

00821
39
1



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

E N S A Y O
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A :
JORGE DELGADO GONZALEZ

ASESOR : MTRO. JAVIER MERAZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, ABRIL DEL 2003



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA

CONTENIDO

	Pág.
Introducción	1
I.- La economía en la vida del hombre	4
• Los hechos económicos como la principal fuerza motriz del hombre.	4
• Sistemas económicos.	5
II.- El desarrollo del Estado en la sociedad	9
• Simientes del Estado	9
• El nacimiento del Estado moderno	10
III.- La conceptualización del Estado	13
• El concepto del Estado	13
• Funciones básicas del Estado	15
IV.- Elementos constitutivos de la dimensión económica del Estado.	16
• El Estado como ente económico	16
• Otras justificaciones del accionar del Estado en la economía.	18
V.- El papel del Estado en la economía	21

V.- El papel del Estado en la economía	21
• El liberalismo económico	21
• La gran depresión	23
• El Estado del bienestar	24
• Economía mixta	25
• El neoliberalismo	26
• Las fuerzas sociales y el Estado	27
VI.- Objetivos y funciones económicas del Estado	29
• Objetivos y funciones económicas básicas	29
• Funciones económicas específicas	30
• El presupuesto público	32
• Ingresos públicos	33
• Gasto público	33
VII.- El Estado mexicano y su participación en la Economía	36
• Presentación	36
• Bases de la operatividad del Estado en la economía en México.	36
Conclusiones	45
Bibliografía	50

INTRODUCCION

A pesar de las enormes limitaciones que impone la brevedad propia de un ensayo, decidimos tratar el amplio tema del papel del Estado en la economía. El tema siempre ha resultado ser polémico por excelencia, ya que existen varias posiciones ideológicas al respecto, lo cual lo hace aún más amplio y rico en conceptualizaciones que algunas veces se contraponen entre sí.

Bajo esta consideración, procuramos tratar los aspectos que nos parecen más relevantes bajo un enfoque histórico y pragmático con la modesta intención de contribuir, como otros lo han hecho ya, a esclarecer el papel del Estado en la economía.

Nuestra inclinación sobre el tema nace de la enorme preocupación que nos aqueja por los negativos resultados que ha tenido la aplicación del modelo neoliberal en los países, que como México, están en vías de desarrollo. Esta gran preocupación se nos hace más grande, cuando observamos que las clases sociales más afectadas por esta situación no reaccionan y mantienen una actitud pasiva, que raya en la negligencia y en la despreocupación, cuanto deberían organizarse para presionar al Estado a reorientar su política económica en bien de sus intereses. Por no actuar así, las minorías hasta ahora privilegiadas seguirán disponiendo del Estado para favorecerse, relegando aún más al atraso y a la pobreza a un amplio sector de la sociedad.

Este trabajo parte de un breve análisis histórico sobre el significado que tiene la economía en la vida del hombre. Esta visualización nos lleva a concluir que los hechos económicos que los hombres despliegan para proveerse del pan de cada día, constituyen la principal fuerza motriz que impulsa el desarrollo de toda sociedad.

En seguida abordamos la naturaleza y evolución del Estado como estructura social, siguiendo el itinerario que el concepto de Estado ha tenido a lo largo de la vida en las sociedades. Este enfoque nos permite estructurar otra conclusión de nuestro estudio, que consiste en razonar como los cambios en las concepciones ideológicas del Estado influyen en las economías de las naciones.

Bajo estas líneas expositivas, llegamos a construir varias conclusiones que dan respuesta a preguntas como ¿Que tan importante es la economía en la vida del hombre?; ¿Cuál es el objetivo supremo del Estado?; ¿Qué factores determinan la dimensión del Estado?; ¿Por qué el Estado participa en la economía?; ¿Cuáles son los resultados de la aplicación en México del modelo neoliberal?

La principal hipótesis que asumimos en este ensayo es que el atraso económico es la principal razón por la cual el Estado debe de asumir un papel más vigoroso en el desenvolvimiento económico de una sociedad. El grado de participación del Estado en la economía debe estar directamente relacionado con el grado de desigualdad socioeconómica que exista en un país; a mayor desigualdad, mayor participación del Estado en la economía.

Bajo este enfoque, y tomando como ejemplo el caso de México, nos permitimos hacer una breve y modesta propuesta como alternativa a las imperantes y desastrosas políticas neoliberales que actualmente agobian a los países en vías de desarrollo. Ello con el objeto de contrarrestar las injustas condiciones socioeconómicas que les ha impuesto esta ideología económica.

En el caso de México, nos inclinamos por un papel más activo del Estado en la economía, bajo un esquema de economía mixta que guarde un sano equilibrio entre mercado y Estado. No se propone relegar a la empresa privada, sino al contrario, se trata de que el Estado creé las condiciones propicias para que estas unidades productivas se reproduzcan y generen más producción y más empleos. Paralelamente a esta política, el Estado debe de asumir en forma eficaz y plena el control de las actividades consideradas estratégicas para el desarrollo del país.

En el primer capítulo resaltamos la importancia que la economía tiene en la vida del hombre, y como éste ha enfrentado su desafío económico en las diferentes etapas de su existir.

El segundo y tercer capítulo los dedicamos a analizar, bajo un formato histórico, la evolución del concepto de Estado en la vida de las sociedades, hasta llegar a visualizar al Estado moderno que hoy conocemos como una de las estructuras sociales más importante en el desarrollo del hombre. Se enfoca sus elementos constitutivos y las tareas básicas que desarrolla este órgano social.

En el cuarto capítulo ponemos de manifiesto que el Estado es a la par de un ser político un ente económico, que lo convierte en un sujeto organizador y regulador de la vida económica de las sociedades. Hacemos hincapié en los fundamentos que justifican esta participación del Estado en la economía.

En el quinto capítulo abordamos el polémico tema del papel que debe jugar el Estado en la economía. Se analiza la óptica del liberalismo económico y su extensión conceptual, el neoliberalismo; se hace un breve recuento de sus experiencias en la vida de los países que lo han adoptado como sistema económico y los resultados que han tenido estas políticas. También, en contrapartida con el liberalismo económico, se toca la economía del bienestar y la economía mixta. Al final del capítulo se apunta el importante y determinante papel que tienen las diversas fuerzas sociales en las decisiones económicas del Estado.

En el sexto capítulo se analizan los objetivos y funciones económicas del Estado. Para hacer más entendible el tema, se dividen las funciones económicas del estado en funciones básicas y funciones específicas, dejando un mayor espacio para describir la función clásica del Estado, que consiste en asignar eficientemente los recursos económicos que maneja.

El séptimo capítulo lo dedicamos a un breve bosquejo del significado que el Estado ha tenido en el desarrollo económico del país durante el período comprendido de 1917 a 2002.

Al final, en el cuerpo de las principales conclusiones del ensayo, y en base a la inferencia de que en México las políticas neoliberales han sido negativas y devastadoras, hacemos una modesta propuesta con lineamientos muy generales, de la necesidad de convocar a todas las fuerzas sociales del país a construir un pacto o acuerdo nacional para propiciar un cambio económico que nos conduzca a un modelo de desarrollo acorde a nuestras necesidades.

No descartamos que la posición ideológica final que sostenemos pudiera considerarse equivocada y dar lugar a ser criticada; sin embargo, preferimos correr este riesgo a permanecer sumergidos en el mundo de silencio y pasividad que tanto daño a causado a México.

I.- LA ECONOMIA EN LA VIDA DEL HOMBRE

LOS HECHOS ECONOMICOS COMO LA PRINCIPAL FUERZA MOTRIZ DEL DESTINO DEL HOMBRE..

Las páginas de los libros de Historia generalmente están llenas de crónicas sobre conquistas, guerras, héroes y poder. No dan cabida a temas “triviales” como la lucha que la humanidad enfrenta, día a día, para satisfacer sus necesidades.

Tal vez los historiadores juzgan poco trascendente el tema de cómo el hombre se gana su sustento diario; pero si bien es cierto que en la historia no todos los hechos son de carácter económico, también es cierto que sin éstos hechos la vida humana sería imposible. (1)

Una rápida y sucinta visión del papel que ha jugado la economía en la vida de las sociedades, nos permitirá tener una concepción más cabal del tema:

Desde que el hombre aparece en la faz de la tierra, y hasta nuestros días, siempre ha desarrollado una gran variedad de actividades para enfrentar la vida y construir su destino. Sus quehaceres cotidianos siempre han implicado acciones de muy diversa índole, pero sobre todo de carácter económico, ya que a través de estas actividades se procura su bienestar material.

En la era paleolítica habilitó cavernas como aposentos y se mantuvo de la caza, pesca y de la recolección de frutos que la naturaleza le brindaba; su ocio lo dedicó a la recreación y al desarrollo de actividades artísticas de carácter rudimentario, como el dibujo, la pintura y la escultura.

En la era neolítica amplió sus actividades, sobresaliendo siempre las de carácter económico. Creó la agricultura y la ganadería; también creó la alfarería y construyó chozas para habitar; el trueque adquirió cada vez más importancia en su vida y con ello inició la configuración del comercio.

(1) Heilbroner, Robert, La formación de la sociedad económica, FCE, 3ª Ed. 1974, Méx. Pag. 33

Con el descubrimiento de los metales imprimió un gran paso a su vida, ya que a partir de esta época ascendió con rapidez a estadios superiores de desarrollo. (2)

Estas breves remembranzas nos dan una idea del trascendental significado que tienen en la vida del hombre las acciones de carácter económico: desde la prehistoria hasta nuestros días, la lucha que ha encarado por acarrear los bienes y servicios requeridos para la satisfacción de sus necesidades ha sido permanente; pero por otra parte, esta lucha siempre ha constituido la más importante fuerza motriz en la construcción de su destino.

De esta manera, la suma de acciones económicas realizadas por los integrantes de una colectividad, conforma el proceso o sistema económico que cada sociedad tiene para procurarse la satisfacción de las necesidades de sus miembros. De la eficiencia con que cada sistema económico enfrente su función productiva y distributiva de bienes y servicios, dependerá la amplitud o reducción del bienestar del hombre.

SISTEMAS ECONOMICOS

En la historia de las sociedades humanas han existido tres sistemas o procesos económicos, que con algún éxito le han permitido a estas sociedades enfrentar su desafío económico: (3)

1.- El sistema económico basado en la tradición.- En este sistema, la continuidad de las tareas productivas de la sociedad está asegurada por la transmisión de los oficios productivos de padres a hijos. Es el caso del antiguo Egipto, donde las personas quedaban obligadas por cuestiones religiosas a seguir la ocupación de sus padres.

Esta modalidad ha estado vigente en varias épocas de la historia, y aún en la actualidad la vemos en ciertos sectores sociales de los países subdesarrollados.

(2) Historia General, Enciclopedia Quillet, Ediciones Cumbre, Tomo IV, México, 1985, pág 33

(3) Heilbroner, Robert, Op. Cit. Pág. 44 - 53.

Cabe señalar que una sociedad que tiene como base la tradición para resolver su problema económico, generalmente permanece estática, sin cambios rápidos y de gran escala, ya que generalmente se concreta a satisfacer las necesidades básicas de las gentes, dejando casi fuera de su interés el acrecentar la riqueza. Así podemos decir que la tradición enfrenta su desafío económico sacrificando el progreso.

2.- Las economías regidas por el mando.- Esta modalidad comprende un sistema autoritario ejercido por un caudillo. En algunas ocasiones lo encontramos combinado con una sociedad tradicional, como por ejemplo en el antiguo Egipto, donde los faraones actuaban bajo el sistema de mando, superpuesto a las prácticas agrícolas tradicionales en los que se basaba la economía.

Bajo este sistema de mando, se construyeron las grandes obras de la historia antigua: las pirámides de Egipto, la gran muralla china y las grandiosas obras públicas de Grecia y Roma.

En la época moderna encontramos el procedimiento económico de mando personificado en los sistemas socialistas; y aún dentro del capitalismo hay rasgos de él, por ejemplo, cuando en algunas ocasiones la intervención de las autoridades económicas se hace necesaria para acelerar o provocar cambios en bien de la comunidad.

El mando puede ser una herramienta utilizada tanto en una democracia como en una sociedad totalitaria, ya que una peculiaridad muy importante de este sistema es que el ejercicio de la autoridad, bien empleado, se convierte en un instrumento eficaz para realizar las transformaciones económicas que requiere una sociedad.

3 .- Economías organizadas sobre la base del mercado.- Bajo este mecanismo económico, más eficaz y más completo que la tradición y el mando, el problema económico de producción y distribución se resuelve mediante los numerosos intercambios que se dan dentro de la sociedad entre compradores y vendedores; es decir, el desafío económico se enfrenta mediante la libre operatividad de la oferta y la demanda. El mercado decide qué producir y para quién producir.

Para que despuntara la economía de mercado fue necesario que se produjeran cambios sustanciales en la vida de las sociedades. Entre estos cambios, los más importantes fueron:

- La consolidación y perfeccionamiento del uso del dinero como medio de pago; casi todas las tareas que el hombre desarrolla requieren de una remuneración monetaria .
- La sociedad que predestinaba el oficio o posición del hombre antes de que naciera, cedió su lugar a una sociedad en la que el hombre era libre para definir su destino. Esto suponía la liberación del deseo del hombre para obtener ganancias económicas.
- La tradición y el mando ceden su lugar a las fuerzas del mercado para regular las tareas económicas de la sociedad. El trabajador se orienta hacia cierta actividad, no porque se lo imponga la tradición o el mando, si no porque él mismo elige la actividad a la que ha de dedicarse guiado por su interés y por la redituabilidad de su trabajo. Lo mismo sucede con el empresario, quién para decidir el volumen y variedad de su producción, considera la existencia en el mercado de una demanda específica de mercancías.
- El mercader ambulante extiende el comercio y el uso de la moneda.
- La urbanización se convierte en un factor decisivo para el medio mercantil.
- Las cruzadas aceleran la transformación económica de Europa.
- La aparición de los estados nacionales significó una mayor unificación política, social y económica.
- El cambio en las ideas religiosas involucro que el lucro y la usura ya no fueran satanizadas.

Todos estos rasgos peculiares de cambio, dotan a la vida económica de una presencia mucho más vigorosa que la que tenía en el medievo, donde el deseo de ganar dinero era muy superficial y no era la preocupación central de esa sociedad.

En la naciente economía de mercado, el afán de lucro y el engrandecimiento económico de las sociedades juegan un papel muy importante en la vida social. Así la manifestación económica, alcanza una fuerza inusitada en la vida del hombre.

II.- EL DESARROLLO DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD (4)

SIMIENTES DEL ESTADO

Desde su origen el hombre siempre se ha manifestado como un ser sociable, que en su afán de convivir de la mejor manera posible con sus congéneres, ha creado diversas estructuras sociales.

En la prehistoria formaliza de manera rudimentaria a la familia y crea el clan como una agrupación de humanos que tienen un mismo origen. Estos primitivos conglomerados, obviamente no contaban con una institución social que asegurara la armonía y el buen desempeño de la comunidad, sin embargo, la organización y el orden de la colectividad quedaban garantizadas por un líder ó un caudillo que ejercía el poder, o por los lazos familiares de los miembros del clan, o por las costumbres que se arraigaban en los grupos y que eran transmitidas de generación a generación, pero sobre todo, por los tabúes e ideas de tipo religioso resultantes de lo inexplicable de los fenómenos naturales que veían y que les daban un origen divino.

Además, el hombre poco a poco fue descubriendo principios y valores, tales como la fraternidad, el amor, la cooperación, etc. , que se convierten en valores constantes en su vida y que desempeñan una función normativa en su actuar.

Todas estas primeras concepciones humanas, fueron los primeros simientes de estructuras sociales más elaboradas, que con el paso del tiempo y de la evolución de la sociedad darían cabida al Estado.

En la historia antigua, concretamente en las monarquías del cercano oriente(Egipto, Babilonia y Nínive) aparecen las primeras preconfiguraciones del concepto del Estado, que se caracterizan por un poder centralizado en un faraón o en un rey-sacerdote que gobernaba vastos territorios, sin crearse un Estado, como hoy lo tenemos conceptualizado.

(4) La mayoría de los conceptos básicos en este capítulo, tienen como fuente el novedoso libro de Octave Gélièner y Emmanuel Pateyron: La nueva economía del siglo XXI, Piados Empresa, Argentina, 2000, págs. 141 a 143

Dentro de esta etapa, vale la pena citar que en el año 2100 A. C., el Rey Hammurabi de Babilonia, surge como el primer legislador de la historia, al dejarnos una colección completa de leyes por las que sabemos, entre otras cosas, que las mujeres gozaban de gran libertad y podían tener un trabajo remunerado. (5)

Fue en Grecia donde surgen progresivamente algunos de los rasgos que vendrían después a caracterizar al concepto de Estado. Entre ellos cabe destacar la soberanía, que no se reduce a un hombre sino que reside en el cuerpo social; otro rasgo lo constituye que lo arbitrario cede su lugar a la ley, ante cuyo dominio rige el principio de igualdad de los hombres.

Para los griegos “no existía la palabra Estado, sino el vocablo polis ó Estado-ciudad, consistente en el recinto espacial del ciudadano griego, el cual más que apegado al territorio lo estaba políticamente y por siempre a la demarcación de su nacimiento”(6)

Roma toma el legado griego y lo enriquece con el Derecho y constituye un Estado que más adelante se convierte en la base de un gran imperio, que abarca un vasto territorio multiétnico, que incluía ciudades semiautónomas, de tradiciones variadas. Su gobierno y leyes fue modelo para la creación de otros Estados.

En Roma, en lugar del vocablo Estado se maneja el término res pública (cosa pública), que luego con el imperio se convierte en res imperantis, porque hay un mando, y ese mando lo ejerce el emperador.

NACIMIENTO DEL ESTADO MODERNO

“La caída del Imperio romano trajo consigo un vacío de más de cinco siglos, con la disolución del Estado y el desmembramiento del control político en las manos, de una organización feudal poco coordinada y ampliamente autárquica”(7)

(5) Nueva Enciclopedia Temática, Ed. Cumbres, México 1984, tomo 8, pág 137

(6) Arnáiz Amigo Aurora, El Estado, Editorial Trillas, México 1995, pág 35

(7) Géliner O. Y Pateyron, E. Op.cit., pág 142

Con el paso del tiempo y sobre las ruinas del Imperio Romano, surgirían otros reinos que darían origen a los grandes Estados modernos.

En esta etapa se usa el término *regnum* (latín) con un rey que en principio es el señor de los señores feudales, para después transformarse en rey de un Estado y de una nación. Los conceptos de nacionalidad y poder político supremo se empiezan a formar. (8)

En cuanto a la formalización del Estado como una entidad política, social y económica, los principales rasgos que se dan a partir de estos tiempos, fueron los siguientes:

- El control político lo ejerce un sistema feudal que en lo económico se caracteriza por una fuerte inclinación de autosuficiencia.
- Uno de los grandes feudos fue el de los Capeto, que después se convertiría en el reino de Francia, en el cual se establecen los nuevos atributos del Estado-Nación.
- En el siglo XV, el poder político del medievo se derrumba y se transforma en monarquías nacionales, en las cuales el poder lo ejerce un monarca y se define la entidad territorial. (9)
- A finales del siglo XV y principios del XVI, Nicolás Maquiavelo y Tomás Moro, con sus obras *El Príncipe* y *Utopía*, respectivamente, ejercen una gran influencia en la concepción del Estado moderno. El primero sostiene que el Estado debe prescindir de toda moral en su gobierno y sólo debe guiarse por el realismo político (toda acción política ha de subordinarse a la "razón de Estado") Este autor emplea por primera vez la palabra Estado, y debido al éxito de su obra, el vocablo se expande de tal forma que sustituye como forma política suprema a los vocablos monarquías o repúblicas. (10) En *Utopía*, Moro propone un Estado en el que el hombre se rija por una ley aceptada por la comunidad y que los gobernantes sean elegidos por el pueblo. También propone que el bien individual sea compatible; en *Utopía* nadie es rico, pero a nadie le falta nada.

(8) Arnáiz, Op.cit., pág. 36

(9) Gómez Navarro, José, *Historia del mundo contemporáneo*, Alambra 1995, pág 14

(10) Arnáiz, Op.cit., pág. 3

- Felipe IV, el Hermoso, crea el sistema de recaudación de impuestos.
- En el siglo XVI se elabora la primera teoría del Estado, concebida para justificar los poderes del Rey (cabeza del Estado) y el régimen particular de ese entonces.
- En el siglo XVII se desarrolla la monarquía absoluta, régimen que tiene su apogeo en Francia, con Luis XIV (“El Estado soy yo”)
- El Estado moderno surge en 1648, con la paz de Westfalia, que separa a los Estados europeos de la Iglesia y se estructura el Estado moderno con una base de igualdad y respeto mutuo entre los Estados.
- Con la revolución francesa se incorporan al Estado los conceptos de república única e indivisible, así como el centralismo político donde se generan las grandes decisiones.

A partir de la revolución francesa y hasta nuestros días, el Estado se ha convertido en un factor esencial en el desarrollo de las sociedades, de tal manera que su presencia y sus funciones han adquirido carta de naturalización en todos los países del mundo, al grado que hoy en día no podemos concebir una sociedad sin Estado

Teniendo como premisa los antecedentes históricos señalados a lo largo de éste capítulo, podemos decir, de manera general, que la evolución de las sociedades y su cada vez mayor complejidad, son las causas del surgimiento del órgano social denominado Estado, el cual también evoluciona y también, cada vez más, alcanza una mayor complejidad.

III.- LA CONCEPTUALIZACION DEL ESTADO

EL CONCEPTO DEL ESTADO

Actualmente el Estado está presente en todas las naciones del mundo, y definiciones de él las hay en abundancia y de muy variada índole. De algunas de ellas tomamos algunos elementos para construir dos conceptualizaciones que sin emplear un lenguaje netamente jurista, nos servirán como referencia cuando abordemos el tema del papel del Estado en la economía.

Bajo esta consideración, diremos que el Estado es una institución política que los países se dan con el objeto de dirigir y normar las actividades de los hombres dentro de la sociedad. Este control lo ejerce sobre la población y el área geográfica que le corresponde a cada nación, a través de un poder o autoridad preestablecido en leyes y normas jurídicas.

De manera más sencilla podríamos definir que el Estado es el órgano político de una nación, que extiende su autoridad sobre la población y el territorio de dicha nación, con el propósito de alcanzar el bien común de la sociedad.

Aurora Arnáiz emplea una definición que denomina ahistórica (no histórica) porque es válida para todos los tiempos y por tal motivo vale la pena considerarla:

“El Estado como institución política es la forma política de un pueblo o la organización política suprema de un pueblo”. Y lo justifica por la necesidad de fijar un orden en el interior y establecer la defensa frente al exterior. (11)

Esta misma autora, nos previene de no caer en la ingenuidad de querer representar al Estado como una cosa tangible y por ello lo confundamos con algunos de sus elementos constitutivos, por ejemplo, con el pueblo o con el gobierno. Por ello nos aclara que los elementos constitutivos clásicos del Estado son pueblo, territorio y gobierno; y a ellos se agregan dos: el derecho y los fines immanentes del propio Estado.

(11) Arnáiz, Op.cit., pág. 37

Sobre este mismo tópico otro autor nos señala que en el Estado convergen elementos formativos o anteriores a su creación, como población, territorio, poder soberano y orden jurídico fundamental; posterior a su creación, pero indispensables para el logro de sus finalidades surge el poder público y el gobierno.(12)

Arnáiz nos dice que el Estado es su estructura de acuerdo con sus elementos constitutivos y que se organiza según sus fines (dando lugar a las formas de gobierno). La organización del Estado, señala, es a través de la división de poderes, y pone como ejemplo el caso de la antigua Roma, donde los cónsules integran la monarquía; el senado, la aristocracia; y las asambleas populares, la democracia. (13)

El Estado se manifiesta o participa prácticamente en toda la relación del hombre con sus semejantes, con la naturaleza y con las instituciones que crea. Así lo encontramos en la esfera política, social y económica. En la primera, dentro de la administración pública, como gobierno federal, estatal y local; en la segunda, en toda organización social e instituciones privadas; en la tercera, actúa tanto en el sector público como en el privado, y su intervención puede ser directa (a través de empresas públicas, de organismos de asistencia social y por medio de la infraestructura) e indirecta (por medio de la política fiscal y monetaria, sí como a través de políticas sectoriales).(14)

El actual Estado se formalizó con las ideas políticas que el hombre creó en las diferentes etapas históricas de su evolución. Su estructura se ha ido enriqueciendo con nuevos elementos que paulatinamente se han incorporado a su conceptualización. Dentro de estos nuevos elementos destacan por su importancia los siguientes: soberanía; el Estado como sujeto internacional; el respeto a los derechos del hombre; la representación política; democracia y constitucionalismo; libertad y axiología política; división de poderes; separación de iglesia y Estado.

(12) de Pablo, Carlos, conferencias del curso de actualización notarial, Ed. Colegio de Notarios del D.F 1991.

(13) Arnáiz, Op, Cit, pág 335

(14) Ayala Espino, Jose, Diccionario moderno de la economía del sector público, Ed, Diana, ,Méx. , 2000, Pág. 21.

FUNCIONES BÁSICAS DEL ESTADO

Para precisar las funciones básicas del Estado, recurriremos a una interesante analogía que hace el legislador mexicano Eduardo Andrade (15) y que tiene como finalidad demostrar que el Estado es parte de la sociedad y no algo fuera de ella. Nos explicamos: separar al Estado de la sociedad equivale a considerar al cerebro y a sus ramificaciones como algo ajeno al cuerpo. Al igual que el sistema nervioso regula una serie de actividades corporales sin estar fuera del cuerpo, el Estado regula y conduce el cuerpo social interactuando con el resto de los sistemas sociales, como lo hace el sistema nervioso con los demás sistemas corporales.

El Estado como un sistema del cuerpo social realiza dos funciones básicas: regula y conduce las actividades políticas, sociales y económicas de los hombres en la sociedad. Su función reguladora la opera mediante la actividad legislativa y la función conductora la realiza a través de la administración pública.

El objetivo de estas funciones es evitar la anarquía en la sociedad, buscando un orden y una armonía entre todos los individuos. Para ello establece normas y crea instituciones que reglamenten la vida social de los individuos, con el fin de lograr que la existencia en común se desarrolle de la mejor manera posible.

Hasta aquí hemos señalado someramente algunos de los principales rasgos distintivos que marcan al Estado. Con ello nos basta para tener una conceptualización general de esta vital estructura social, la cual por su trascendencia se ha hecho acreedora a una atención especial por parte de ciencias como la sociología, la jurisprudencia, la filosofía política y la economía, que han tenido que dedicarle capítulos especiales en su contenido.

IV.- ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA DIMENSION ECONOMICA DEL ESTADO. (16)

EL ESTADO COMO ENTE ECONÓMICO

Del total de acciones que realiza el hombre en su acontecer cotidiano, los hechos de carácter económico son los más numerosos y los que más tiempo y esfuerzo le requieren.

En el primer capítulo ya habíamos apuntado el trascendental significado que tienen estos hechos económicos en la vida de las sociedades; discurrimos como el hombre, desde su aparición en la faz de la tierra y hasta nuestros días, enfrenta una permanente lucha cotidiana por su sustento y bienestar material y que esta lucha, siempre se ha constituido en la más importante fuerza motriz en el destino de las sociedades.

En el capítulo tercero vimos que el Estado regula y conduce todas las acciones que el hombre realiza en los ámbitos político, social y económico.

Ahora bien, aún cuando la actividad económica es la principal fuerza motriz dentro del desarrollo humano, y que el Estado apoya el sano desarrollo de esta importante fuerza, hay que hacer notar que siempre han existido serias insuficiencias para satisfacer cabalmente las necesidades materiales de la humanidad y que los principales problemas que le afectan son de carácter económico.

En el pasado, en el presente y quién sabe por cuanto tiempo más en el futuro, la muerte por malnutrición y por condiciones insalubres del medio, han sido y son un hecho común en muchas poblaciones de Asia, África, el Cercano Oriente y América, en donde, como apunta Heilbroner, la mera supervivencia es el problema mayor que confronta la humanidad

(16) Los conceptos más importantes vertidos en este capítulo tienen como fuente el libro de Andrade, Eduardo, Op. Cit. Y de Heilbroner. Op. Cit.

Por todo lo anterior, resulta impropio considerar al Estado exclusivamente como un ente político, como tradicionalmente lo consideran algunos tratadistas del tema, sino que también debemos considerarlo como un ente económico. Bajo esta perspectiva queda claro que el Estado tiene simultáneamente una faceta política y una económica; la primera le permite ser un órgano que centraliza el poder dentro de la sociedad; la segunda, lo convierte en un sujeto organizador y regulador de la vida económica. Ambas facetas están fuertemente concatenadas, ya que el poder político del Estado se explica y legitima por su finalidad básica, que consiste en organizar y regular la vida de la sociedad, de tal manera que el hombre encuentre el máximo bienestar social posible. Consecuentemente su papel directivo y normativo en la economía, es una acción natural de este órgano social y no una acción ajena a él.

Bajo esta óptica, la actividad económica constituye la principal esencia de la acción del Estado desde sus orígenes. Actualmente del total de normas que emite el Estado, la mayor parte son normas que regulan aspectos económicos relativos a la producción, distribución y consumo de bienes y servicios. Por ejemplo, en la producción existen normas sobre el grado de integración nacional de productos hechos en el país; normas sanitarias para garantizar la salud pública. En la distribución, existen disposiciones que a través de los impuestos fijan tasas mayores de pago para quienes ganan más; hay reglamentaciones para fijar los salarios, etc. En el consumo, se fijan precios para ciertos artículos de consumo generalizado y además existen leyes de protección al consumidor.

Como colofón a estas reflexiones podemos decir que tanto la importancia que tiene la economía en la vida de los países, así como la función básica del Estado de normar todos los actos del hombre en la sociedad (y en este caso los económicos) con el fin de elevar la calidad de vida de los pueblos, son dos fundamentos razonables que justifican la participación del Estado en la economía.

OTRAS JUSTIFICACIONES DEL ACCIONAR DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.

Independientemente de las razones básicas que acabamos de señalar como justificantes de la participación del Estado en la economía, existen otras más, que desde diferentes ángulos, también avalan el papel del Estado en el quehacer económico de las sociedades. Al respecto, José Ayala Espino (17) se refiere, entre otras causas, a que con la instauración del capitalismo nacen nuevos mercados que necesariamente requieren de la normatividad del Estado para que funcionen adecuadamente; así también en esta misma etapa, las nacientes relaciones entre asalariados y capitalistas requieren del Estado de una normatividad conciliatoria de las relaciones entre estas dos nuevas clases sociales.

Desde la perspectiva del comportamiento del mercado, se visualiza que éste es una suma de decisiones individuales que no consideran una estrategia de conjunto adecuada a las necesidades de desarrollo. En esta situación es necesaria la presencia del Estado para orientar y apoyar al sistema. También se señalan que los mecanismos de mercado acrecientan la desigualdad; por ello el Estado tiene que intervenir para contrarrestar esta tendencia.

Este mismo autor nos dice que la mayoría de los analistas del tema, coinciden en considerar que la causa principal que justifica la participación económica del Estado son las insuficiencias del mercado. Sobre este tópico Joseph Stiglitz (18) clasifica los fallos del mercado de la manera siguiente:

1.- Falta de competencia: se caracteriza porque la ausencia de competencia mengua la capacidad del sistema de mercado para asignar eficientemente los recursos económicos. Son el caso de los monopolios que elevan los precios a través de la manipulación de la oferta.

2.- Los bienes públicos: bienes que no son suministrados por parte del mercado. Como ejemplo están el caso de la defensa nacional, las boyas y faros para navegación.

(17) Ayala, Espino, J. Estado y desarrollo, UNAM, México, Pág 15.

(18) Stiglitz, Joseph, La economía del sector público, Antoni, Bosch, editor, págs. 74 - 84.

3.- Externalidades : cuando los actos de una persona o empresa afectan a otros, como por ejemplo la contaminación.

4.- Mercados incompletos: cuando la iniciativa privada no suministra un bien o servicio, aún cuando exista una rentabilidad. Por ejemplo, la provisión de seguros y prestamos.

5.- Fallos de la información: la escasa información que los consumidores tienen sobre un producto, ha hecho que el Estado obligue etiquetar los productos con la información requerida del caso.

6.- El paro: el paro es tal vez el fallo de mercado más admitido; y aunque periódicamente ha acosado a la economía de mercado, hay que decir que a partir de la segunda guerra mundial, por las políticas implantadas por los gobiernos, sus estragos han sido menores a los de la gran depresión.

A parte de los seis fallos que hemos enumerado, existen otros dos argumentos que también justifican la participación del Estado. Uno se refiere a que el mercado por sí sólo genera una desigual distribución de la renta. El otro se refiere a que muchos consumidores no actúan en beneficio de su propio interés; por ejemplo, cuando no se ponen los cinturones de seguridad y el Estado los obliga para que se los pongan. Estos bienes que el Estado obliga a consumir se denominan bienes preferentes.

Sintetizando el capítulo podemos decir que la dimensión económica del Estado esta dada por los siguientes elementos:

1.- Por la importancia que tiene la economía en la vida de los hombres; los hechos económicos son la fuerza motriz del desarrollo de las sociedades y por ello resulta indispensable la normatividad y conducción del Estado en ellos.

2.- El Estado como máximo órgano social conduce y norma la vida social y tiene como fin supremo elevar la calidad de vida de la población. Para alcanzar este máximo objetivo necesariamente tiene que participar en los quehaceres económicos de la sociedad.

3.- Los mecanismos de mercado dan lugar a fallos que el Estado debe de cubrir.

4.- Otras dos razones que justifican al Estado en la economía son la desigualdad en la distribución de la renta y los llamados bienes preferentes.

Concluyendo, podemos decir que los factores o razones que acabamos de enumerar, configuran en forma básica la dimensión económica del Estado, pero que, cuando se trata de precisar con mayor exactitud el grado de actividad del Estado en la economía, tenemos que adicionar dos razones más dentro del proceso: el estadio de desarrollo que tenga en un momento dado un país y la ideología económica que impere en su gobierno.

V.- EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.

Como acabamos de ver en el capítulo anterior, la participación del Estado en cuestiones de carácter económico está ampliamente fundamentada por la importancia que tiene la economía en las sociedades, por las funciones naturales del propio Estado, por los fallos del mercado, por el estadio de desarrollo de un país y por la ideología económica de su gobierno.

No hay duda alguna de que el Estado tiene que participar en la economía, sin embargo cuando se toca el aspecto de las condiciones en que debe darse esta participación, surgen grandes polémicas.

Básicamente los temas más ventilados en este tipo de discusiones, se refieren a la disyuntiva sobre una limitada o una activa participación del Estado en la economía; a la identificación de los campos de actividad económica en donde el Estado pueda participar y a la proporción cuantitativa en la que debe de participar.

A pesar de existir diversas concepciones sobre el papel del Estado en la economía, en este capítulo vamos a analizar el tema bajo la perspectiva de las dos principales corrientes del pensamiento económico, cuya presencia en este campo ha tenido mayor auge. Estas corrientes justifican las dos caras de la moneda: el liberalismo económico y su continuación el neoliberalismo, apoyan una limitada participación del Estado, en tanto que lo que denominaremos estatismo propugna por un papel más activo del Estado en la vida económica de las sociedades.

EL LIBERALISMO ECONOMICO

Una de las corrientes ideológicas que se antepone a una participación activa del Estado en la economía, es el liberalismo y su continuación el neoliberalismo.

El origen de esta ideología económica surge a finales del siglo XVIII, con las ideas de Adam Smith, que sirvieron de base para elaborar una nueva interpretación teórica de la vida económica de las sociedades. De acuerdo con Galbraith (19) esta teoría se sustenta en los siguientes fundamentos:

(19) Galbraith, K., John, Introducción a la economía, Ed. Grigalvo, Méx. 1990, págs 35 - 36.

El interés personal.- El interés individual es el motor de la actividad económica. El individuo al buscar su interés propio esta sirviendo, sin descarlo, al interés colectivo, como si estuviera guiado por lo que Smith llamó "una mano invisible".

La competencia.- Esta actividad que se da entre las empresas, se convierte en el mecanismo regulador del sistema. Los excesos de una empresa serían rápidamente limitados mediante la competencia de otra u otras empresas. El mercado y la competencia son garantía del mejor sistema posible.

El libre cambio.- El "laissez faire" y "laissez passer" es el óptimo garante de la máxima libertad para que opere satisfactoriamente el mercado. A mayor intercambio, mayor será la competencia y más fuerte el mercado; ésto conduce a una necesaria división del trabajo, con el consiguiente aumento de la eficiencia.

La eliminación del Estado de las actividades productivas.- La intervención del Estado sería restringida a unas cuantas actividades fuera de la esfera productiva. Entre menos Estado, tanto mejor.

Ampliando más el punto de vista del liberalismo económico sobre la intervención del Estado en el ámbito económico, podemos decir que esta corriente considera a esta intervención como un obstáculo para el sano desarrollo de la actividad económica, y aunque no pretende eliminar totalmente esta participación, si la disminuye para que el mercado tenga un margen mayor de acción.

Así la presencia del Estado sería mínima, sólo se encargaría de preservar el orden y respeto a la ley, a la protección de los derechos de la propiedad, a la hacienda, a las relaciones exteriores, a la defensa nacional y en última instancia, a corregir los fallos del mercado.

Esta posición se sustenta bajo el razonamiento de que el mercado es el mecanismo más eficiente para la asignación de los recursos productivos.

De esta manera los liberales y los neoliberales consideran que “ la economía de mercado es un sistema con adecuada división de trabajo y libre acceso e intercambio de demandantes y oferentes, en el cual los volúmenes y precios de los bienes y servicios producidos y distribuidos están regulados por el equilibrio dinámico de demanda y oferta “. (20)

LA GRAN DEPRESIÓN

La entronización del sistema de mercado en varios países industrializados (sobre todo E. U.) les llevó a una razonable prosperidad; sin embargo esta situación de bonanza se vio interrumpida (en los años treinta) por un fuerte colapso económico que casi hace desaparecer al sistema.

Se calcula que en 1929, diez millones de personas tenían depositados sus ahorros en la bolsa de valores y “ disfrutaban el placer de contemplar cómo su dinero iba aumentando sin pena ni esfuerzo “. (21). La burbuja se esfumó, la especulación se venció, los valores de las acciones se desmoronaron a partir del 29 de octubre de 1929: todos querían vender, nadie quería comprar.

La bancarrota ocasionó una gran depresión; Heilbroner contempla algunos datos que nos sirven de base para tener una idea de la magnitud de la crisis: el PNB pasó de 104 mil millones de dólares en 1929 a 56 mil millones de dólares en 1933; el desempleo que en 1929 alcanzó la cifra de 1.5 millones, en 1933 la cifra se multiplicó por ocho; 9 millones de cuentas de ahorro se perdieron cuando los bancos cerraron; 85 mil negocios quebraron; en Kentucky, los mineros comían las hierbas que comían las vacas, la gente empezó a robar alimentos de las tiendas.

Esta gran depresión puso al descubierto que el sistema de mercado tenía fallas, que no cubría todas las necesidades de los individuos; esto causó un gran trastorno a la conceptualización teórica del liberalismo económico:

- Se puso en evidencia que el mercado como sistema autónomo no es capaz de mantener un equilibrio sano en la economía.

(20) Auping, B. Juan, *Entre el socialismo y el liberalismo*, IPE, Méx. 1992, pág. 34.

(21) Heilbroner, Op. Cit. Pág. 229.

- Se fortaleció la convicción de que la competencia perfecta pertenece más a un mundo ideal que a la realidad.
- En esos momentos críticos tuvo que aceptarse una participación más activa del Estado en la economía. En E. U. se impuso una política denominada New Deal (Nuevo Trato) consistente en un conjunto de programas que pretendían atacar algunos problemas de carácter socioeconómico, como el paro, la seguridad social, garantías a los depósitos, apoyo a los precios agrícolas, mejoras a las condiciones laborales y la regulación de la bolsa de valores (22)

ESTADO DEL BIENESTAR

A partir de la amarga experiencia de la Gran Depresión, nace el Estado de bienestar, que no solo veía por el crecimiento económico, sino también por la seguridad social. A la preservación de los derechos civiles y políticos, agrega la preservación de los derechos sociales; se trataba de garantizar los mínimos indispensables en los ingresos, alimentación, salud, educación y vivienda. El Estado fue interviniendo cada vez más en la sociedad; creció en tamaño y poder.

De acuerdo con Ayala Espino, el Estado del bienestar se constituyó en un modelo de reestructuración del desarrollo económico y aunque no tuvo una teoría económica propia, se ha reconocido que se sustentó en la corriente keynesiana, ya que apoyaba la intervención del Estado para fortalecer la demanda y así asegurar un elevado nivel de empleo (23).

Este modelo perseguía dos objetivos:

- 1.- Al principio los salarios no deberían de crecer para estimular la inversión y la productividad, a cambio de ello se establecería una política fiscal que garantizara mayor equidad y servicios básicos a la población.
- 2.- Habría estímulos a la inversión y a la innovación tecnológica; el empresario sería apoyado financieramente y a través de la política económica

(22) Stiglitz, Joseph, Op. Cit. Pág. 13.

(23) Ayala, Espino, José. Diccionario moderno de la economía del sector público. Ed. Diana. Méx. 2000, pág. 26

ECONOMIA MIXTA

En muchos países opera lo que se denomina economía mixta, que es una combinación del sector público y privado en los quehaceres económicos. Esta modalidad, en mayor o menor medida, está presente en casi todas las economías del mundo.

Dardo Sagredo nos dice que “ las economías mixtas no son sino economías de mercado donde el Estado tiene un mayor grado de intervención pero sin afectar por ello los principios esenciales del funcionamiento del sistema económico capitalista “. (24)

Hay que señalar que el Estado siempre ha participado en la economía, sin embargo con lo que los tratadistas consideran economía mixta, esta participación se volvió más intensa (podríamos decir que desde la gran depresión hasta los años setentas). En toda esa época nunca se menoscabo al sector privado; el Estado no intenta eliminar al mercado, al contrario corrige sus defectos, participa en él y vela por su sana operatividad.

Ayala Espino nos dice que en una economía mixta los precios y la oferta de bienes y servicios están en gran parte determinados por los procesos de mercado. Al mismo tiempo, el Estado y sus organismos intervienen para asegurar objetivos que el mercado no alcanzaría de manera automática, ni con la suficiente rapidez. También señala que el comportamiento de esta economía se explica por:

- El Estado interviene para acelerar o disminuir un proceso de mercado, para inclinarlo en cierta dirección, por medio de subsidios, impuestos o por la regulación directa
- El grado de combinación entre sector público y sector privado no esta determinado por el tamaño del sector público, ni por la proporción del gasto público respecto al ingreso nacional. Lo que cuenta es la función adoptada por el Estado, más que su magnitud. Es más determinante una función de Estado eficiente.

(24) Sagredo, Dardo, La programación a corto plazo en economías mixtas, Siglo XXI, Méx, 1980, pág. 32.

- El Estado pretende reducir las pérdidas de la producción y el bienestar provocadas por las fluctuaciones en las expectativas y en la actividad de los negocios.

Cabe señalar que desde los años ochentas la importancia relativa del sector público ha disminuido, y en consecuencia las economías son más de mercado.

EI NEOLIBERALISMO

El neoliberalismo es la expresión renovada del liberalismo económico de los clásicos, y al igual que éste, también pugna por una limitada participación del Estado en la economía.

Al neoliberalismo le tocó, en su momento, enfrentar a un Estado que había acrecentado su participación en la economía, pero que a finales de los setentas y principios de los ochentas, empezó a declinar y a mostrar ineficiencias para enfrentar los problemas derivados de una fuerte inflación, de un aparato burocrático grande, de un creciente gasto público, de un aumento de impuestos, y en algunos países de una desproporcionada deuda.

En ese entonces, la economía estadounidense llegó a una situación de extrema preocupación que repercutió en el mundo entero.

Consecuentemente, en el curso de la década de los ochenta se inicia, a nivel internacional, un giro al papel del Estado en la economía y se vuelve la cara a las políticas liberales. Reagan, Thatcher y Helmut Kol, aplican estas nuevas políticas que vuelven a centrar la atención en el mercado como máximo sistema de asignación de los recursos productivos.

Previamente se borró de la escena la acción del gobierno en políticas de fomento y desarrollo, así como también se apresuró a reducir las funciones productivas del Estado; las privatizaciones de empresas públicas fue la consigna del neoliberalismo.

A partir de ese momento, esta corriente de pensamiento económico se apoderó de la escena mundial, y su práctica en más de veinte años ha dejado, sobre todo en los países emergentes, un saldo sumamente negativo: las políticas neoliberales en lugar de crear un crecimiento económico acorde con las

aspiraciones de los pueblos, en cuanto a desarrollo, bienestar y reducción de las desigualdades sociales, han profundizado más la problemática económica.

La mano invisible que guía el interés individual de cada miembro de la sociedad hacia el bienestar colectivo, nuevamente ha sido reprobada por la realidad de los hechos económicos, que han mostrado, una vez más, que la realización de los intereses personales, dejados sin norma que los conduzca, dejados en libertad, suelen producir resultados contrarios al interés colectivo.

El único factor que ha salido beneficiado con el neoliberalismo es el gran capital; la realidad lo demuestra así: se ha polarizado más la concentración de la riqueza en unas cuantas manos y la concentración de la pobreza en una inmensa mayoría.

Al respecto, John Kenneth Galbraith, alguna ocasión expresó que el neoliberalismo es un sistema económico inicuo y opresivo, ya que por un lado genera una superclase de dueños del dinero y el poder, y por otro una subclase de marginados y sometidos, cuyo único destino es ser explotados.

Galbraith es partidario de que el Estado tengan una actividad motriz en la sociedad: que promueva el empleo y regule el mercado.

LAS FUERZAS SOCIALES Y EL ESTADO

Una vez analizadas las principales conceptualizaciones sobre el papel del Estado en la economía, debemos de precisar el por qué cada una de estas corrientes de pensamiento económico logró, en su momento, triunfar y hacer que el Estado asumiera una determinada posición ideológica sobre las cuestiones económicas.

Para llegar a esta precisión, debemos entender que en una sociedad existen diferentes grupos de interés económico, que ejercen presiones políticas sobre el gobierno para obtener una determinada acción del Estado que beneficie a sus intereses. Es decir, el Estado toma una determinada decisión sobre las características que deben tener sus funciones en la economía (por ejemplo, una activa o pasiva actuación) condicionado o influido por las fuerzas sociales que tengan mayor capacidad de presión para lograr sus objetivos; pero hay que señalar, que el Estado también constituye una fuerza social más y que en esta decisión también cuentan sus intereses.

Así el Estado evalúa cual de las decisiones que pueda tomar le reporta mayores beneficios para afianzar más su propia posición dentro del sistema. Hecha esta evaluación, su decisión la hace coincidir con los intereses de determinadas fuerzas sociales, que pueden ser mayoría o minoría.

En determinadas situaciones la autonomía relativa que tiene el Estado no coincide con los intereses de la clase dominante, la cual suele emplear todo su poder económico para influir en las decisiones de este órgano social. Sin embargo, el Estado también considera las presiones de grupos económicamente más débiles que pueden tener la capacidad suficiente para hacerse sentir y defender sus intereses, inclinando la acción del Estado a su favor.

Podemos decir que la situación socioeconómica que priva en un momento determinado en una sociedad, así como las fuerzas sociales (los diferentes grupos sociales y el propio Estado) son en realidad los factores decisivos que determinan el papel que juega el Estado en el ámbito económico.

Así sucedió con los liberales que sobreponiéndose a los intereses mercantilistas de su momento, lograron el acceso al Estado para poner en vigencia su modelo conceptual sobre la actividad económica de una sociedad.

A su vez, los males sociales que produjo el liberalismo (depresión, paro e injusticia social) originaron que otras fuerzas sociales reclamaran las acciones correctivas del caso por parte del Estado. Nació así el Estado benefactor y la economía mixta, que intensifican el papel del Estado en la economía (regula la economía e interviene directamente en la producción) y sobre todo participan para corregir los fallos del mercado.

Por la crisis que el capitalismo sufre en los años setentas, y que da lugar a que las promesas sociales no se cumplan cabalmente y a que el Estado se convierta en un aparatoso cuerpo burocrático ineficaz para propiciar el crecimiento económico, resurgen las tendencias liberales bajo la figura del neoliberalismo, que representando los intereses del capital internacional demanda un Estado más pequeño, el desmantelamiento del sector productivo estatal y una desregulación económica sin límites a favor de la empresa privada, sobre todo de las grandes corporaciones transnacionales. Nuevamente las presiones de una fuerza social (en este caso el gran capital) hace que el Estado cambie su papel dentro de la economía. Hasta hoy, principios del siglo XXI, esta es la concepción ideológica que impera en el mundo.

VI .- OBJETIVOS Y FUNCIONES ECONOMICAS DEL ESTADO.

OBJETIVOS Y FUNCIONES ECONÓMICAS BÁSICAS

En el presente capítulo expondremos los principales objetivos, funciones, formas e instrumentos que el Estado utiliza para concretar su participación en la economía.

Iniciaremos precisando que el objetivo básico del Estado en la economía es el orientar y conducir el desarrollo económico de la sociedad, hacia la suficiente creación de riqueza y su justa distribución, para incrementar el bienestar general de la población.

Para la consecución de este gran objetivo económico, el Estado actúa en la economía en forma directa e indirecta:

- Actúa directamente en la economía como productor de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades de la sociedad. Bajo esta acción, generalmente complementa al sector privado.
- En forma indirecta participa en la economía como regulador de las actividades económicas, mediante leyes, reglamentos, programas y planes, para que los objetivos particulares de todos los agentes económicos que intervienen en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, queden subordinados a los grandes objetivos de la sociedad.

Bajo la coordinación de todas estas acciones sobre la economía (tanto directas como indirectas) el Estado concibe las diferentes políticas que aplica a nivel nacional, regional, sectorial, por rama de actividad y por fenómeno o variable económica a regular.

FUNCIONES ECONÓMICAS ESPECÍFICAS

Hasta aquí hemos enfocado el esquema operativo del Estado en la economía en forma general; ahora, con el objeto de darle mayor claridad a dicho esquema, analizaremos con mayor profundidad las características de los principales objetivos, funciones e instrumentos económicos del Estado.

Aunque no existe un consenso entre los especialistas del tema sobre las funciones económicas del Estado, tomaremos como base las que se analizan en la obra de Stiglitz ⁽²⁵⁾, las cuales se refieren al caso de España, pero que sin duda alguna pueden ser aplicables a otras economías, incluida la de México:

* Primera función.- Delimitar el marco legal dentro del cual se dan las transacciones económicas.

Su objetivo es salvaguardar el derecho de propiedad, el cumplimiento de los contratos, proteger a consumidores y al medio ambiente.

Los instrumentos utilizados en este caso, obviamente son las leyes y algunas instituciones públicas.

* Segunda función.- Regular la economía.

Su objetivo es compaginar los intereses particulares de todos los agentes económicos con los grandes objetivos de la sociedad.

Sus instrumentos son leyes, reglamentos, programas y planes, que algunas veces contemplan subvenciones, como ventajas fiscales y financieras.

* Tercera función.- Producir los bienes y servicios que el sector privado no produce o los produce con deficiencias. En esta función la experiencia del sector público como productor varía de un país a otro, de acuerdo con las circunstancias económicas particulares de cada nación

En este caso el objetivo consiste en concurrir a la satisfacción plena de las necesidades de la población.

(25) Stiglitz, Joseph. Op. Cit. Pág. 36 a 43.

El instrumento utilizado para la realización de la función productora lo constituye la empresa 100 % pública y la empresa de participación estatal.

* Cuarta función.- Actuar como consumidor de bienes y servicios.

El objetivo es cubrir las necesidades administrativas, así como de obras públicas, educación, salud, protección, defensa nacional y otras actividades. A través de esta función también se coadyuva a regular y a activar la economía, que sin duda alguna, es una de las más importantes acciones que suelen emprender los gobiernos para alentar sus economías.

El gasto público es el instrumento utilizado como detonante en la economía.

* Quinta función.- Redistribuir la renta.

El objetivo de esta función es disminuir las desigualdades sociales.

Los instrumentos que se utilizan para la consecución de este objetivo son muy variados y comprenden, entre otros, a los impuestos progresivos y a las subvenciones de toda índole, así como algunos servicios que presta el Estado como educación, salud, recreación, vivienda, etc.

Mención aparte merece la función clásica del Estado de asignar eficientemente los recursos monetarios que maneja.

Cabe señalar que de esta gran función se derivan, en buena parte, las cuatro últimas funciones que acabamos de analizar. Esto nos indica la gran relevancia que tiene esta función para el buen funcionamiento de la economía, y sobre todo, para elevar el bienestar social de la población. Por tal motivo nos detendremos a formular un análisis similar al que hicimos en las otras funciones:

* Función clásica del Estado .- Asignar los recursos monetarios que maneja el sector público.

Su objetivo es el alcanzar la mayor eficiencia posible en la asignación de los recursos monetarios, buscando alcanzar con ello la justicia social.

EL PRESUPUESTO PÚBLICO

El instrumento utilizable para la operación de la función clásica del Estado en la economía lo encontramos en el presupuesto público. Dentro de este instrumento sobresa le el gasto público, que también se constituye en otro instrumento de política económica.

Al respecto Ayala Espino nos dice que la función clásica del Estado “es asignar recursos para lograr la máxima eficiencia económica y la justicia social, mediante el manejo del presupuesto público (gasto e ingreso) en el marco institucional y jurídico que el Estado fije”⁽²⁶⁾

Podemos decir que el presupuesto público es el documento contable que estima los ingresos y gastos del sector público para un periodo determinado, que generalmente equivale a un año. En él se resumen las acciones que pretende llevar a cabo el Estado en ese mismo periodo de tiempo. Esto lo convierte en un magnifico instrumento de programación de las actividades públicas que le permite al sector público recabar y asignar los recursos de acuerdo a determinados propósitos.

Se ha dicho que el presupuesto constituye el centro nervioso de la economía pública y es tal su importancia que se ha llegado a caracterizar, a la economía pública, como la economía del presupuesto.

De acuerdo con Ayala Espino el principio económico básico que opera en el presupuesto del gobierno, se origina en el hecho de que la sociedad enfrenta una escasez de recursos frente a demandas o usos competitivos, y es por ello que deben asignarse al uso más eficiente.

El presupuesto se conforma de dos grandes rubros: el ingreso público y el gasto público.

Ambos rubros se constituyen en importantes instrumentos de la política económica y social de un país, lo cual los hace acreedores de un análisis particular en cada caso.

(26) Ayala Espino José, Op. Cit. Pág 27

INGRESOS PÚBLICOS

Todos los gobiernos al igual que otros agentes económicos que actúan en la sociedad, requieren de medios para desarrollar adecuadamente sus funciones. Bajo esta consideración podemos decir que todos los recursos que recaba el sector público de diferentes fuentes, constituyen lo que denominamos ingresos públicos.

Las principales fuentes de aprovisionamiento de los ingresos públicos son los distintos impuestos, los ingresos de empresas estatales, las operaciones patrimoniales y el endeudamiento público.

Los ingresos públicos tienen varias funciones. En primer lugar, financiar los gastos del sector público; pero también, contribuir a la estabilidad económica, así como a elevar el bienestar de la población, mediante una distribución más justa del ingreso nacional; también tiene como función coadyuvar al crecimiento económico y al desarrollo social.

GASTO PÚBLICO

Lo podemos definir como las erogaciones monetarias que hace el sector público para cubrir todas las necesidades públicas previstas en el presupuesto, que a su vez es definido para cumplir un plan socioeconómico preestablecido.

La versatilidad y el gran número de implicaciones que tiene en el ámbito económico de un país, hacen del gasto público el instrumento más efectivo con que cuenta el Estado para actuar en la economía.

Ayala Espino nos dice que las funciones que el Estado tiene en la economía justifican la existencia del gasto público.

Su principal forma de influencia en la economía la ejerce por medio de la función que tiene el Estado de asignar con la máxima eficiencia posible, los recursos monetarios derivados del gasto público y de esta manera, influye en las decisiones de inversión, ahorro, trabajo y consumo de todos los agentes económicos que actúan en la sociedad.

Además de esta gran función existen otras más, que derivadas del gasto público, también actúan sobre la economía. Es el caso de la función distributiva del ingreso y la riqueza que se realiza precisamente con los programas de gasto del Estado.

La función estabilizadora de la economía se manifiesta por el carácter anticíclico que posee el gasto público y que le permite anticipar una recesión o frenar una expansión exagerada; pero además, también por medio del gasto se coadyuva a estabilizar los precios y el empleo.

La función coordinadora tiene como objetivo armonizar todas las funciones presupuestarias para que cubran satisfactoriamente sus objetivos.

Ahora bien, el gasto público suele clasificarse para efectos de análisis y de aplicación de los recursos. Al respecto hay que decir que existen varias clasificaciones, y que en este trabajo sólo aludiremos a la más usual de ellas que clasifica al gasto público en gasto corriente y gasto de capital.

El gasto corriente comprende las erogaciones que hace el sector público durante un ejercicio fiscal para cubrir sus funciones administrativas y de servicios; también incluye los gastos del servicio de la deuda pública. Todas estas erogaciones tienen la particularidad de no significar aumentos en los activos públicos.

Los gastos corrientes se subdividen en gastos de administración, pago de intereses, transferencias y erogaciones especiales (27)

Las implicaciones que suelen tener los gastos corrientes en la economía se reflejan de varias formas, por ejemplo, los gastos administrativos conllevan una demanda adicional (a la que hace el sector privado) de bienes y servicios, así como de empleos; las transferencias de recursos, que involucran gastos que no tienen una contraprestación por parte de las personas o entidades que las reciben y que por tanto equivalen a una redistribución del ingreso que puede ser a favor de una clase social baja o de una rama de actividad económica que se desee apoyar.

(27) Roberto Anguiano, *Las Finanzas del Sector Público en México*, notas de clase.

El gasto de capital o inversión se refiere a los desembolsos que hace el sector público para adquirir o crear bienes de capital que permiten aumentar sus activos físicos y financieros.

Para su estudio los gastos de capital se subdividen en inversiones físicas e inversiones financieras.

Cuando el gobierno realiza inversiones físicas contribuye a la capitalización de la economía. Un ejemplo de estas inversiones lo constituye la construcción de presas, carreteras y puertos.

Las inversiones financieras que involucran desembolsos para la adquisición de inmuebles, para constituir fideicomisos para créditos y otros tipos de inversiones, también tienen un efecto positivo en la economía, por que a través de ellas se financian a ciertas actividades productivas o bien con ellas se puede concurrir a la bolsa de valores en auxilio de alguna empresa que tenga dificultades económicas.

Para concluir el tema del gasto público como instrumento de política económica, nos referiremos a las erogaciones que hace el sector público para allegar a la sociedad los bienes y servicios que el mercado no puede proveer.

Es el caso de algunos servicios públicos, servicios urbanos, infraestructura económica, administración de justicia, seguridad pública, defensa nacional y protección al ambiente.

VII.- EL ESTADO MEXICANO Y SU PARTICIPACIÓN EN LA ECONOMÍA (28).

PRESENTACION

Vale insistir que la hipótesis central de este ensayo es demostrar que en toda sociedad, que tenga un desarrollo escaso y que se debata en los grandes problemas que trae consigo la pobreza y la injusta distribución de la riqueza, inevitablemente requerirá de una activa participación del Estado en los asuntos económicos para acelerar el ritmo de crecimiento económico y poder aspirar así a una mejor situación socioeconómica para sus ciudadanos. Para decirlo de otra manera: debe de existir una relación directa entre el atraso económico y la desigualdad social de un país, con la participación del Estado en la economía; a mayor atraso y desigualdad, mayor participación del Estado.

Estimamos que para apuntalar esta hipótesis, el caso del desarrollo económico que experimentó México después de la revolución de 1910, resulta sumamente aleccionador al respecto. Sin embargo hay que señalar que la interesante e importante temática del caso, requeriría de un análisis más completo, de mucho más espacio y de reflexiones más profundas; situación que queda fuera de nuestro alcance. Nuestro modesto análisis tiene que ajustarse al espacio marcado para un ensayo de esta naturaleza, pero aún así, creemos que pese a la brevedad con que tocamos el tema, señalamos los puntos que a nuestro juicio son los más relevantes, de la forma que tiene de actuar el Estado en la economía en México.

BASES DE LA OPERATIVIDAD DEL ESTADO EN LA ECONOMIA EN MÉXICO.

La génesis de la institucionalización del actual Estado mexicano, como máxima estructura rectora del desarrollo nacional, se da a partir de las radicales transformaciones socioeconómicas que se impusieron al país como resultado de la revolución armada de 1910.

(28) Muchos de los datos contenidos en este apartado fueron tomados de una conferencia dictada por el Doctor Carlos Tello Macías.

Este movimiento político fue la fuerza motriz de la edificación de un nuevo Estado nacional, con nuevas instituciones y nueva organización de la sociedad mexicana. Todo este nuevo esquema queda plasmado en la Constitución Política del país, promulgada en 1917. En ella se contemplan novedosas líneas de acción y cambios en materia política, social y económica, que delinean una nueva imagen del país que en ese entonces se quería para los mexicanos.

A partir de esta fundamental ley, puede decirse que en el México moderno la intervención del Estado en la economía se justifica por el mandato constitucional que quedan plasmado en diversos artículos de esta ley, y de los cuales sobresalen los siguientes: artículo tercero que habla sobre la educación en México; artículo veinticinco que señala la rectoría del Estado en el desarrollo del país; artículo veintiséis dicta la obligación de planear el desarrollo; artículo veintisiete trata sobre el dominio de la nación sobre aguas, tierras y recursos naturales del país; artículo veintiocho determina áreas estratégicas y acciones contra los monopolios; artículo ciento veintitrés que legisla sobre el trabajo y la previsión social.

Cabe señalar que no solo el mandato constitucional justifica la intervención del Estado en la economía, sino que también han existido otras razones (casi todas identificadas con los fallos del mercado) que han inducido la participación estatal en los quehaceres económicos. Entre estas razones podemos señalar las siguientes:

- a) Los problemas de índole político, financiero y administrativo provocados por el mal manejo de la iniciativa privada en algunas empresas, por ejemplo los ingenios azucareros y la banca.
- b) En algunas ocasiones, el hecho de que una inversión requiera de sumas cuantiosas de capital, o que sus beneficios sean a largo plazo, hacen que el capital privado se abstenga de invertir y el Estado tenga que participar, por ejemplo la industria petrolera.
- c) Cuando se trata de estimular a la actividad económica privada, como sucedió en los polos de desarrollo turístico del país, el Estado a través de instituciones como el FONATUR, participó creando la infraestructura requerida.
- d) Ante las carencias sociales en vivienda y la ausencia de la iniciativa privada en este campo, el Estado ha tenido que intervenir para contribuir a satisfacer esas carencias. Es el caso de la vivienda popular.

Para enfrentar los grandes retos socioeconómicos de la sociedad mexicana, el Estado ha contado con tres grandes instrumentos operativos en la aplicación de sus actos en el campo económico:

- 1.- El sistema normativo, la Constitución y leyes complementarias, bajo las cuales aplica las estrategias y políticas de desarrollo económico.
- 2.- Las instituciones públicas que básicamente operan en los ámbitos productivos, financieros, educativos, de salud y de comunicaciones.
- 3.- El presupuesto público, instrumento ejecutor de las políticas públicas y que en México siempre ha jugado un papel muy importante como impulsor del crecimiento.

Ahora bien, una breve visión histórica sobre la participación del Estado moderno mexicano en la economía, nos complementará el cuadro expositivo sobre el tema. Para ello partiremos de la promulgación de la Constitución Política de México en el año de 1917, hasta el 2002. Este periodo lo dividiremos en seis etapas, que por sus características particulares se encuentran bien definidas unas de otras.

Primera etapa (1917 – 1934) .- Este lapso tiene como característica fundamental que en 1917 es promulgada la constitución política que aún nos rige y que como hemos señalado, emite el mandato constitucional de la participación del Estado en la economía.

Paralelamente a esta promulgación se inicia la gran tarea de elaboración de leyes y de la integración de la nación.

En el periodo destaca el inicio de la construcción de carreteras, el nacimiento del Banco de México y del Banco Nacional de Crédito Agrícola, así como la creación de otras instituciones como la Comisión Nacional del Agua y del partido político del cual más adelante surgiría el PRI.

Como bien dice Ayala Espino (29) en este periodo el sistema económico fue reconstruido y constituyó una nueva plataforma para el posterior crecimiento.

Segunda etapa (1934 – 1940) .- El rasgo más sobresaliente de esta etapa lo constituye la valiosa participación de Lázaro Cárdenas en varios ámbitos: en el campo rompe con el monopolio de la tierra y hace una reforma agraria, en la que el reparto de tierra constituye un movimiento prioritario; además pone énfasis en el crédito y otros estímulos asociados al campo.

En 1938 expropia la industria petrolera y la utiliza como detonante en la economía del país. La expropiación permite que se establezcan empresas proveedoras de PEMEX y empresas que partir del petróleo elaboran productos para vender.

Dá apoyo a campesinos y obreros para que se agrupen en organizaciones de masas.

La intervención del Estado fue activa y diversificada; así se elabora el primer Plan Sexenal, caracterizado por una fuerte orientación nacionalista, que preveía las condiciones necesarias para un crecimiento a largo plazo, señalando notoriamente la necesidad de impulsar la reforma agraria, la creación de infraestructura y la expansión del gasto público.

Se crearon muchas empresas públicas, sobresaliendo obviamente PEMEX y Ferrocarriles Nacionales.

Los resultados económicos se sintetizaron en una tasa promedio de crecimiento anual del 4.5 % en el PIB.

Tercera etapa (1940 – 1954) .- Se elabora el segunda plan sexenal, en el cual se destaca la necesidad de propiciar un crecimiento más equilibrado, con el fin de no depender tanto del exterior; se propone la creación de nuevas industrias y la expansión de las existentes; se decide continuar con el desarrollo y la modernización de la agricultura como base de la industria.

Los conflictos bélicos mundiales de esta época (la segunda guerra mundial y la guerra de Corea) hacen disminuir el abasto del exterior y coadyuva al proceso de industrialización del país, iniciándose con ello lo que más adelante se llamó "proceso de industrialización vía la sustitución de importaciones". Que acrecienta más al mercado interno y fortalece al comercio exterior.

Por las restricciones externas derivadas de los conflictos bélicos, la industrialización quedo protegida hasta el final de la guerra; a partir de la terminación bélica y la consecuente reinstalación de la competencia internacional, se establece una política proteccionista.

Aunque la agricultura sigue creciendo, en 1940 baja su ritmo y para los años cincuentas la industria pasa a ser el principal motor del crecimiento económico; obviamente esto requirió de fuertes estímulos al capital privado, es la época de oro de NAFINSA.

Se crean otras importantes empresas, entre las que destaca Altos Hornos de México, como empresa mixta; también, surge Guanos y Fertilizantes, y Fundidora Monterrey incrementa sus funciones.

En el campo laboral surgen varios líderes obreros, entre ellos Fidel Velásquez.

En el ámbito social se constituye el IMSS (1943) y el ISSSTE (1949).

La tasa de crecimiento económico promedio fue de 5.8 %.

Cuarta etapa (1954 – 1970) .- Los rasgos más sobresalientes de esta etapa consisten en que la economía se abre al capital extranjero bajo un esquema de desarrollo estabilizador, que combina un crecimiento económico con la estabilidad financiera y de algún modo con la estabilidad de precios.

Bajo esta circunstancia el Estado pierde algo de su peso relativo dentro del proceso impulsor del crecimiento económico, ya que con la apertura a la inversión extranjera, esta se afianza en las ramas productivas más dinámicas, como la automotriz, química, farmacéutica y línea blanca.

A finales de la década de los sesenta y comienzos de los años setentas, "México cumplía siete lustros de paz posrevolucionaria ". De una economía predominantemente agrícola y rural se había transformado en una urbana e industrial (30).

De acuerdo con Carlos Tello, en este periodo se origina un manejo paralelo del presupuesto: había dentro del presupuesto del gasto, ramos especiales, como el de erogaciones especiales (ramo 23) y el de inversiones financieras (ramo 22). Estos ramos fueron manejados independientemente de la presidencia de la república por la secretaría de hacienda, y llegaron a representar el 50 % del gasto total. Se utilizaba para crear empresas y manejar áreas económicas, como por ejemplo, el turismo a través de FONATUR; o el crédito agropecuario, por medio del Banco Nacional Agropecuario; y además, se crearon un buen número de fideicomisos para fomentar otras actividades.

Se consolida la sustitución de importaciones como otro instrumento de política económica.

Ayala Espino (31) señala que al estimular la inversión privada con tasas impositivas y tarifas públicas reducidas, así como con un relativo gasto expansivo, llevo a las finanzas públicas a un déficit creciente y difícil de manejar bajo el modelo de desarrollo estabilizador.

La tasa de crecimiento promedio anual del PIB fue superior al 6 %.

Quinta etapa (1970 – 1982) .- Este lapso se puede subdividir en el sexenio que correspondió a Luis Echeverría y en el sexenio de José López Portillo, ya que en cada uno de ellos hay peculiaridades muy definidas del comportamiento del Estado en la economía.

Durante Echeverría la política hacendaría , según lo declaró él, sé hacia en los Pinos, de tal manera que la participación del Estado en la economía se volvió más clara y no escondida en partidas presupuestales que anteriormente manejaba hacienda.

(30) Tello, Carlos, La Política Económica de México (1970 – 1976), Ed. Siglo XXI, Pág. 12.

(31) Ayala, Espino, El Estado y Desarrollo, Op. Cit. ,pág. 40

De acuerdo con Ayala Espino, la política económica intentó recuperar el dinámico crecimiento económico de la década anterior, sin embargo el intento se vio limitado por la escasez de recursos para el gasto público, lo cual obligó al gobierno al crédito externo. Esto no provocó un crecimiento sostenido, lo que junto al déficit externo y fuga masiva de capitales, condujo a la economía a la recesión de 1976 y 1977.

Fue notorio el distanciamiento del presidente con los empresarios de la iniciativa privada.

En el lapso correspondiente al gobierno de López Portillo, la principal característica es un boom del sector petrolero, lo que le permitió convertir a este sector en la base de la política económica de ese entonces. Así llegó un periodo interesante de cuatro años de crecimiento económico, en el cual crece la planta industrial y se crean empleos.

Hay que decir que los buenos años de este sexenio se vivieron por el auge petrolero derivado de una crisis internacional de este energético. Al final, cuando internacionalmente se logró controlar esa crisis, bajo el precio del petróleo y de las materias primas en general; esto fue acompañado por un ascenso de las tasas de interés a nivel mundial.

Ante este panorama, nuevamente se tuvo que devaluar el peso y la economía se enfiló hacia una nueva crisis a principios de 1982.

Un común denominador de los sexenios analizados, fue que el Estado a través del gasto público y el petróleo se constituyeron en los elementos claves que empujaron a la economía durante esta etapa. Este empuje económico generó un fuerte déficit fiscal y un gran endeudamiento, así como las consecuentes inflaciones y devaluaciones. Ayala Espino (32) alude magistralmente el resultado económico de este periodo: “ la expansión del gasto y la inversión pública en todos los sectores, no obstante su dinamismo, nunca logró colocar a la economía en la senda del crecimiento auto sostenido, ni resolvió los desequilibrios estructurales que pusieron en entredicho la capacidad de crecimiento desde fines de la década de 1960. De este modo, una vez agotadas las posibilidades de financiamiento de los déficit público y externo, la economía se enfiló nuevamente hacia una crisis cuyo origen y final salida parecen encontrarse en un profundo cambio en le modo de funcionamiento del sistema en su conjunto”.

Sexta etapa (1982 - 2002) .- Con Miguel de la Madrid continúan las devaluaciones y se inicia un proceso de cambios estructurales para implantar el modelo de desarrollo neoliberal. Estos cambios alcanzaron su máxima expresión en el sexenio de Carlos Salinas, quien hizo sustanciales modificaciones a la Constitución (por ejemplo, el relativo a las tierras ejidales) y privatizó un buen número de empresas públicas, desreguló la economía, firmó el Tratado de Libre Comercio e hizo una apertura comercial abrupta y de consecuencias funestas para la planta industrial del país.

En un momento dado, Salinas aceptó como una gran verdad que el modelo neoliberal ubicaría a México en el primer mundo. No fue así, sino todo lo contrario, nos mando una devaluación dramática, como dramática fue la crisis que le correspondió al mal manejo político de la economía: Salinas debió devaluar el peso antes y no después como lo hizo. Esta acción la realizó con fines políticos, para salvaguardar el triunfo presidencial del PRI y por salvaguardar también su imagen, ya que pretendía la presidencia de la Organización Mundial de Comercio.

En el sexenio de Ernesto Zedillo estalla la gran crisis financiera y económica que significó un gran retroceso en el nivel de vida de los mexicanos. El gobierno recurre en busca de ayuda a E.U. y al Fondo Monetario Internacional, con quienes pacta un programa financiero de ayuda que conlleva un sometimiento de nuestro gobierno a los intereses del capital internacional. En el se acuerdan puntos inadmisibles y muy discutibles, como la aplicación de políticas recesivas para estabilizar los precios y lograr un equilibrio fiscal; todo ello sin considerar el apoyo requerido para reactivar la producción económica del país.

Estas políticas recesivas dieron como resultado el cierre de más empresas, con el consiguiente aumento del desempleo.

Si bien es cierto que en 1995, año en que inicia las funestas consecuencias de la crisis, las exportaciones crecen espectacularmente, también es cierto que este crecimiento no es suficiente para contrarrestar el impacto negativo de la caída de la economía. En ese año el PIB cayó 6.2 %.

Bajo estas circunstancias, levantar en el corto plazo la actividad económica del país es imposible por la falta de capitales y por falta de seguridad y de la confianza que se requiere para que se reactiven las inversiones; no hay que olvidar que gran parte de la población ha visto descender sus ingresos a niveles muy bajos y consecuentemente las expectativas del mercado interno son precarias.

Estimamos que debe de corregirse el rumbo neoliberal que por más de veinte años a seguido al país, ya que los efectos han sido desastrosos para la población. Una suave (no extrema) flexibilización en las políticas monetaria y fiscal, sin abandonar el combate a la inflación y conservar el equilibrio fiscal del gobierno, debe también buscar un crecimiento económico que realmente sea sostenido y duradero.

Sabemos que no existe el suficiente capital para reactivar la economía en forma pronta y eficaz; pero creemos, que limitadamente se puede impulsar al mercado interno para obtener resultados modestos pero firmes.

También estimamos que la problemática del país rebasa el ámbito económico y que involucra aspectos sociales, políticos, éticos, etc. Por ello juzgamos pertinente que todos los mexicanos participemos en la elaboración de un nuevo proyecto de nación, que contemple cambios sustanciales en todas las formas que el hombre utiliza al actuar en el desarrollo de su vida.

Hablamos de cambios, como una reforma del Estado, de cambios del modelo económico, de cambios estructurales en lo social, político y por supuesto en lo económico.

CONCLUSIONES

En las páginas que integran los capítulos de este ensayo, hemos tratado el tema del papel que asume el Estado en la economía bajo un formato histórico, el cual nos permitió seguir paso a paso la evolución que tuvo la conceptualización del Estado en las diferentes etapas de la vida del hombre.

Este formato necesariamente nos lleva a elaborar, en forma cronológica y bajo una justificación pragmática, las siguientes conclusiones:

1.- Los hechos económicos tienen un trascendental significado en la vida del hombre. Desde que aparece en la faz de la tierra hasta nuestros días, la lucha que cotidianamente libra para satisfacer sus necesidades se ha constituido en la más importante fuerza motriz en la construcción de su destino.

2.- La suma de acciones económicas realizadas por las integrantes de una colectividad conforma un proceso o sistema económico que cada sociedad tiene para procurarse la satisfacción de las necesidades de sus miembros. De tal manera que de la eficiencia con la que opere un sistema económico, dependerá la amplitud o reducción del bienestar del hombre.

3.- La evolución de las sociedades y su cada vez mayor complejidad son las causas del surgimiento del Estado, el cual también evoluciona y también cada vez más alcanza una mayor complejidad.

4.- El Estado es el órgano político de una nación, que extiende su autoridad sobre la población y el territorio de dicha nación, con el propósito de alcanzar el bien común de la sociedad. Sus funciones básicas son las de regular y conducir las actividades políticas, sociales y económicas de los hombres en la sociedad.

5.- El Estado tiene simultáneamente una faceta política y una económica. La primera le permite ser un órgano que centraliza el poder dentro de la sociedad; la segunda la convierte en un sujeto organizador y regulador de la vida económica. Ambas facetas están fuertemente unidas, ya que el poder político del Estado se explica y legitima por su finalidad básica, que consiste en

organizar y regular la vida de la sociedad para que el hombre encuentre el máximo bienestar posible. Consecuentemente su papel en la economía es una acción natural de este órgano social y no una acción ajena a él.

6.- Los elementos constitutivos de la dimensión económica del Estado son:

- La importancia que reviste la economía dentro de las sociedades.
- La función básica del Estado de normar y conducir todos los actos de los hombres en la sociedad (y en este caso los económicos)
- Los fallos de mercado.
- La inequidad en la distribución de la renta.
- Las fuerzas sociales que ejercen presiones sobre el Estado para que guarde una determinada posición frente a los quehaceres económicos.
- El estado de desarrollo que tenga un país en un momento determinado.

7.- No hay duda alguna sobre la participación del Estado en la economía; sin embargo cuando se toca el aspecto de las condiciones en que debe darse esta participación, surgen grandes polémicas sobre la disyuntiva de un limitado o un activo papel del Estado en la economía.

8.- La orientación que asume el Estado frente a la economía tiene como fuente la ideología de algunas corrientes de pensamiento económico, dentro de las cuales destacan, por un lado el liberalismo económico y su continuación el neoliberalismo, que propugna por una mínima participación del Estado en la economía; y por otro lado, la corriente que denominaremos estatista que propone un papel más activo del Estado en la economía.

9.- El Liberalismo económico es una corriente ideológica que surge en el siglo XVIII. En esta corriente se inscribe Adam Smith quien logra entronizar el pensamiento del liberalismo económico en las políticas económicas de algunos Estados de su época. Esta ideología da un fuerte apoyo al desarrollo del capitalismo en el mundo y contribuye a su bonanza hasta los años treinta, época en la cual el sistema de mercado sufre un fuerte colapso (la Gran Depresión) que casi hace desaparecer al sistema capitalista. Esta experiencia puso en jaque a la conceptualización teórica del liberalismo:

- Se evidenció que el mercado como sistema autónomo no es capaz de mantener un equilibrio sano en la economía.

- Se fortaleció la convicción de que la competencia perfecta pertenece más a un mundo ideal que a la realidad.
- En los momentos más críticos de la Gran Depresión tuvo que aceptarse una participación más activa del Estado en la economía.

10.- A partir de la Gran Depresión surge el Estado de bienestar y la economía mixta. El primero para atender la ausencia del Estado en cuestiones sociales de la población; la segunda como un sistema económico bajo el cual opera una combinación del sistema de mercado y una participación más activa del Estado.

11.- A finales de los años setentas se inicia la declinación de la economía mixta, como consecuencia de que el sistema muestra su ineficiencia ante una creciente inflación, un aparato burocrático excesivo, un mayor gasto público (con su consecuente aumento de impuestos), así como una desproporcionada deuda en algunos países de la periferia. Ante este panorama, las corrientes liberales resurgen bajo la identidad del neoliberalismo y se manifiestan como una gran fuerza política a nivel internacional y apoyado por el gran capital influye en las funciones del Estado. Nuevamente bajo el sistema de mercado, el neoliberalismo se lanza contra la participación del Estado en la economía: reducen la acción de los gobiernos en la elaboración de políticas de fomento y desarrollo; cancelan funciones productivas del Estado, desincorporando empresas públicas (que pasan a la iniciativa privada); privilegia al factor capital y abre abruptamente las fronteras en busca de un mayor intercambio comercial.

12.- La transición de la vigencia plena de una economía mixta hacia el neoliberalismo, nuevamente puso de manifiesto que el Estado toma una determinada decisión sobre su papel en la economía, condicionado o influido por las fuerzas sociales que tengan mayor capacidad de presión para lograr sus objetivos. En esta transición se impusieron los intereses del gran capital; desde entonces, y hasta hoy, principios del siglo XXI, el neoliberalismo es la corriente económica vigente en la mayor parte de los Estados del mundo.

13.- Después de más de veinte años de operatividad del modelo neoliberal, los resultados sólo han favorecido a un número reducido de personas (los dueños del gran capital) y han sido catastróficos para la inmensa mayoría de las poblaciones del mundo, especialmente en los países del tercer mundo.

Esta situación no podría ser de otra manera, ante un modelo de desarrollo que deja el destino de la humanidad al libre albedrío de la mano invisible del mercado; que lo único que ha creado, es un enorme abismo entre las políticas neoliberales y la satisfacción de las aspiraciones de los pueblos en cuanto a desarrollo, bienestar y reducción de las desigualdades sociales.

Todo parece indicar que no hay alternativa para los países en vías de desarrollo, mientras las políticas económicas de estos países estén fuertemente influenciados por Washington, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, pero sobre todo, mientras exista la visión de que el sistema de mercado resolverá sus atrasos.

14.- México está envuelto en esta debacle económica del neoliberalismo. Por ello nos permitimos tomar su caso para emitir una modesta propuesta, que no son más que lineamientos muy generales, sobre algunas medidas alternantes que le permitan contrarrestar las injustas condiciones socioeconómicas que le ha impuesto esta ideología económica:

Es necesario cambiar las líneas de política económica sin eliminar al mercado, pero sí para destruir la hipótesis neoliberal (que raya en el dogma), de que el mercado por sí sólo, es la mejor garantía de la optima asignación de los recursos productivos. No se propone relegar a la empresa privada, sino al contrario, se trata de que el Estado cree un clima propicio para que estas unidades productivas se reproduzcan y generen más producción y más empleos. Que quede claro, no se pretende una estatización asfixiante, pero tampoco podemos poner todos los intereses nacionales bajo un sistema de libre mercado.

La mejor alternativa nos parece que es la de una economía mixta, que esté a la altura de nuestras necesidades y que incluya un sano equilibrio entre el mercado y el Estado.

Bajo este esquema, la cuestión fundamental a resolver sería la definición de los campos de acción del Estado en cada sector; para ello, se propone que el deslinde de las áreas se haga por la vía democrática, a través de un acuerdo, consenso o pacto nacional, en el que participen todas las fuerzas sociales del país.

Obviamente se trata de lograr un desarrollo diferente al que actualmente nos impone el neoliberalismo. Es decir, se trata de reorientar la economía de tal

manera que se cuente con un Estado fuerte, más activo y más eficaz, para que ejerza adecuadamente su función rectora en la economía, tanto como coordinador de todas las fuerzas sociales involucradas en la economía, así como en su faceta de productor, sobre todo en aquellas actividades consideradas estratégicas para el desarrollo del país. Se trata de lo siguiente:

- * La fuerza que requiere el Estado se le puede proveer con la revitalización de las instituciones e instrumentos con que cuenta este órgano social para operar en el campo de la economía, y que el neoliberalismo le mutiló.
- * Se reconstruya una buena parte de la planta productiva que la política económica neoliberal destruyó, ocasionando una caída estrepitosa de la producción y del empleo.
- * Sin descuidar la política actual de fomento a las exportaciones, debemos fortalecer en forma inmediata al mercado interno para reparar los graves daños que causó el neoliberalismo al reprimir este mercado.
- * Romper el viejo y nefasto proceso de concentración de la riqueza, buscando un desarrollo más equilibrado y equitativo, en el cual los frutos del crecimiento económico sean distribuidos con más justicia social.

BIBLIOGRAFIA

- ◆ Heilbroner, Robert, La formación de la sociedad económica, México, FCE 1974.
- ◆ Enciclopedia Quillet, Ediciones Cumbre, México 1985.
- ◆ Octave Géliner y Emmanuel Pateyron, La nueva economía del siglo XXI Ed, Piados empresa, Argentina, 2000.
- ◆ Nueva Enciclopedia Temática, Ed Cumbres, México, 1984
- ◆ Arnáiz Amigo, Aurora, El Estado, Ed, Trillas, México, 1995.
- ◆ Gómez Navarro, José, Historia del mundo contemporáneo, Ed Alambra, México, 1995.
- ◆ De Pablo, Carlos, Conferencias del curso de actualización notarial, Ed, Colegio de Notarios del D.F, México, 1991.
- ◆ Ayala Espino, José, Diccionario moderno de la economía del sector público, Ed Diana, México, 2000
- ◆ Andrade Sánchez, Eduardo, Intervención del Estado en la economía, UNAM, 1986.
- ◆ Stiglitz, Joseph, La economía del sector público, Ed Antoni Bosch, España, 1995.
- ◆ Ayala Espino, José, Estado y desarrollo, UNAM, México, 2001
- ◆ Galbraithk, john, Introducción a la economía, Ed, Grijalvo, México, 1990
- ◆ Auping B, Juan, Entre el socialismo y el liberalismo, Ed, IPE, México, 1992.
- ◆ Sagredo, Darcio, La programación a corto plazo en economías mixtas, Ed, siglo XXI, México, 1990
- ◆ Roberto Anguiano, Las finanzas del sector público en México, Notas de clase, 1971.