La función económica del estado

Jorge Ospina Sardi

La función económica del estado

Jorge Ospina Sardi

A. Introducción

Es la moda creer que la "solución" a los males de pobreza y miseria en una sociedad depende de la intervención del Estado en la economía. Hay pobreza y miseria porque el sistema económico no se ha socializado, entendiendo por tal la abolición de la propiedad privada de los medios de producción y la estatización de la economía. Es en verdad la anterior una posición intelectual muy cómoda, pues refiere el origen de todos los males a un ente despersonalizado, misterioso y omnipotente que se denomina sistema económico y la "solución" de esos males a otro ente también despersonalizado, misterioso y omnipotente llamado Estado. Esta manera de ver las cosas lleva a la creencia de que el propósito principal del Estado debe ser el de transformar el sistema económico y, de que, en aras de su cumplimiento, es permitido usar cualquier clase de coacción sobre los individuos. Lleva además a la creencia de que en una economía no organizada de acuerdo a los patrones socialistas, nadie es responsable de sus actos ante los demás sino que la organización económica y social lo es, lo cual quiere decir que nadie es responsable ante nadie.

Es probable que en una sociedad organizada bajo el molde socialista sea más fácil reprimir el robo individual y prevenir ciertos casos de abusos e injusticias en las actividades económicas, pero, de otro lado, en este tipo de sociedad se presenta con mayor facilidad la expoliación organizada, legalizada y elevada a sistema por parte de los dueños del poder político. La concentración del poder político en pocas manos, y la subordinación del poder económico a las exigencias del poder político conducen a una forma de expoliación: la que ejerce el Estado con criterios puramente políticos. Cuando el Estado es el director único de la economía, su poder se hace tan grande, por ser la esfera económica muy importante dentro de la vida diaria de las personas, que prácticamente no existe ningún límite o freno al ejercicio de ese poder. Mas aún en estos tiempos y en el futuro, debido a los avances tecnológicos que ponen a disposición de quienes ejercen el poder político los medios para lograr sus fines, cualesquiera que ellos sean y por encima de cualquier obstáculo.

Puede ser que el poder económico y el político tiendan a fundirse en uno solo y sea imposible hacer cualquier

distinción. Pero, también es cierto, que deben realizarse esfuerzos por delimitar el radio de acción de cada uno, de tal manera que se evite la total fusión de ambos y que sean diversas las fuentes del poder político. Aparentemente esta separación de poderes es requisito para que la mayor parte de las personas trabajen en sus propios asuntos, y no un buen número de ellas en restringir, escrutinar, obstaculizar, impedir, prohibir, controlar, visar y autorizar las actividades del resto de la población. E inclusive, si se considera que la separación entre los dos poderes es en la práctica imposible, debe reconocerse que entre más descentralizado se encuentre el poder económico más descentralizado será el poder político. Curiosamente, hay quienes piensan que la tendencia en una economía de libre mercado es hacia una creciente concentración del poder económico que repercute necesariamente sobre la distribución del poder político y que la "solución" a esta indeseable situación es una todavía mayor concentración: la concentración absoluta del poder económico en el Estado.

Naturalmente hay otras opiniones no tan extremas. Por ejemplo, casi todo el mundo está en favor de la intervención del Estado cuando ella va en beneficio propio, muchas veces sin importar si al hacerlo se perjudica a otras personas. En otros casos se pretende asignar al Estado la función de administrador de caridad y limosnas con el beneplácito de grupos interesados ávidos en recibir y repartir. En realidad, hay una variedad de posiciones con respecto a las funciones que debe desempeñar el Estado en la economía que merecen un tratamiento mucho más detallado. En este relativamente corto ensayo de economía política solamente se esbozan algunas consideraciones sobre el tema de los límites generales a la intervención del Estado y de sus principales funciones en el campo de la actividad económica.

B. Límites de la intervención estatal en la economía

Se ha sostenido entre varios economistas que el Estado debe intervenir en la economía, ya sea mediante políticas monetarias y fiscales o por medio de controles sobre la actividad del sector privado, con el propósito de promover y orientar en una dirección específica el desarrollo económico de un país[1]. Según esta ideología, el desarrollo económico puede ser acelerado con una intervención directa del Estado en la producción y distribución de los diferentes bienes y servicios, para de esta manera dirigir la economía por cauces previamente establecidos. Pueden obtenerse así resultados más favorables de los que se lograrían si la economía se desenvolviera bajo la influencia de las "fuerzas naturales del mercado". Dentro de este orden de ideas, el alcance de la intervención estatal dependerá de los objetivos generales que se establezcan con relación al futuro desenvolvimiento de la economía, a los cuales debe forzosamente supeditarse el sistema económico.

En el caso de puntos de vista radicales, el propósito principal de la intervención estatal es la completa transformación del hombre y de la sociedad, utilizando, si es necesario, medios coercitivos. No importan los medios que se empleen con tal de lograr objetivos como el control absoluto del poder político, la erradicación de la pobreza extrema, y la eliminación de las disparidades de ingreso y riqueza entre personas y grupos sociales. Se parte del principio según el cual el logro de tales fines exige un cambio de organización económica, de las costumbres, de los hábitos y de las actitudes de la población. Sin estos cambios y en la ausencia de contramedidas, las tendencias y fuerzas naturales de la economía mantienen vigente y fortalecen el odioso **status**

[1] Véase por ejemplo Gunnar Myrdal, *An Approach to the Asian Drama*, Vintage Books, 1970, pp. 175-186.

quo. Se requiere entonces cambiar de rumbo para que la economía siga los caminos que escojan quienes controlan el poder político, sin importar la clase de obstáculos que puedan presentarse.

Las anteriores ideas contrastan con visiones más conservadoras sobre el papel que debe desempeñar el Estado en la economía, que consideran que la limitación de medios reduce bastante el campo de acción de los gobiernos. En líneas generales, el raciocinio es el siguiente: 1) existen ciertamente una serie de trabas institucionales, costumbres, hábitos o actitudes que impiden una más justa y eficiente organización económica; 2) todo cambio en la economía debe hacerse respetando un procedimiento ya establecido (un "estado de derecho") que limita grandemente el poder del Estado; 3) la limitación de medios lleva a reconocer que el sistema económico depende de una serie de variables que escapan al control directo del Estado; 4) se acepta implícitamente la presencia de un buen grado de incertidumbre con relación al futuro, reconociéndose que la economía es impredecible, al menos en un largo plazo.

Además de la limitación de medios, la imposibilidad de evaluar oportuna y cabalmente la consecuencia de las acciones del Estado, o de asegurar que no se presente efectos indeseables, constituye en muchas ocasiones motivo de escepticismo sobre la bondad de políticas intervencionistas. Se trata básicamente, de un problema relacionado con la incapacidad de la razón humana para prever la forma en la cual la organización económica y social reacciona ante determinados estímulos "de afuera". Aun cuando también sucede frecuentemente que los loables propósitos estatales no se alcanzan, por el uso de instrumentos inadecuados o por mala programación, razón por la cual "la cura termina siendo peor que la enfermedad". Así por ejemplo, las políticas fiscales y monetarias adoptadas por los gobiernos para evitar las fluctuaciones cíclicas de la economía logran a veces precisamente lo opuesto, es decir, desestabilizarla aún más[2].

El pesimismo sobre la eficacia de las políticas económicas discrecionales de los gobiernos y la preferencia por los ajustes automáticos del sistema de mercado, seguramente tiene algo que ver con fallas en la programación de las políticas y medidas estatales ante los retrasos que se presentan en su diseño y ejecución. En primer lugar, hay corrientemente un retraso con relación al diagnóstico, entre el momento en el cual surge la necesidad de adoptar unas políticas, el del estudio y entendimiento de la naturaleza del problema, aquel en el cual se inicia su instrumentación, y el tiempo en que se observan los efectos que se esperaban de su adopción. Naturalmente, si no se dispone de la información estadística oportuna, este retraso tenderá a ser más largo.

De otra parte, existen retrasos por obstáculos de índole administrativa, especialmente en la etapa de instrumentación de las políticas acordadas. Cuando el aparato administrativo del Estado es ineficiente tienden a agravarse los problemas por este concepto; inclusive, como sucede con cierta frecuencia en los países económicamente mas atrasados, los obstáculos administrativos son de tal magnitud que, por ejemplo, la transferencia de fondos de los particulares al Estado, termina beneficiando ante todo a grupos que no se pretendía favorecer (van a parar por ejemplo, a los bolsillos de la burocracia que los dilapida). Sea como fuere, la incapacidad administrativa de las agencias directas del Estado se traduce en retrasos en la ejecución de las políticas, que pueden ser de consideración en el caso de los países económicamente mas atrasados.

En tercer lugar, los efectos de las medidas estatales son en raras ocasio-

---

[2] Una discusión sobre el particular en Gottfried Haberler, *Economic Growth and Stability*, Nash Publishing, 1974, pp. 65-74.

nes inmediatos. Por ejemplo, es sabido que transcurre un lapso de tiempo entre los cambios en la cantidad de dinero o en las tasas de interés y sus efectos sobre la demanda agregada. Además los resultados de las medidas estatales pueden verse modificados por las reacciones sicológicas de los particulares ante las expectativas que crean las mismas medidas. En fin, las dificultades para prever y ejecutar oportuna y eficientemente las distintas políticas, llevan a un escepticismo sobre la bondad de la intervención estatal en varias esferas de la actividad económica.

A todo lo anterior cabe agregar la idea sobre la importancia de impedir que el Estado intente ajustar la organización económica a unos patrones que entorpezcan su libre funcionamiento. Este es el caso, cuando el Estado dispone de los medios para asegurar una distribución del ingreso y riqueza que dependen de consideraciones políticas y no económicas. Bajo tales circunstancias la economía puede resentirse en su eficiencia y organización, al regirse por directrices políticas impuestas "desde afuera" y contrarias a los principios básicos que gobiernan una economía de libre mercado. Dada la naturaleza humana, nadie duda, por ejemplo, que cuando la remuneración de un trabajador se divorcia de su rendimiento en el oficio que desempeña, su conducta laboral es muy distinta que cuando se presenta el caso opuesto. O, para citar otro caso, toda política estatal de precios que no consulte las condiciones de oferta y demanda termina produciendo distorsiones en la asignación de recursos productivos con la consiguiente pérdida de eficiencia.

Se puede reconocer que las instituciones económicas que surgen "espontáneamente" tienen usualmente un propósito útil que cumplir, y aún así justificar la intervención estatal en algunos campos de la actividad económica[3]. Pocos economistas ponen en duda la necesidad de dicha intervención en materia de política monetaria, fiscal y de gasto público. En estas áreas, los objetivos de los gobiernos son generalmente los de estabilidad de la moneda y prestación de servicios básicos a toda la población (especialmente educación, salud y transporte). Una vez seleccionados los objetivos se decide sobre las políticas y los instrumentos de política. Resulta de transcendental importancia una decisión afortunada con relación a éstos últimos, para el éxito de toda política; así también, es importante recordar que determinados objetivos sólo pueden lograrse mediante instrumentos de política cuyo uso conlleva efectos directos e indirectos no deseados ni deseables[4].

Pero, hasta dónde debe forzarse el "curso natural" de los acontecimientos? En términos estáticos es posible afirmar que la economía tiende a organizarse por sí sola, de la mejor manera posible, bajo el supuesto de unos parámetros fijos (instituciones políticas, costumbres, hábitos, una distribución dada del ingreso y de la riqueza, etc). De tal suerte que si se modifican dichos parámetros, pueden producirse cambios de importancia en el orden social y económico. Y cómo modificarlos? Es popular actualmente el uso de la Política para producir grandes

[3] Años atrás Carl Menger planteó el siguiente interrogante sobre algunas instituciones humanas: "Cómo es posible que instituciones que sirven al bien común... surgieron sin que haya existido una voluntad común (*Gerneinwellen*, en alemán) dirigida a establecerlas?". Puede argumentarse, por ejemplo, que la actual institución del dinero es resultado de un proceso "natural" y no es el efecto de las previsiones humanas. La institución del dinero tal como lo conocemos no surgió a raíz de un acuerdo explícito entre los miembros de la sociedad (legislación), sino como el resultado no previsto y no buscado del desarrollo histórico. Véase el libro de Menger, *Problems of Economics and Sociology*, University of Illinois Press, 1963, pp. 129-159. La respuesta de la economía política liberal es que los hombres forman libremente esas instituciones benéficas cuando se reúnen para vivir en sociedad, como consecuencia del juego de intereses comunes que los induce a tomar esta decisión.

[4] La discusión sobre medios es tan filosófica como la discusión sobre fines. Una característica del demagogo es que siempre habla de fines y nunca de medios.

cambios en la Economía. En otros tiempos y civilizaciones la Economía ha estado sujeta a los dictámenes de la Moral. Qué consideraciones deben entonces gobernar la decisión de inducir "desde afuera" la transformación de la economía?.

El criterio de eficiencia económica tan frecuentemente utilizado, cuando es sujeto a medición, es importante pero no suficiente. Las razones de la filosofía moral tienden a ser ambiguas y ocasionan muchos desacuerdos. Los postulados de la política son demasiado parcializados en favor de los grupos de poder a quienes pretenden beneficiar. No queda pues otra salida para resolver los interrogantes atrás planteados, que aceptar la limitación de medios a disposición del Estado para cumplir sus propósitos, limitación que viene dada básicamente por el respeto a los derechos individuales, tal como está consignado en la mayoría de las constituciones de los países. Una vez aceptado que existen ciertos límites al uso del poder por parte del Estado, puede adoptarse el criterio del mínimo grado posible de intervención en la actividad económica, tanto a nivel de objetivos como de políticas.

Este último criterio se basa en el principio según el cual la intervención estatal en la economía es un "mal necesario" y no algo deseable por sí mismo. Es un mal necesario porque el sistema económico hasta cierto punto refleja una distribución dada del ingreso y de la riqueza, un estado de las artes, y unas instituciones políticas, costumbres y hábitos, y puede el Estado intervenir para impulsar la economía en una dirección específica diferente a la que fijan dichos parámetros. Por ejemplo, puede haber en algún momento un consenso político sobre la necesidad de proporcionarle agua potable al mayor número posible de colombianos. Para tal efecto se puede emplear en la financiación de las obras recursos provenientes de grupos económicos distintos de los directamente beneficiados. En tales circunstancias, lo mínimo que se le puede exigir al Estado es que emplee eficientemente los recursos que administra, pues su labor es la de servir de simple intermediario y no es el recipiente final de tales recursos.

De otra parte, el Estado no debe existir por sí mismo ni debe gozar del poder suficiente para desvirtuar la razón de ser de su existencia, que es la de ser simple administrador de bienes económicos y de justicia. Al Estado nada le deben los ciudadanos, sino por el contrario, el Estado y sus funcionarios le deben todo a los ciudadanos; y si en la forma como está organizado no cumple cabalmente con sus propósitos debe cambiar o desaparecer como sucede generalmente con toda institución que no desempeña una función útil. Solamente el poder temporal de los políticos y la ideología de moda impiden que la institución del Estado se adapte a las cambiantes circunstancias de los tiempos y que desaparezcan sus caducas manifestaciones actuales. El Estado como simple administrador de bienes y de justicia tienen el encargo de los demás miembros de la sociedad para hacerlo y por esta razón, quienes pagan por los costos de administración, están en su derecho de exigir buenos resultados de esa administración.

Si se acepta que la finalidad última de la existencia del Estado no se encuentra en sí mismo, se restringe grandemente en la práctica su campo de acción, pues ello implica reconocer que existen límites muy precisos en el uso del poder político. Adicionalmente, se pueden agregar otros criterios relacionados con la idea general de que debe haber el menor grado posible de intervención estatal en la economía: 1) Toda transferencia de recursos productivos de un grupo de la población a otro, o de un sector de la economía a otro, debe hacerse en la forma más directa posible haciendo que esos recursos pa-

sen por el menor número posible de manos; esto implica, a veces, darle recursos al sector privado para que directamente preste determinados servicios a determinada gente que el Estado está interesado en subsidiar. 2) Estrechachamente relacionados con lo anterior, el Estado sólo debe intervenir directamente en aquellas actividades en las cuales la acción del sector privado sea insuficiente con relación a unos objetivos dados. 3) Estos objetivos deben ser tan concretos como para que la gente entienda de qué se trata; es decir, debe evitarse el diseño de políticas basadas en propósitos muy generales y ambiguos, tales como el de "justicia social", "igualdad", y "redistribución del ingreso", que tienen diferentes significados para distinta gente y con los cuales se puede justificar la adopción de políticas de cualquier índole[5].

Siguiendo estos principios básicos se llega a una concepción pragmática y a la vez respetuosa de los derechos individuales de cada quien, con respecto al papel que puede desempeñar la agencia del Estado en la economía. Dentro de este esquema, el Estado, con todas las limitaciones en su poder, podría aún orientar la economía en determinadas direcciones, por lo menos facilitando el logro de ciertas condiciones indispensables para alcanzar sus propósitos. Pero no dispondría de poder suficiente como para asegurar que sus propósitos se cumplan, por más loables que ellos sean, si para hacerlo se ve forzado a recurrir a medios impropios que violan los derechos individuales de las gentes[6]. Se acepta implícitamente que los posibles resultados de la actividad de los particulares y de la agencia del Estado, aún cuando unos son mas probables que otros, no son enteramente predecibles: la función principal del Estado es la de asegurar que la conducta de las unidades que intervienen en el juego económico sea justa; de ninguna manera es su función la de garantizar que los resultados sean los justos[7].

Toda la discusión anterior lleva entonces al interrogante sobre qué es la "justicia" y cuáles sus normas. La respuesta va más allá del alcance del tema aquí esbozado. Sin embargo, puede concluirse que, a similitud de los criterios atrás expuestos sobre la intervención del Estado en la actividad económica, su función en el área de la justicia sería la de servir de simple mediador en las disputas entre particulares para evitar en lo posible que se causen daño entre sí. En otras palabras, siguiendo esta línea de pensamiento, las normas de la justicia deben referirse a las reglas de conducta personal que han de aplicarse en las relaciones entre particulares y no a reglas cuyo propósito principal es el de hacer que todos en la sociedad se comporten de una manera tal que, en la práctica, se pueda moldear el organismo social a imagen y semejanza de cualquier idea abstracta

---

5 Con relación a la justicia social, F. A. Hayek comenta lo siguiente: "Aún cuando en la larga trayectoria de la civilización Occidental la historia de la ley es la historia del surgimiento gradual de reglas de conducta justa de aplicación universal, su desarrollo durante los últimos cien años ha sido el de la destrucción de la justicia por la 'justicia social', hasta el extremo de que algunos estudiantes de jurisprudencia han perdido toda idea sobre el significado original de 'justicia'. Hemos visto como ese proceso ha tenido lugar mediante el reemplazo de reglas de conducta justa por reglas de organización. . . En realidad, esto ha significado que el individuo ya no se encuentre sujeto a reglas que limitan el campo de sus actividades privadas, sino que cada vez se encuentra mas sujeto a los comandos de la autoridad". En *Law, Legislation and Liberty*, Vol II, Routledge & Kegan Paul, 1976, p. 135.

6 "Quien usa la fuerza sin razón, al igual que aquellos que en sociedad la usan sin ley, se coloca en estado de guerra contra quienes son las víctimas; y en este estado, los vínculos anteriormente establecidos desaparecen, todos los demás derechos cesan de ser efectivos y cada quien tiene derecho de defenderse y resistir al agresor. Esto es tan evidente. . . que está dentro de los límites de la ley en algunos casos la resistencia de la gente a su soberano" (John Locke, *The Second Treatise of Government*, Bläckwell, 1966, p. 115).

7 La función principal de la caridad cristiana es precisamente la de ayuda mutua para mitigar los efectos de un resultado que siempre tiende a ser injusto.

que se tenga sobre lo que debe ser la "sociedad ideal".

C. La intervención del Estado para asegurar una mayor igualdad de oportunidades

El tratamiento que dé el Estado a las distintas actividades y grupos de la población debe ser el más igualitario posible, especialmente si se trata de grupos en circunstancias económicas similares. Si se acepta este principio básico resulta indebido para los particulares usar de la agencia del Estado para proteger sus intereses, cuando y solamente cuando ello va en perjuicio de los intereses de otros individuos. No debería entonces el Estado favorecer gratuitamente a unos, perjudicando también gratuitamente a otros. De ahí el esmero de ciertos Estados en procurar el diseño de mecanismos institucionales que permitan obtener de la población el pago voluntario de impuestos. Es aceptado actualmente entre la mayoría de la población que cada cual debe contribuir según su capacidad al sostenimiento de la agencia del Estado. Unos mas que otros, pero cada cual espera que haya equidad horizontal en el sistema tributario, es decir, que personas con igual capacidad contribuyan con la misma cuota (más o menos). La otra exigencia que la gente puede hacerle al Estado es que ayude a igualar las oportunidades, beneficiando con su acción a los que más lo necesitan. El propósito fundamental de la agencia del Estado es entonces el de asegurar justicia en la aplicación de las reglas del juego; no el de asegurar resultados justos, pero sí el de buscar que los jugadores comiencen en una mayor igualdad de condiciones.

Para lograr una mayor igualdad de oportunidades, puede el Estado cumplir la función de ser intermediario en la transferencia voluntaria (en lo posible) de recursos de un grupo de la población a otro, por ejemplo, con el propósito de darle educación primaria a la mayor parte de la población en edad escolar. Al hacerlo puede estar favoreciendo a una actividad por encima de otras (al considerar que debe poner énfasis en el sector educación) y favoreciendo también unos grupos mas que otros. Aún así, la limitación de medios y recursos del Estado en una economía de libre mercado, impiden asegurar una igualdad casi completa de oportunidades. Como el resultado del juego económico tiende a ser injusto, en cualquier punto en el tiempo se parte de una situación en la cual prevalecen las desigualdades de oportunidades, que cuando no son muy agudas constituyen inclusive incentivo para que ciertos grupos previamente favorecidos en los resultados anteriores se esfuercen menos y pierdan eventualmente sus fortunas[8].

La desigualdad de oportunidades se encuentra inevitablemente unida a la desigualdad de los resultados. Hasta cierto punto, el nivel de oportunidades tiene que depender de la conducta anterior de cada quien, es decir, se debe aceptar que cada quien sea responsable de sus propios actos, pues es este uno de los principios sobre el cual se fundamenta la vida en sociedad. Así entonces quien tuvo mala fortuna en sus actividades o realizó mal su trabajo, debe aceptar que queda en desventaja con relación a sus competidores que se vieron favorecidos con mejores resultados. No es necesario para la "justicia" de todo juego económico que los competidores empiecen en igualdad de circunstancias. Se necesita por encima de todo justicia en la aplicación de las reglas de conducta, el único tipo de justicia que puede administrar imparcialmente el Estado. Se puede posteriormente, mediante esquemas de ayuda mutua y utilizando como intermediario la agencia del Estado, favorecer

---

[8] Todos conocen la teoría de las tres generaciones: la primera hace la fortuna, la segunda la administra, y la tercera que se educa en la abundancia, la derrocha.

a ciertos grupos de la población que se encuentran en la posición mas desfavorable, entre otras razones, porque es el interés de los más beneficiados hacer que todos participen voluntariamente en el juego económico.

Sin embargo, valga anotar nuevamente, es prácticamente imposible para el Estado garantizar un buen grado de igualdad de oportunidades, si se tienen en cuenta sus posibles limitaciones de recursos y medios. A menos que su poder sea tal que pueda apropiarse, sin importar los medios, de cualquier cantidad de riqueza e ingreso de los particulares. Pero solamene una tiranía puede durante mucho tiempo cargarle a los contribuyentes impuestos excesivamente altos, a menos que los particulares se engañen y no se den cuenta de que se les está cobrando un tributo muy elevado, tal como sucede frecuentemente en las economías socialistas y con el gasto público financiado con emisiones de moneda. Y solamente una dictadura puede negarle a algunos grupos de la población hacer uso de ciertas oportunidades, simplemente porque existen otros grupos de la población que no tienen acceso a estas oportunidades. Lo más que puede hacer el Estado en este campo es ayudar a que haya una mayor igualdad de oportunidades favoreciendo con sus programas de gastos a los grupos menos beneficiados. No debe pretender el Estado ser muy ambicioso en sus objetivos al respecto, de tal manera que por ayudar a unos termine lesionando los intereses de otros, sin que éstos otros hayan accedido voluntariamente a perjudicarse a sí mismos. Afortunadamente, como se dice atrás, en la mayoría de los casos es el interés propio de los más afortunados ayudar según sus capacidades a los más necesitados, para asegurar su cooperación en el juego económico, pues pueden ser mayores los costos de un conflicto social que los beneficios de abstenerse de esa ayuda.

La mente humana es incapaz de conocer cuál debe ser la distribución del ingreso y de la riqueza realmente "justa" en un momento cualquiera de la vida económica de un país, pues además de los necesarios vínculos que debe haber entre resultados y oportunidades, esa justicia demandaría un trato desigual de acuerdo a las circunstancias personales en que se encuentra cada quien (años, estado físico, vínculos familiares, personalidad, etc.). Mientras no se tenga ese don divino de saberlo todo, una excesiva ingerencia del Estado en esta área se enfrenta al peligro de que se cometan injusticias para lograr otra injusticia. Ello no obsta, sin embargo, para que algunos grupos de la población puedan valerse de la agencia del Estado para ayudar a resolver los problemas específicos que enfrentan otros grupos. Pero si significa que el Estado no debe disponer del poder suficiente como para perjudicar a unos en beneficio de otros, si para hacerlo utiliza procedimientos arbitrarios e indebidos.

Hasta dónde debe entonces el Estado intervenir en esta área? Todo depende del grado inicial de desigualdad de oportunidades, del tamaño de la riqueza económica del país (nivel de ingreso per cápita), de la cultura y educación de las gentes (del grado actual de especialización ocupacional), y de consideraciones sobre la viabilidad económica y administrativa de los programas de transferencia de riqueza de un grupo de población a otro. No se puede por ejemplo, en un país económicamente atrasado, lograr una relativa igualdad de oportunidades en corto tiempo, cuando la vara de medida de la desigualdad la constituye la diferencia que pueda haber entre las oportunidades del 25% más rico del país y las condiciones del 25% más pobre, a menos que se escoja el camino violento de expoliar a los ricos. Es evidente que las comparaciones deben hacerse sobre un mínimo de oportunidades que debe tener cada quien, que son menores en-

tre más atrasado sea el país[9]. Si se obtiene entonces un consenso político sobre ese mínimo, puede a continuación la comunidad buscar la manera más eficaz de proporcionarle a toda la gente los servicios básicos implícitos, con una mayor o menor intervención estatal, optando por la solución más eficaz en ese momento (que depende, como se insinuó atrás, de consideraciones "técnicas").

D. La necesidad que tiene el estado de estimular la actividad de algunos sectores de la economía

Existe un argumento según el cual uno de los objetivos de la intervención estatal es el de estimular la actividad de ciertos sectores de la economía para obtener unos determinados patrones de crecimiento o desarrollo económico[10]. Se supone que en países como Colombia no se presentan condiciones ideales de movilidad de factores, de competencia entre productores, y de sustitución entre trabajo y capital, razón por la cual el mecanismo de libre mercado aparece como incapaz de lograr por sí mismo una "óptima" asignación de recursos productivos. Por ejemplo, en condiciones de competencia imperfecta, ante aumentos en la demanda, los productos tienden a aumentar los precios en lugar de aumentar la oferta de bienes y servicios. Además, la poca movilidad ocupacional de la mano de obra impide la creación de un mercado con el suficiente poder de compra que permita una alto grado de especialización.

Bajo tales circunstancias, como las fuerzas del mercado que promueven una alta tasa de crecimiento económico se encuentran "bloqueadas", se justifica la intervención del Estado para estimular la actividad de ciertos sectores estratégicos de la economía y lograr así un crecimiento autosostenido. El siguiente paso en este esquema, es el de seleccionar un sector o sectores prioritarios (vivienda, obras públicas, bienes de consumo durables, bienes de exportación o cualesquiera otros), por ejemplo, que tengan las características de que existe una demanda latente grande por sus productos y que sean intensivos en mano de obra no capacitada. Puede el Estado entonces favorecer, con relación a los demás sectores económicos, la actividad de los sectores seleccionados, haciendo que una mayor cantidad de recursos financieros se orienten hacia ellos[11].

El anterior es en líneas generales un enfoque en el cual los incentivos de demanda desempeñan un papel fundamental y la insuficiencia de demada es

---

9 Con respecto a la intervención del Estado en el campo de la educación, Adam Smith concluye lo siguiente: "Pero aunque en ninguna sociedad civilizada la gente común puede ser tan bien instruida como la gente de algún rango y fortuna, sin embargo, las partes más esenciales de la educación, la de leer, escribir y contar, pueden adquirirse a tan temprana edad en la vida, que la mayor parte de la gente tiene tiempo de aprenderlas antes de empezar a trabajar en sus ocupaciones. Con un gasto relativamente pequeño un grupo de personas puede facilitar, estimular, y aún disponer sobre el resto de la sociedad, la necesidad de aprender estas partes esenciales de la educación" *(The Wealth of Nations, The Modern Library*, 1973, p. 737). Esto era en la Inglaterra de finales del siglo XVIII, cuyos niveles mínimos pueden ser parecidos a los que hoy en día se establecerían en países que empiezan a industrializarse.

10 Véase por ejemplo, el artículo de Lauchlin Currie, "A leading Sector Strategy as a Complement to Government Fiscal, Monetary and Exchange Policies", Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Septiembre de 1975. En realidad esta tesis se encuentra en la mayoría de los escritos del Profesor Currie.

11 Así justificaba el plan de desarrollo, *Las Cuatro Estrategias*, la selección del sector de la vivienda urbana, como prioritario: " . . . En este campo (el de la vivienda) una duplicación o triplicación de la inversión contribuiría inmediatamente, no solo a aumentar los niveles de consumo, sino a mejorar la distribución de la fuerza laboral, debido a que la construcción conduce a una alta demanda de mano de obra, tanto capacitada como no capacitada. Es un campo cuyo crecimiento exigiría, en primer lugar, pocas importaciones adicionales y cuya expansión se haría sentir a través de la demanda por los productos de la industria, la agricultura, el transporte y los servicios". (Departamento Nacional de Planeación, 1972, p. 24).

vista como el limitante principal a la división del trabajo y la especialización ocupacional. Es la demanda la que determina el tamaño del mercado y ésta a su vez, las oportunidades de inversión y las posibilidades de emplear sistemas más eficientes de producción. Pero además, este enfoque supone que los períodos de crecimiento económico sostenido se logran sólo cuando unas pocas actividades experimentan tasas de crecimiento mucho mayores que las del resto de la economía. La hipótesis es entonces la de que el crecimiento de la economía se caracteriza no tanto por los movimientos hacia adelante de todo el sistema económico, en respuesta a algún estímulo general que es igualmente efectivo en todos los frentes, sino por el contrario, que el crecimiento es la respuesta del sistema ante los estímulos de demanda generados por el dinamismo de unas pocas actividades[12]. Se llega así a la conclusión de que es mayor el crecimiento económico de un país si se favorecen la actividad de ciertos sectores "claves" de la economía[13].

Ahora bien, si a lo anterior se agrega el hecho de que pueden haber restricciones institucionales en la captación de ahorro y en su canalización hacia los sectores estratégicos, la política de desarrollo que se adopte debe basarse en el otorgamiento de toda clase de estímulos a dichos sectores (por ejemplo, subsidios y tratamiento preferencial en impuestos y en políticas de precios). De otra parte, los demás sectores de la economía se verán favorecidos por el "jalonazo" que produce una elevada tasa de crecimiento de los sectores escogidos.

Uno de los problemas con este enfoque es que en una economía en donde los gustos y la tecnología cambian continuamente, en donde las condiciones de oferta y demanda también se modifican rápidamente, pueden las autoridades de planeación adoptar una decisión equivocada con respecto a los sectores económicos a favorecer. Las cambiantes condiciones pueden hacer que esta decisión deba ser distinta en el momento en el cual se adopta la política y en el momento en el cual empieza a rendir frutos. Pero aparte de estas dificultades, al tomar la decisión de favorecer explícitamente algunos sectores, puede traslocarse el balance que existe entre el ahorro y la inversión en los distintos sectores de la economía, en forma tal que terminen presentándose "cuellos de botella" originados por escaces en algunos de ellos, mientras en otros se producen excesos de oferta. Cuando el Estado interviene en favor de algunas actividades específicas, el sistema económico tarda en adaptar su infraestructura productiva a unos patrones de producción para la cual no fue creada; una vez que en el mediano plazo la infraestructura productiva se oriente en la dirección que deseaban las autoridades de planeación, han cambiado los precios relativos de los distintos bienes y servicios de la economía y corre el riesgo el Estado de impedir con su política, el normal flujo de los recursos de ahorro e inversión hacia las actividades que en ese momento comparativamente son las más productivas.

Pero, aún si se olvidan estos problemas, no existe una razón válida por medio de la cual el Estado deba favorecer un gremio económico por enci-

---

12 Un comentario sobre estas teoría en Henry Bruton, "Contemporany Theorizing on Economic Growth", en Bert Hozelitz (ed.), *Theories of Economic Growth*, Free Press, 1960, pp. 257-59. Desde tiempo atrás economistas como Hansen, Robertson, Schumpeter y otros, han puesto especial énfasis en sus escritos al papel que pueden desempeñar sectores individuales en el proceso de crecimiento.

13 El plan *Las Cuatro Estrategias* op. cit., pp. 32-3, sostiene con relación al sector prioritario de la vivienda urbana: "El otro marco es el tratamiento de la vivienda como agente o impulsador principal del desarrollo. . . Al crear trabajo y aumentar los ingresos reales, la gente puede adquirir casas mejores, que se construyen sin necesidad de subsidio, y se crea una mayor demanda ante los productos y servicios de otros sectores, con el consiguiente beneficio de mayor empleo y aumentos en los ingresos".

ma de otro gremio, por ejemplo, con políticas menos discriminatorias o de subsidios en favor de determinadas actividades. Es un mal precedente el de romper explícitamente con el ideal que debe buscar todo Estado de procurar ser neutral con relación a los beneficios que deben recibir personas que se encuentran en circunstancias económicas similares. Cuando se usa como criterio de intervención el de favorecer sectores "claves" de la economía, se termina beneficiando gente de todos los niveles de ingresos que por alguna razón u otra se encuentran ocupadas en las actividades favorecidas. Cuando esto sucede, existe el peligro de que el Estado se convierta en instrumento para presionar en favor de los intereses económicos de los gremios y para sostener y mantener por un buen tiempo ciertas posiciones de privilegio, en detrimento de los intereses del resto de la población. Si se aplica el principio de la equidad horizontal (en la medida en la cual ello sea posible), el Estado tendría que alterar lo menos posible las relaciones económicas entre los grupos de mayor riqueza e ingreso y limitarse a prestar servicios básicos a la población que no los disfruta, especialmente en países económicamente más atrasados.

Se llega así a la conclusión de que el Estado seguramente debe ser el encargado de administrar la transferencia de recursos entre los grupos de la población y de que esa transferencia no debe ser entre grupos de la misma capacidad económica ni para fines de favorecer actividades económicas específicas. En el caso según el cual el Estado termine prestando servicios a toda categoría de personas, lo mínimo que puede hacer es cobrarle el costo del servicio a quien esté en condiciones de pagarlo y quiera hacerlo, y lo mínimo que puede exigir el usuario es eficiencia en su prestación. Pero de ninguna manera, así en la práctica resulte extremadamente difícil, debe el Estado convertirse en el botín de grupos económicos que circunstancialmente tienen ingerencia en la gestión del gobierno, ni esta gestión debe ser mirada como el de simple reparto de un botín, para lo cual se requiere que el poder del Estado no llegue a ser tal, que la única defensa para el individuo sea la de pertenecer al grupo que ostenta el privilegio de usufructuar el botín. De ahí también la necesidad de que quienes estén dispuestos a ayudar por medio de la agencia del Estado, sepan claramente a quienes benefician con su contribución, pues toda persona espera ayudar a los más necesitados pero no sacrificarse en favor de personas que se encuentran en iguales o mejores condiciones económicas.

E. La importancia del criterio de eficiencia económica en la adopción de las políticas económicas

Una vez establecidas las reglas de conducta a las que cada quien debe someterse, así como unos límites generales a la actividad del Estado, se puede proceder a elegir los campos de la economía en donde debe intervenir. Infortunadamente para los impacientes, el proceso a través del cual se configuran y aceptan en una comunidad cualquiera unas reglas específicas de conducta, es relativamente lento y no puede divorciarse de la historia pasada. Igual sucede con los acuerdos explícitos en la comunidad sobre las relaciones que deben haber entre los particulares y el Estado. Porque cuando se rompe abiertamente con el pasado en esta materia, se inicia un penoso y brusco proceso de 'ensayo y error', hasta que nuevamente se llega a unas reglas de juego más o menos permanentes. El problema con este tipo de experimento consiste en que mientras se alcanza otra vez un 'estado de derecho' más equilibrado y estable, se ve expuesta la comunidad a sufrir el régimen del terror y de la arbitrariedad.

Bajo el supuesto entonces de que no se presentan cambios bruscos en el

estado de derecho imperante, el criterio de evaluar la eficiencia (o eficacia) de las políticas económicas antes de adoptarlas, constituye parte esencial de este proceso de toma de decisiones. Afortunadamente, la teoría económica en su larga trayectoria ha elaborado una serie de instrumentos analíticos que permiten evaluar los efectos sobre una economía de mercado de determinadas políticas económicas. Todo ello debido precisamente al conocimiento que se tiene sobre el funcionamiento de la economía de mercado. De ahí se puede preveer, por ejemplo, lo que sucede cuando se altera el libre funcionamiento del mercado. Con base en este conocimiento, la teoría económica, y muy especialmente la escuela neoclásica, dispone de las herramientas necesarias para comprender y explicar el desenvolvimiento del sistema económico en una y otra dirección, razón por la cual se facilita el diseño de las políticas económicas[14].

Todo este conocimiento, "técnico" si se quiere, puesde emplearse con favorables resultados porque proporciona las bases para evaluar la utilidad económica de las políticas por adoptar. Una de estas bases es el conocimiento que se puede tener sobre cómo afecta una medida específica la producción presente y futura del país. Otra es el conocimiento sobre cuáles grupos económicos pueden ser favorecidos o perjudicados con tales medidas. Así entonces, puede el Estado recurrir a la técnica económica para hacer más "razonable" este proceso de toma de decisiones.

No es aconsejable abandonar el criterio de utilidad o eficiencia económica simplemente porque puedan haber problemas de medición. Es muy difícil justificar la intervención del Estado en la economía cuando los frutos de esta intervención son de dudoso beneficio económico, por ejemplo, cuando sus consecuencias son las de que haya un menor crecimiento de la producción, o las de favorecer gratuitamente los intereses económicos de unos y lesionar gratuitamente los de otros. Es fácil argumentar que el criterio de utilidad económica debe ser necesario aun cuando no suficiente, en la evaluación de toda clase de intervencionismo estatal. Por lo menos es evidente la importancia de este criterio si se acepta que una de las funciones del Estado es la de administrar bienes y servicios. Si la intervención del Estado en esta área lleva a una organización económica menos eficiente de la que de otra manera prevalecería, entonces puede no existir una razón suficiente para intervenir.

Es frecuente escuchar la idea según la cual el Estado debe intervenir para redistribuir el ingreso o la riqueza, sin importar cuáles sean los resultados sobre el sistema productivo de la economía. Por ejemplo, se ha afirmado que puede existir una incompatibilidad entre las políticas redistributivas y las políticas que impulsan el crecimiento económico de un país[15]. En la práctica acontece que los efectos redistributivos de muchas políticas son imposibles de prever y de otra parte, que el

[14] Los economistas han llegado a grados extremadamente sutiles de abstracción en materia de análisis sobre los efectos de toda clase de políticas económicas, especialmente en los Estados Unidos. Aun cuando se puede alegar sobre la utilidad de cierto tipo de análisis cuando es muy abstracto, es innegable que la elevada capacidad para explicar el funcionamiento de la economía y para formular políticas acordes, constituye una prueba del "realismo" de la teoría económica neoclásica.

[15] Una discusión al respecto en Jorge Ospina, "La Función del Estado en la Redistribución del Ingreso", *Coyuntura Económica*, Julio de 1975, Vol. V. No. 2, pp. 125-137. En un aparte se comenta " . . . cabe anotar que si son dos los objetivos (del Estado), uno de crecimiento económico y otro de redistribución (del ingreso o riqueza), ambos pueden llegar a ser en el corto plazo incompatibles. En particular en una economía de mercado cuando el Estado transfiere a los grupos de menores ingresos recursos que tienen un costo de oportunidad en términos de su contribución directa a la producción y comercialización de bienes, y la transferencia se realiza con la prestación de servicios como educación y nutrición que por lo general contribuyen a largo plazo y en forma menos directa al proceso productivo".

nivel del ingreso de una persona en un momento determinado no es elemento de juicio suficiente para escogerlo como beneficiario de tales políticas. Es mucho más fácil de manejar el criterio de ayudarle a la gente resolver problemas específicos, tales como la falta de agua potable, de energía eléctrica, de educación y otros más.

Es cierto que estas últimas políticas, en la medida en la cual unos grupos subsidien a otros, pueden a la larga tener un efecto redistributivo hacia una mayor igualdad en el reparto de la riqueza y pueden también frenar en el corto plazo la tasa de aumento de la producción total de bienes y servicios. Sin embargo, no importa que no se pueda medir el grado de concentración del ingreso antes y después de la adopción de las políticas en estudio. Basta saber que hay un grupo de la población que necesita ayuda de la agencia del Estado para resolver ciertos problemas de la vida diaria, que no afectan a los otros miembros de la sociedad. Si estos problemas se consideran lo suficientemente graves y urgentes como para que el Estado intervenga, entonces pierde importancia relativa el objetivo de eficiencia económica, aún dentro de los límites que se fijen con relación a los medios que puede usar el Estado para llevar a buen término sus políticas redistributivas.

En una economía de libre mercado, con escasa intervención estatal, se otorga gran importancia relativa al criterio de eficiencia económica, ya que se convierte en el principal criterio práctico que orienta la conducta de las personas frente al mercado y a la vez, el Estado no altera sustancialmente las actividades productivas de cada quien. En otros tipos de organización económica, que permiten una mayor amplitud en el alcance de la intervención estatal en la economía, las posibilidades son las de que las actividades económicas comiencen a regirse por criterios que no son económicos, con lo cual se corre el riesgo de impedir el buen funcionamiento del sistema de producción. Hasta dónde se prefiere sacrificar eficiencia económica en aras de otros objetivos, cualesquiera que ellos sean, depende en última instancia de consideraciones políticas. Pero de todas maneras toda decisión de política sobre este particular debería consultar los resultados de la evaluación económica que le antecede.

F. El Estado y la preferencia intertemporal de los miembros de la comunidad

Hace parte de una economía de libre mercado el que cada participante del juego económico actúa en concordancia con su función particular de usos del tiempo y según sea su valoración del "elemento" del tiempo[16]. Existen grandes diferencias entre individuos cuando se trata de decidir sobre la valoración que se le pueda dar al presente con relación al futuro. No se puede desconocer la diferencia de gustos a este respecto entre los distintos miembros de la comunidad. Estos gustos dependen de diversas circunstancias personales: la salud del individuo, la naturaleza de su ocupación, sus vínculos familiares, etc. De otra parte, estos gustos son también influenciados por circunstancias relacionadas con el medio ambiente en el cual se vive, tales como el clima, la geografía, y las costumbres y hábitos propios de cada comunidad.

Por regla general, los bienes presentes tienen un mayor valor que los bienes futuros y la satisfacción más próxima es preferida a la más lejana. Todo agente económico se ve forzado a decidir sobre cuándo consumir. Tiene que escoger entre consumir en el pre-

---

[16] En esta materia el economista escosés John Rae se anticipó (desde comienzos del siglo XIX) en su perspicaz análisis sobre el valor del tiempo. Véase Eugen Bohm Bawerk, *Capital and Interest*, Libertarian Press, 1959, Vol. 1, p. 219.

sente una cierta cantidad de bienes o consumirlos más tarde, lo cual constituye el caso más simple de ahorro (por ejemplo, cuando se almacena ciertos bienes de consumo para su ulterior empleo, en previsión de una situación futura de emergencia). En tal circunstancia, se supone que el valor de la misma cantidad de bienes en el futuro es superior al presente[17]. De otra parte, el interesado puede optar en favor del ahorro cuando se abstiene del consumo inmediato de una cierta cantidad de bienes, en favor del consumo posterior de una mayor cantidad de los mismos bienes y otros que valen más. Sea como fuere, en condiciones normales, quien ahorra voluntariamente debe recibir una recompensa como incentivo para postergar su consumo presente.

El postergamiento de consumo, o sea el excedente entre lo producido y lo consumido, es condición indispensable para la acumulación de capital en métodos y sistemas cuya productividad por unidad de inversión sean cada vez mayor. Sin embargo, no necesariamente el ahorro garantiza de por sí el uso de recursos en sistemas productivos superiores. Surge entonces el interrogante de cómo emplear los recursos "liberados" a través de esa abstención de consumo presente. Por ejemplo, si emplearlos en sistemas productivos complejos para satisfacer necesidades en el lejano futuro o en sistemas menos eficaces pero que rinden sus frutos en forma más inmediata? Y de otra parte, en cuáles sectores de la actividad productiva emplearlos o para producir cuáles bienes?

En una economía con relativa libertad de mercado el Estado tiene a su disposición los medios para influir sobre estas decisiones. En primer lugar, a través de la política fiscal, puede favorecer a las generaciones futuras con relación a las presentes, por ejemplo, utilizando los ingresos tributarios para financiar inversiones con un largo período de gestación, en lugar de financiar gastos de consumo. De otra parte, puede el Estado recurrir al crédito interno o externo y postergar así el pago de parte de sus actuales programas de gastos, de tal manera que sean las generaciones futuras las que terminen cubriendo el costo de dichos programas. O también, está en capacidad por medio de políticas monetarias y de tasas de interés de alterar las propensiones de ahorrar y consumir de los particulares. Por último, asegurando cierta estabilidad política y monetaria, puede el Estado evitar cambios bruscos no deseables en las preferencias intertemporales de la gente y ante todo, lograr que no se acorte demasiado el horizonte de tiempo dentro del cual cada quien actúa[18].

Toda decisión de ahorrar y consumir o entre gastar o invertir es una decisión entre varias posibles satisfacciones temporales (medidas en término de ingreso para facilitar la contabilidad económica) y particularmente, entre consumir o disfrutar el ingreso ahora, sin retraso, o invertirlo para obtener después (al menos teóricamente) una mayor satisfacción o ingreso. Es el eterno conflicto entre el impuslo a gastar y el impulso a invertir[19]. En el caso de una economía de mercado el dilema se regula por medio de las decisiones de una multitud de agentes eco-

[17] Así también, ciertas personas pueden "guardar su plata debajo del colchón" porque están bien provistos en el presente e implícitamente le atribuyen una mayor utilidad marginal a un peso en el futuro que a un peso en el presente. Este es el caso especialmente de personas que preven un futuro sin fuente de ingreso.

[18] Por ejemplo cuando el futuro político es muy incierto el horizonte de tiempo dentro del cual actúa la gente tiende a acortarse pues se vuelve común la actitud de olvidarse completamente del mañana para ocuparse más del presente. Cuando los problemas del presente son tan graves que acaparan la casi exclusiva atención de las gentes, se tiende a asignarle poca consideración a los problemas del futuro.

[19] Como lo planea Irving Fisher, en "Income and Capital", publicado en *Readings in the Concept and Measurement of Income*, R.H. Parker y G. C. Harcourt (eds.), Cambridge University Press, 1969, p. 49.

nómicos entre los cuales cabe incluir el propio Estado, mientras en el caso de un ordenamiento centralizado de la economía los "dueños" del Estado determinan directamente la tasa de ahorro y acumulación de capital. De esta manera, el problema económico relacionado con el tamaño y tipo de inversión se encuentra atado al problema político relacionado con el grado de descentralización del proceso de toma de estas decisiones.

Buena parte de la discusión anterior tiene que ver con el tema del ahorro voluntario y el ahorro forzoso. En todo país (la diferencia es de grado), el Estado obliga a los particulares a financiar sus programas de gastos, entre los cuales se encuentran inversiones con un largo período de maduración. Esta financiación es a través de impuestos, préstamos o inclusive inflación. De esta forma, el Estado influye sobre el nivel y composición de la inversión. En la medida en la cual la propensión marginal a invertir del Estado sea distinta de la de los particulares que financian el gasto, cambia la magnitud de la inversión (aumento o disminuye, según sea el caso). Así mismo, cambia su composición pues los intereses del gobierno pueden no coincidir con lo de los particulares en cuanto a su orientación temporal y su finalidad; por ejemplo, la tasa de descuento con la cual el sector público y el sector privado evalúan los beneficios futuros de sus proyectos de inversión puede no ser la misma[20].

En una economía en donde interviene la iniciativa privada el tamaño y composición del ahorro es resultado de las decisiones de diversos agentes económicos, pero puede verse grandemente influenciado, entre otras, por las políticas fiscales y de gasto del Estado. Esas decisiones entre ahorrar y gastar o entre consumir e invertir son en gran medida voluntarias y son además afectadas por una serie de variables que inciden sobre las expectativas de los ahorradores y empresarios. Sin embargo, existe la alternativa de acudir a ambiciosos esquemas de ahorro forzoso a través de la agencia del Estado (especialmente mediante el racionamiento de bienes de consumo), para lograr una tasa de ahorro y acumulación de capital acorde con los deseos de los dueños del gobierno o del grupo de planificadores económicos. En sociedades económicamente atrasadas resulta difícil obtener una elevada tasa de ahorro interno, a menos que haga el Estado uso de dichos esquemas de ahorro forzoso. Pero, la adopción de tales esquemas para elevar el ahorro, lleva generalmente como contraparte un sistema político centralizado y autoritario que debe disponer de los mecanismos de persuación que garanticen la viabilidad de un importante sacrificio del consumo presente.

Entre más económicamente atrasada una sociedad, entre menor sea en términos relativos el conjunto de bienes de capital disponible, así como los niveles de vida de la población, menor tiende a ser la proporción de recursos que se destinan a aumentar la capacidad productiva. En otras palabras, la capacidad de ahorro de una sociedad económicamente atrasada es reducida, debido entre otros factores a que los niveles actuales de consumo son bajos, siendo difícil generar un excedente sobre dichos niveles. No se trata sola-

---

20 El horizonte de tiempo del Estado puede ser mayor en cuyo caso tiende a utilizar una tasa de descuento menor y favorecer así proyectos con largo período de gestación. Se dice por ejemplo que el Estado es el representante de las generaciones futuras y para defender sus intereses debe utilizar una tasa de descuento baja que denota una preferencia temporal en favor del futuro. Los particulares, en cambio, disponen de un horizonte de tiempo limitado por su período de vida (y la de sus descendientes?). Véase S.A. Marglín, "The Social Rate of Discount and the Optimal Rate of Investment", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 77, pp. 100-109. Sin embargo, en último término no existe en abstracto una tasa social de descuento, sino una tasa de descuento que simplemente refleja los intereses del Estado y sus representantes, intereses éstos que pueden favorecer las generaciones futuras en perjuicio de las presentes o viceversa.

mente de falta de conocimientos técnicos sobre métodos de producción. La escasez de capital se traduce en incapacidad para producir los bienes deseados. El país con mayor cantidad de bienes de capital en un momento dado puede alcanzar determinados niveles de producción más pronto que el país que no posee dichos bienes, sin necesidad de restringir el consumo o aumentar la inversión de trabajo y de otros factores de producción. El país con menor cantidad de bienes de capital, solo restringiendo su consumo, puede compensar tal superioridad.

En las etapas iniciales de desarrollo económico, en países con niveles **per cápita** de vida muy bajos, la tasa de ahorro interno es bastante menor de la que se observa en los países industrializados[21]. Tradicionalmente en tales economías atrasadas, la insuficiencia de ahorro interno tiende a ser compensada en algo con ahorro externo. Estos países son importadores netos de capital del resto del mundo, mientras los países ricos tienden a ser exportadores. La transferencia de ahorro se realiza usualmente por medio de inversiones, créditos o donaciones, y ha llegado a representar un componente importante del ingreso nacional en las economías más atrasadas.

Si bien la escasa cantidad de bienes de capital disponible y los reducidos niveles de consumo contribuyen a una baja capacidad de ahorro, también existen otros factores que vale la pena mencionar. Algunos historiadores económicos han resaltado la importancia de ciertos valores sociales y religiosos en la implantación de instituciones ineludibles para que pueda prosperar el ahorro y la inversión[22]. Lo cierto es que el proceso de acumulación de capital en Europa Occidental tardó muchos años, antes de alcanzar los elevados niveles de finales de siglo XIX. Actualmente ha aumentado la impaciencia de los países menos desarrollados, especialmente aquellos en posición "intermedia", por disfrutar las ventajas de un alto grado de desarrollo económico en períodos relativamente cortos de tiempo. Y aunque tienen la ventaja de poder emplear las técnicas y métodos productivos más recientes de los países industrializados y ahorrarse así el esfuerzo y los recursos necesarios para su invención, no pueden escapar las consecuencias políticas de buscar elevadas tasas de ahorro y acumulación de capital, con el sacrificio implícito de consumo presente, o con el aporte del capital extranjero.

---

21 Véase por ejemplo Hollis Chenery, *The Normal Developing Economy*, The Center for International Affairs, Harvard University, 1970, pp. 11-15 a 11-17.

22 Por ejemplo, R. H. Tawney, *Religion and the Rise of Capitalism*, 1962, o también Max Weber, General Economic History, 1920.