirá su materia en un tiempo difícil de reducir), salud (donde el médico no puede atender a las personas en cada vez menos tiempo) o cultura (donde un concertista



demorará siempre el mismo tiempo en ejecutar una pieza musical). En consecuencia, los servicios públicos se otorgan a un precio relativo creciente, lo que estimula el incremento del costo de estas actividades. Si estas actividades no pueden economizar en el tiempo tanto trabajo como otras, y si es necesario remunerar ese trabajo de manera más o menos del mismo modo sea cual sea el sector en que se desempeña, el costo de ellas aumentará más rápido que otros y absorberá una parte creciente del ingreso nacional.

Un enfoque distinto proviene de la llamada *escuela del Public Choice*, integrada por Gordon Bullock, James Buchanan y George Stigler, cuyo punto de partida es otro: el Estado no produce bienes especiales sino “bienes normales” (aquellos cuya elasticidad ingreso es unitaria) demandados por algunos agentes más que por otros. Pero como el financiamiento de estos bienes se reparte entre los miembros de la colectividad, se constituirían numerosos grupos de presión, que se organizarían e invertirían para procurar que el Estado provea los bienes que los benefician en particular, con una carga fiscal que se disemina entre todos los contribuyentes, obteniendo estos grupos una ganancia neta. Más allá de las diversas interpretaciones, el desarrollo económico de los países industriales se ha acompañado de un incremento generalizado, de mayor o menor intensidad según los tipos de países y sus modelos de Estados de Bienestar, del gasto público.

En cambio, el gasto público es bajo en los países en desarrollo y la suerte reciente de estos países ha sido diversa. Siguiendo a Easterly y Levine<sup>16</sup>, el grueso de la investigación actual sugiere que después de contabilizar la acumulación de capital físico y humano, “algo adicional” a la acumulación de estos factores productivos explica las diferencias en el crecimiento entre países, tanto en el nivel del PIB como en su tasa de crecimiento. Se denomina “productividad total de los factores” a este “algo adicional” a la acumulación física de factores que identifica la parte inexplicada del crecimiento. La evidencia empírica indica que la divergencia de crecimiento tiende a acrecentarse en el largo plazo, la acumulación de factores es persistente mientras el crecimiento no lo es, la trayectoria de crecimiento presenta una considerable variabilidad entre países, mientras ciertas políticas nacionales están asociadas a las tasas de crecimiento de largo plazo, en particular la expansión del capital humano –medido como escolaridad promedio de la población en edad de trabajar-, la apertura al comercio y la no represión del tipo de cambio, así como el desarrollo financiero, mientras el rol del tamaño del gobierno es discutible<sup>17</sup>. Sin embargo, reúne un cierto consenso “el papel de tres factores que han adquirido o recuperado prominencia en la literatura técnica sobre crecimiento económico en las últimas décadas: la calidad de las instituciones, la generación del conocimiento técnico y su incorporación a los procesos económicos y el manejo del riesgo, tanto macroeconómico como social”, lo que otorga a la política pública un rol esencial en la materia<sup>18</sup>.

Otras explicaciones sobre el crecimiento del rol del Estado se vinculan a la mundialización de las economías. Si bien esta contribuye al debilitamiento del poder de los Estados-Nación, la relación no es tan directa como aparece a

---

<sup>16</sup> Por ejemplo, William Easterly y Ross Levine, “Its not factor accumulation: stylized facts and growth models”, Banco Central de Chile, noviembre de 2001.

<sup>17</sup> Ver Jonathan Temple, “The New Growth Evidence”, *Journal of Economic Literature*, Marzo, 1999.

<sup>18</sup> Guillermo Perry, *Crecimiento en América Latina. En busca del tiempo perdido*, Banco Mundial, Washington, 2005.

primera vista. El Estado no se encuentra en la trastienda por el simple hecho de que las economías nacionales dependan de los intercambios con el exterior. Diversos trabajos sugieren que una apertura creciente de la economía se asocia a un rol más desarrollado –antes que disminuido– del Estado. Más aún, la evidencia disponible sobre las naciones cuyo desempeño económico ha sido mejor en los últimos treinta años muestra que en una economía globalizada el Estado puede, mediante una acción bien concebida, ayudar a la competitividad de los sistemas productivos nacionales.

La relación estadística entre el grado de apertura, medido como proporción de los intercambios en el PIB, y el tamaño del gobierno es más frecuentemente positiva que negativa<sup>19</sup>. Esta constatación ha llevado a una nueva interpretación: la globalización no implica necesariamente una declinación del Estado, pues los intercambios crecientes aumentan la vulnerabilidad económica de un país, por lo que un sector público más vasto, especialmente en el ámbito de las políticas de protección social, constituye un contrapeso compensador apropiado.

Estas relaciones no parecen ser meras prolongaciones de la “edad de oro del capitalismo” (1950-1973) sino tener una fuerte actualidad, como lo demuestran los estudios de Rodrik. Este constató en el caso de 23 economías de la OCDE para los años ochenta y principios de los noventa “una asociación positiva no sujeta a error entre el volumen de los gastos públicos (en porcentaje del PIB) y el grado de apertura a los intercambios exteriores”. Para el caso de 115 países, la mayor parte de los cuales del mundo en desarrollo, Rodrik constató no sólo una notable relación positiva entre el tamaño del sector estatal (medido aquí por el consumo público) y el grado de apertura al exterior, sino también que el grado de apertura de principios de los años sesenta ofrece una muy buena predicción de la expansión del sector estatal en el curso de los tres decenios siguientes.

En el caso de los países de altos ingresos la correlación más robusta es entre apertura comercial y gastos en seguridad social y en el caso de los países más pobres entre apertura comercial y consumo público, países en los que la dificultad de administración de programas de transferencia induce más gasto social público directo, manteniéndose que la asociación es entre mayor riesgo externo y mayor protección social. Las conclusiones de Rodrik son fuertemente relevantes para nuestro análisis, al señalar que las relaciones entre gobierno y mercado pueden ser complementarias más allá de las funciones tradicionales de provisión de bienes públicos, de orden, ley y derechos de propiedad, pues “el ámbito de acción del gobierno ha sido más amplio, no más pequeño, en las economías que toman mayores ventajas de los mercados mundiales”, mientras “la evidencia considerada sugiere que las razones tienen que ver con la provisión de seguridad social”<sup>20</sup>.

Las economías más abiertas tienen una mayor exposición a los riesgos que emanan de las turbulencias de los mercados mundiales, por lo que un mayor gasto público en estas naciones cumple una función de aislamiento frente a

---

<sup>19</sup> David Cameron, “The expansion of the public economy: a comparative analysis”, *American Political Science Review*, 72, 4, 1978.

<sup>20</sup> Dany Rodrik, “Why do more open economies have bigger governments?”, *Journal of Political Economy*, 106, 5, 1998.

dichos riesgos, en la medida en que el sector gubernamental es un sector “seguro” en términos de empleo y de compras al resto de la economía relativamente al sector sujeto al comercio internacional. Por tanto, en los países significativamente afectados por shocks externos, el gobierno puede mitigar el riesgo manejando una mayor proporción de los recursos económicos, lo que explica en parte la tendencia al incremento del gasto público desde que la mundialización de la economía se aceleró a mediados de los años 1970.

Los Estados de bienestar han sido permanentemente pronosticados como en situación de crisis. Fue desde su propio nacimiento en los años 1950 que emergió la primera crítica y el pronóstico de que impediría el crecimiento económico estable, lo que fue desmentido por la edad de oro del capitalismo de posguerra y sus tasas de crecimiento que están entre las más altas de la historia económica. En los años 1960, se diagnosticó una segunda crisis, en este caso por la insuficiencia de sus mecanismos para establecer grados suficientes de equidad y disminución de la pobreza, lo que llevó a un aumento de los beneficios y de su cobertura en un contexto de dinamismo económico y episodios de revuelta social (mayo de 1968).

Hacia fines de los años 1970, fue la propia OCDE la que diagnosticó una tercera crisis, resaltándose las supuestas consecuencias negativas del Estado de bienestar sobre el crecimiento, en un contexto de *stagflación* y desempleo, y la revolución de las expectativas que había generado con su secuela de “excesiva” carga fiscal. La recuperación del ciclo económico atemperó estas visiones en las dos décadas siguientes, aunque se generalizó, con el fin del “fordismo”, la tendencia al incremento de la desigualdad de ingresos en los países industrializados, primero en EE.UU y el Reino Unido en la década de los años 1970 y luego el resto de estos países en la década de 1980.

Las “nuevas desigualdades” se han manifestado de diferente manera según el tipo de Estado de Bienestar. Existe, de acuerdo a Gosta Esping-Andersen, una tendencia general hacia una mayor desigualdad en la variable relevante, el ingreso disponible de los hogares, aunque se ha revertido en parte a fines de los años 1990: “como se podría esperar, la tributación y la redistribución ayudan a disminuir las desigualdades de mercado, en particular en los fuertes estados de bienestar de escandinavia (...). Los datos sugieren que en Italia, Suecia, el Reino Unido y EE.UU. son los de más abajo los que están perdiendo, pero son sobre todo los de más arriba los que están aumentando sus ingresos. En la mayoría de los otros países el efecto principal viene del deterioro de los de más abajo. La situación cambia cuando examinamos los ingresos de mercado. En este caso, observamos una convergencia casi perfecta entre países (siendo Alemania la única excepción) con ganancias sustanciales para los dos primeros deciles y pérdidas en el de menos ingresos”<sup>21</sup>.

En este contexto, la temática de la crisis del Estado de bienestar vuelve por sus fueros, consagrada por la OCDE en su Conferencia de 1997. En la actualidad, siempre de acuerdo a Esping Andersen, los asuntos en discusión se remiten a tres factores de crisis: “las consecuencias laborales de la globalización (es decir la pérdida de terreno de la mano de obra no calificada, mayor

---

<sup>21</sup> Gosta Esping-Andersen, “Inequality of incomes and opportunities”, en Anthony Giddens y Patrick Diamond (eds.), *The new egalitarianism*, Polity Press, Londres, 2005, que agregap.13.

precariedad); el envejecimiento poblacional provocado en el largo plazo por los cambios demográficos (es decir, bajos niveles de fecundidad sumados a la longevidad); y los cambios revolucionarios operados en lo atinente a estructura familiar (es decir, la transformación del rol de la mujer y la creciente inestabilidad familiar)<sup>22</sup>. Este autor sugiere interpretar los fenómenos en curso desde el punto de vista del *régimen de bienestar* constituido por la tríada mercados (básicamente el empleo), familias y política social pública, pues para los individuos su bienestar depende de los recursos que provienen de su inserción en el empleo (salario actual y diferido en los mecanismos de seguro de desempleo, pensiones y salud), las relaciones familiares (solidaridad familiar, transferencias por separación) y los beneficios sociales (bienes públicos, ayudas a los más desfavorecidos). La situación económica en el mundo con el brusco cambio tecnológico y sus aumentos de productividad (propios de la economía del conocimiento) y la expansión de los servicios de bajo aumento de productividad replantea los mecanismos de equilibrio entre generación de empleo e igualdad social.

Algunos Estados han optado por un mayor énfasis en el estímulo a la inserción en el trabajo (políticas de capital humano) y a la estabilidad familiar. Otros constatan que si los mercados y las familias proveen cada vez menos bienestar, una demanda sobrecargada sobre el Estado estará más presente, salvo que el Estado de bienestar atienda a las personas de edad y simultáneamente a las familias jóvenes, equipándolas para la inserción productiva de calidad y alta productividad, maximizando el empleo de la mujer, erradicando la pobreza en la infancia, flexibilizando el ciclo de vida con educación permanente para salir de situaciones desventajosas mediante segundas y terceras oportunidades y pensiones más tardías o parciales.

### **LA DECLINACIÓN DE LAS ECONOMÍAS CENTRALIZADAS**

La expansión de los Estados de Bienestar como el gran fenómeno económico social del siglo XX en Occidente, no es comprensible al margen del contexto de guerra fría y de competencia política con el llamado *campo socialista* inaugurado por la revolución rusa de 1917 y que se expandió en el mundo durante seis décadas, hasta su abrupto fin.

Con la caída del muro de Berlín en 1989, y el posterior derrumbe de la URSS, culminó la etapa histórica de expansión de las experiencias de economía estatal centralizada, su radicalización estalinista a fines de los años 1920, y su posterior extensión a los países de Europa del este conquistados por la URSS al término de la segunda guerra mundial, y luego a China (1949), parte del sudeste asiático (años 1950) y Cuba (1959).

La centralización estatal permitió a la URSS dotarse aceleradamente de grandes infraestructuras productivas sobre la base de la estatización de la industria, la organización autoritaria de la administración económica, la cuasi militarización del trabajo y la colectivización forzada de la agricultura. La centralización por el Estado de la mayor parte del excedente económico hizo posible concentrar masivamente las inversiones en algunas ramas consideradas prioritarias, comprimiendo al mismo tiempo el consumo popular, proceso que se acentuó durante el esfuerzo de guerra entre 1941 y 1945.

---

<sup>22</sup> Gosta Esping Anderson, “¿Burócratas o arquitectos? La reestructuración del Estado benefactor en Europa”, en *Presente y futuro del Estado de Bienestar*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 2001.

Los planes quinquenales tuvieron por objetivo crear grandes industrias de base, incrementar el conjunto de la producción, desarrollar la agricultura, aumentar el nivel de vida y alcanzar los niveles de desarrollo de los grandes países capitalistas. La agricultura se estancó, estrechando la base del excedente que debía absorber la industria. El nivel de vida rural y urbano cayó. Las industrias de bienes de consumo y la vivienda fueron sacrificadas. Su retraso respecto de las industrias pesadas y del sector de bienes de producción adquirió un carácter estructural.

En este sistema de *planificación central imperativa*, la inversión no tenía un costo internalizado por la empresa. La innovación en este contexto interrumpía la regularidad del proceso de acumulación. Al mismo tiempo, la ausencia de penalización de la ineficiencia introdujo una restricción presupuestaria blanda, sin incentivos suficientes para la minimización de costos.

El resultado de estos procesos fue un crecimiento de tipo extensivo, involucrando cada vez mayores cantidades de recursos antes que incrementos de productividad, crecimiento que en los años setenta y ochenta terminó por agotarse, a pesar de su buen desempeño comparativo con las economías capitalistas (ver el cuadro 4).

Lo mismo ocurrió con la capacidad regulatoria de la planificación centralizada. El principio de desagregación del plan macroeconómico por grandes sectores en planes de rama por ministerio, los que a su vez establecían los planes por empresa, constituyó el corazón del carácter imperativo de la planificación soviética. Pero este esquema no pudo superar sus factores de incoherencia técnica y social. Técnicamente, fue imposible centralizar verazmente y a tiempo toda la información necesaria para una adecuada asignación de los recursos y socialmente no siempre fue posible imponer a los trabajadores el aumento de las normas, con el consiguiente cambio frecuente de empleo, mientras muchos directores disimularon o sesgaron la información al sobreestimar las necesidades y subestimar las capacidades para obtener mayores holguras para la fijación y realización de las metas del plan. Todos estos comportamientos conflictivos y no susceptibles de coordinación por el centro dieron origen a la “regulación penúrica”, según la expresión del economista húngaro Janos Kornai, vale decir la presencia permanente de desequilibrios entre la demanda solvente y la oferta disponible de bienes<sup>23</sup>.

El resultado de estos procesos ha sido descrito del siguiente modo por el economista Abel Aganbeguian: “las manifestaciones de marasmo y apatía condujeron a una parte de la población a perder toda motivación por el trabajo, a percibir la propiedad social como algo ajeno. Se establecieron tendencias a acaparar y a la corrupción. La justicia social fue transgredida. Los planes de crecimiento del bienestar no fueron ejecutados, se produjeron alzas de precios camufladas. La nivelación y fijación sin fundamentos del salario, los privilegios entregados a ciertas categorías de trabajadores ocasionaron enormes perjuicios. El alcoholismo, que afectó la salud de una parte de la población, se extendió

---

<sup>23</sup> De la amplia literatura en la materia puede destacarse Alec Nove, *La economía del socialismo factible*, Siglo XXI, Madrid, 1987; Bernard Chavance, *L'économie soviétique*, Le Sycomore, Paris, 1988; Adam Przeworski, *Democracia y mercado*, Cambridge University Press, 1995 y John E. Roemer, *Un futuro para el socialismo*, Crítica, Barcelona, 1995.

ampliamente: constituye por lo demás una de las razones por las cuales, en los últimos veinte años, el promedio de vida en la URSS no aumentó y la mortalidad de los hombres en edad activa se incrementó<sup>24</sup>.

**Cuadro 4: Comparación de estándares de vida entre economías centralmente planificadas y de mercado y mixtas**

Países	PIB/hab US \$1988)	%Crecimiento PIB 1965-1988	Esperanza de vida (años)	Analfabetismo adulto (%)
<b>Economías centralmente planificadas</b>				
URSS	2,660	4.0	70	- de 5
Hungría	2,460	5.1	71	- de 5
China	330	5.4	70	31
<b>Economías de Mercado y Mixtas</b>				
EE.UU.	19,840	1.6	76	- de 5
Suecia	19,300	1.8	77	- de 5
Italia	13,000	3.0	77	- de 5
Egipto	660	3.5	63	56
India	340	1.8	58	57

Fuente: Stiglitz, Joseph, *Principles of Macroeconomics*, Norton&Company, New York, 1997.

La necesidad de una drástica reforma de la economía se transformó poco a poco en una evidencia para la dirigencia de la ex URSS, reforma que llegó muy tarde y fue insuficiente para impedir el desplome del sistema de planificación central. Desde 1989 se dio curso al cierre del ciclo de los “socialismos reales” iniciado en 1917.

La lección en este plano que deja este ciclo histórico ha sido sintetizada pertinentemente por Charles Bettelheim, uno de los economistas que por décadas siguió de cerca la temática de la planificación central, cuando concluye hacia 1985 que “un plan que pretende reglamentarlo todo y preverlo todo fracasa en su objetivo. En una economía compleja y conflictiva, no se puede planificar en detalle. Dado que sigue siendo deseable obtener sino un manejo al menos una cierta orientación del desarrollo económico, el plan debe tener una amplitud que sea manejable y que por tanto deje subsistir apoyos, en particular deje funcionar el sistema de precios. La inmensa mayoría de los precios no puede ser fijada

<sup>24</sup> Abel Aganbeguian, *La Perestroika*, Editions Economica, Paris, 1989, p. 112.

centralmente, sin lo cual se llega a una deriva completa de las decisiones económicas”<sup>25</sup>.

Los procesos económicos en desarrollo desde la caída de los sistemas de planificación soviética son aún recientes<sup>26</sup>. No obstante, vale la pena consignar la reflexión de Michel Camdessus, exdirector general del FMI: “No vimos que el desmantelamiento del aparato comunista era el desmantelamiento del Estado. Hemos contribuido a crear un desierto institucional en una cultura de la mentira, de la economía subterránea, de la toma de ventajas heredadas del comunismo”<sup>27</sup>.

China mantuvo el modelo de partido único, pero inició desde los años 1980 un proceso de liberalización de los mercados agrícolas, de fuerte apertura a la inversión extranjera directa y de privatización progresiva, constituyéndose en la “gran factoría mundial” de bienes industriales y en una de las economías de mayor crecimiento en las dos últimas décadas y en un actor central, junto a la India, de la economía mundial del futuro.

-----

\* *Profesor de la Universidad de Santiago de Chile*

*Doctor en ciencias económicas de la Universidad de Paris X*



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios “Miguel Enríquez”, CEME: <http://www.archivochile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos,

---

<sup>25</sup> En Charles Bettelheim y Bernard Chavance, “La planification soviétique”, *Alternatives Economiques*, número especial, 1985, p. 41.

<sup>26</sup> Una descripción se encuentra en Elizabeth Brainerd, “Winners and losers in Russia’s economic transition”, *American Economic Review*, 88, 5, 1998, texto en el que se demuestra que, junto a la caída del PIB, “la desigualdad salarial global casi dobló entre 1991 y 1994 y ha alcanzado un nivel superior al de Estados Unidos...Los ‘ganadores’ de esta transformación son los hombres jóvenes bien educados cuyas capacidades les permitieron explotar las nuevas oportunidades de ganancia en el sector privado de la economía. Los ‘perdedores’ son los trabajadores más viejos, hombres en particular, cuyo capital humano se devaluó...Las mujeres también aparecen entre las principales perdedoras de la transición”.

<sup>27</sup> “Enquêtes sur le blanchiment d’argent russe et sur des détournements de fonds”, *Le Monde*, 31 de agosto de 1999.

información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.)

Envía a: [archivochileceme@yahoo.com](mailto:archivochileceme@yahoo.com)

**NOTA:** El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile y secundariamente de América Latina. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores, a quienes agradecemos poder publicar su trabajo. Deseamos que los contenidos y datos de documentos o autores, se presenten de la manera más correcta posible. Por ello, si detectas algún error en la información que facilitamos, no dudes en hacernos llegar tu [sugerencia / errata](#)..

© CEME web productions 2003 -2007 