

## JUSTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN LA ECONOMÍA.

Información tomada del libro de Christi Rangel Guerrero "Economía Pública Multijurisdiccional. Modelos Teóricos y el caso español como experiencia práctica" editado por el CES-Madrid. 2003

### 1.1. ¿DÓNDE NO FUNCIONA LA MANO INVISIBLE?

El estudio de la economía trata de la correcta asignación de recursos escasos a fines alternativos. *"El mecanismo de mercado actúa a través de la colaboración de millones de individuos, como productores y consumidores. La producción viene determinada por las expectativas de beneficios que dependen, a su vez, de la demanda. La demanda está determinada por la renta derivada del proceso de producción. El principio de mercado es un principio de organización de tal utilidad en un complejo social que, si no lo hubiéramos heredado, su inventor sería reconocido hoy como uno de los mayores benefactores de la humanidad"* (Colm, 1948). Aún reconociendo la gran utilidad del mercado en el logro de la asignación eficiente de los recursos cuando existen mercados competitivos, no se pueden obviar las fuertes limitaciones a que está sometido y que ocasionan una actuación defectuosa que le impide cubrir las exigencias de bienestar general. La Economía del Bienestar y sus teoremas fundamentales constituyen el marco de referencia del análisis crítico del sistema de mercado. Pero antes de llevar adelante esta tarea resulta bastante esclarecedor el diferenciar dos categorías de deficiencias (inconvenientes) que salen a relucir cuando se deja actuar al libre juego de la oferta y la demanda.

Por un lado, la eficiencia del mercado está sujeta a que se cumplan una serie de supuestos que contribuyen a la configuración de un ambiente idóneo para el intercambio, que pocas veces se logra. Por el otro lado, está el hecho de que la economía basada en los principios de optimalidad y eficiencia, dejan a un lado consideraciones como la justicia, la equidad y la posibilidad de que todos tengan acceso a este sistema de intercambio.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *"..Tenemos cada vez mas una población mundial invitada al consumo de punta, que revoluciona el deseo de consumo de manera universal y niveladora, pero a ella le está vedado de hecho el acceso a ese consumo, por la vía de la negociación al acceso al trabajo de ese nivel competitivo"* (Ugalde; 1998)

El primer tipo de problemas será referido como los fallos del mercado<sup>2</sup>, ya que son varios los supuestos que se incumplen y que evitan su funcionamiento eficiente. Entre ellos: el control de las variables objeto de elección, el pleno conocimiento de las características del sistema por parte de los agentes y los supuestos de competencia son más bien situaciones ideales en vez de reales. Así se tiene que siendo el sistema de mercado teóricamente correcto y de gran utilidad como mecanismo de organización está imposibilitado para cumplir sus objetivos por la inviabilidad de sus supuestos. Con relación a la segunda categoría de problemas se puede adelantar que se trata de la valoración de las consecuencias del funcionamiento del mercado utilizando criterios de tipo moral. Retomando la cita de Sen (1976) hecha anteriormente, “*la economía basada exclusivamente en los criterios Paretianos puede ser peligrosa*”. Los teoremas de la economía del bienestar no consideran los aspectos distributivos ni de justicia, así que aunque se cumplieran los supuestos del sistema de mercado, he aquí el talón de Aquiles por el que se derrumba la idea del milagroso poder de “la mano invisible”.

### 1.2.1. LOS FALLOS DEL MERCADO<sup>3</sup>

Esta claro que las asignaciones de recursos guiadas por el sistema de mercado cuando funciona bajo los supuestos de competencia, información perfecta, mercados completos, rivalidad y exclusión son eficientes en el sentido de Pareto. Pero cuando se deja de lado el ámbito normativo se comprueba el incumplimiento de los supuestos que sostienen a este modelo, así que se hace imperiosa la necesidad de buscar una respuesta alternativa que posiblemente logre “*ganancias potenciales de eficiencia*”<sup>4</sup> (es decir, asignaciones superiores en el sentido de Pareto) a través del diseño de actuaciones

---

<sup>2</sup> Los argumentos para definir los fallos del mercado surgen justamente de la aplicación de los principios neoclásicos a unas situaciones que no cumplen con los supuestos bajo lo que fueron formulados inicialmente. Se esta tratando con bienes que no son monetizables del todo, los agentes no son vistos como meros optantes, si consideramos que rehusan a revelar sus preferencias a la vez que la siguiente declaración de Musgrave (1995) niega que sólo exista capacidad de opción en los agentes “*en virtud de la asociación mantenida y la simpatía mutua, la gente llega a desarrollar preocupaciones comunes. ( ) Los individuos no solo defenderán su casa, sino que se unirán a otros para defender su territorio o para proteger a su país. ( ) Intereses y valores comunes pueden dar origen a necesidades que los individuos se sienten obligados apoyar como miembro de la comunidad*”. Según el profesor Rafael Rubio de Urquía más que fallos de mercado nos enfrentamos a la ausencia de mercados.

<sup>3</sup> Para la descripción de los fallos del mercado se utilizó la clasificación de Stiglitz (2000), Fuentes Quintana (1988) y Albi et al (1994).

<sup>4</sup> Albi et al (1994) “Teoría de la Hacienda Pública” Editorial Ariel, 2da Edición.

adecuadas por parte del Estado. Queda definir ahora cuáles son los fallos del mercado para luego poder esquematizar la respuesta alternativa.

COMPETENCIA IMPERFECTA. Aunque ya ha sido presentada la idea de que en muchas ocasiones no se cumple el supuesto de competencia, se explican ahora las razones que impiden la existencia de un mercado competitivo. Cuando se habla de competencia imperfecta, casi siempre se piensa en el monopolio, y es que está demostrado que el disfrute de la exclusividad de producir o vender un bien específico, no incentiva a la innovación para la reducción de costes o mejoras del producto, además de que implica también en muchos casos la sobrevaloración de los bienes.

Es cierto que no siempre se da el caso extremo del monopolio puro, pero cualquier situación cercana requiere la intervención del gobierno para evitar las consecuencias negativas en el sistema (dado el caso que tenga que permanecer la situación) o tratando de evitarla. Las razones principales que originan el monopolio y escapan del control del mercado son:

- Problemas en la definición del mercado
- Elevados costes del transporte de ciertos bienes en los que, aunque pueden tener varios proveedores, es imposible que el consumidor pueda escoger a quien comprarlo por razones de ubicación geográfica.
- Derechos adquiridos por innovaciones y patentes. En este caso, el propio gobierno concede una licencia para que un agente pueda ejercer como monopolista durante un período de tiempo determinado como recompensa por haber innovado en alguna rama específica de la producción.
- Finalmente, la principal razón que origina el monopolio es la limitación a la que se enfrentan muchas empresas para entrar en alguna industria. El problema se deriva debido a un tipo de producción que exige fuertes inversiones iniciales, aunque luego disminuyan los costes a medida que crece el número de bienes producidos. Justamente el problema es que en la industria las nuevas empresas se enfrentarán a unos costes mucho más altos que los que tienen las empresas ya consolidadas y que tienen una elevada producción, de tal manera que las nuevas no pueden competir en precios porque no cubrirían sus costes totales. Esta

situación se describe con el nombre de rendimientos crecientes de escala y a las empresas que logran esta posición se les dice que tienen un monopolio natural.

**BIENES PÚBLICOS.** Un bien público es el que se caracteriza por varias propiedades que impiden que el mercado pueda suministrarlo, o si acaso lo hiciese, este suministro sería deficiente. Las propiedades a las que hacemos referencia son las siguientes:

- Una vez que se ha producido una cantidad  $\chi$  del bien, ésta puede ser consumida simultáneamente por todos los individuos<sup>5</sup>, es decir, que la utilidad la pueden percibir varios individuos a la vez.
- De lo anterior se desprende que su consumo no es rival, lo que significa que el coste marginal de la adición de un nuevo consumidor al disfrute de un bien público es cero.
- Existe imposibilidad técnica o económica de aplicar el principio de exclusión a quienes no paguen por el bien. *“Los bienes públicos están a disposición para todos los sujetos que integran el grupo político y, por estarlo, todos sin exclusión, gozarán de su disfrute y utilidad”* (Fuentes Quintana, 1988)

Las consecuencias de estas tres características es que los beneficiarios de este tipo de bienes no están obligados a revelar sus preferencias en cuanto a la cantidad y calidad de éstos, y tampoco valoran adecuadamente la utilidad que les aporta porque prefieren ir de polizones dentro del sistema de provisión pública<sup>6</sup>.

Existe también otro tipo de bienes públicos que no son totalmente puros, es decir, que están en medio de ser privados y públicos y son llamados bienes mixtos o bienes públicos impuros. Se diferencian de los bienes públicos puros en que son parcialmente rivales en su consumo. Aparece aquí una nueva consideración respecto a los bienes sociales y es la referida a los costes de oportunidad de admitir nuevos

---

<sup>5</sup> El que pueda ser consumida por todos los individuos es algo relativo. Esto dependerá del ámbito espacial de los beneficios que tenga cada bien, pero se profundizará sobre esto más adelante.

<sup>6</sup> Wicksell fue quien en principio trató el problema del free-rider, luego Howard Bowen (1943) y Paul Samuelson (1954, 1955) profundizaron sobre cómo obtener información para estimar la demanda de bienes públicos en base a las preferencias por dichos bienes de los consumidores. Bowen-Samuelson sugirieron que, bajo ciertas condiciones, la votación es el sustituto más próximo a la elección del consumidor. De estos análisis surgió el modelo del votante mediano.

usuarios. Algunos bienes tienen problemas de congestión que alteran la intensidad o la calidad de la utilidad de quienes los disfrutan.

**EXTERNALIDADES.** Las externalidades o efectos externos han sido definidas en su sentido económico clásico como los efectos positivos o negativos que cualquier acción de producción o consumo de individuos o empresas produce a terceros, y cuando los efectos de difusión no se reflejan en los precios de mercado (Fischer et al, 1989). El concepto de externalidad está estrechamente vinculado con los bienes sociales porque la característica de la imposibilidad de exclusión se deriva, precisamente, de que generan efectos externos (en este caso positivos).

Existen dos aspectos importantes del concepto de externalidad: por un lado, que se pueden dar varios tipos de externalidades dependiendo de quien las genere y quien las reciba y de si su efecto es negativo o positivo. Ejemplos:

- Negativa entre productores: una empresa de cría de ganado porcino que despiden malos olores ubicada al lado de un hotel turístico.
- Positiva entre productores: una refinería petrolera y una empresa dedicada a la investigación y desarrollo del procesamiento de productos petroquímicos.
- Negativa entre productor y consumidor: un aeropuerto situado en medio de una ciudad.
- Positiva entre consumidores: la dedicación al cuidado de los jardines o de los exteriores de las casas.
- Negativa entre consumidores: muchos pescadores en un lago o la congestión de las carreteras en vacaciones.

Por otro lado tenemos que dada la existencia de externalidades, el mecanismo de precios no ofrece información suficiente sobre cuanto realmente cuesta la decisión del agente que la produce. Cuando no recae sobre los individuos o empresas el coste de las actividades que generan externalidades negativas, las realizan en exceso, mientras que en caso contrario, si los individuos o empresas no reciben beneficios de las actividades que generan externalidades positivas, entonces realizan demasiado pocas. (Stiglitz, 2000)

El problema fundamental es la falta de coincidencia entre los costes privados y sociales y entre los beneficios privados y sociales. En competencia perfecta la elevación al máximo del beneficio implica que el precio sea igual al coste marginal privado. Pero el máximo de bienestar social se alcanza cuando el coste marginal privado es también igual al coste marginal social ya que solo así se igualan el beneficio marginal privado y social, entonces tenemos que en competencia perfecta los equilibrios competitivos no conducen al máximo bienestar social cuando existen externalidades.

**MERCADOS INCOMPLETOS.** Existen bienes y servicios que podrían ser definidos como de carácter privado y que sin embargo el mecanismo de mercado no provee adecuadamente. Estos bienes pueden tener un coste de producción inferior al precio que se cotizaría en el mercado y sin embargo los agentes privados temen suministrarlos. Esta situación se ha denominado de mercados incompletos y es típicamente frecuente en los mercados de riesgos y de capitales. Otra modalidad de este fallo es la ausencia de mercados complementarios, que se presenta cuando el consumo de un bien está sujeto a la existencia de otro bien, por ejemplo, los cigarrillos y los mecheros. Un empresario no se decidirá a entrar en el mercado hasta que no tenga plena certeza de que el producto complementario también estará presente. El Estado en este caso debe actuar como mediador entre productores y como coordinador de las actividades que afecten a diversos agentes.

**FALLOS DE INFORMACIÓN.** Resulta extraño hablar de problemas de información actualmente, en la era en que las telecomunicaciones y la difusión de noticias han avanzado de forma extraordinaria. No obstante, hay casos en los que los productores no darían información de forma voluntaria, como por ejemplo, en las formas de procesamiento de determinados productos, el cumplimiento de las normas de calidad y la fecha de caducidad de bienes perecederos. Por otro lado, a veces, la excesiva documentación puede ser factor de confusión y desorientación a la hora de tomar decisiones en el complejo sistema de intercambios, de tal manera que será muy difícil que lo agentes puedan tener un comportamiento maximizador.

Stiglitz (2000) afirma que la información es un tipo de bien público, ya que suministrarla a una persona más, no supone reducir la cantidad que tienen otras. La

eficiencia requiere que se difunda gratuitamente, o con más precisión, que sólo se cobre el coste de transmitirla.

**BIENES PREFERENTES.** Los bienes preferentes son bienes en los que se teme a las decisiones de comportamiento de los consumidores porque podrían no ser las mejores para su propio bienestar. Se considera entonces a la sociedad como mejor medidor de la utilidad del consumo de los individuos dada la existencia de una cierta “miopía” del consumidor individual. Para Barea y Gomez (1994) el problema está en que los consumidores no valoran correctamente los efectos de determinadas decisiones.

La idea de la intervención del Estado en estos aspectos no implica la limitación de la libertad individual porque la teoría de los bienes sociales y de los bienes privados se basa en la premisa de la soberanía del consumidor. No obstante, y aunque se catalogue al Estado de paternalista hay que dar importancia a las preferencias comunitarias y a los bienes preferentes. Los resultados en casos como las drogas, el alcohol y la enseñanza obligatoria han sido bastante positivos.

**DESEQUILIBRIO GENERAL EN LA ECONOMÍA.** Finalmente se describe uno de los fallos que puso en evidencia la incapacidad del sistema de mercado para funcionar correctamente. Hacia la década de 1930 hicieron eclosión una serie de situaciones que ya estaban latentes desde hacía tiempo pero que no eran tan evidentes. La tasa de desempleo en el factor trabajo y capital y el estancamiento en el proceso económico provocó gran desconcierto a los teóricos y seguidores del “laissez faire”. A partir de entonces y con la aparición de la teoría keynesiana se demuestra que el mercado por si solo no puede controlar situaciones de desempleo e inflación, además de que requiere de la vigilancia del Estado en el mantenimiento de las condiciones necesarias que permitan el crecimiento sostenido de la economía.

### **1.2.2. IGNORANCIA DISTRIBUTIVA EN LOS CRITERIOS DE EFICIENCIA**

En el breve recuento histórico de la economía pública hecho al comienzo, se recalcó que toda la doctrina económica fue afectada durante la década de 1920 por las ideas paretianas y específicamente por el criterio de eficiencia. Desde entonces surge la Economía del Bienestar basada en dos teoremas fundamentales. El primer teorema es

puesto en duda por los fallos del mercado, pero aún suponiendo que se cumplieran las condiciones necesarias para que se lograra alcanzar un punto óptimo en el que no hay mejora posible para alguien sin que disminuya el beneficio de otro, existe cierta cuestión que todavía queda por resolver. Alcanzar un estado óptimo en el sentido de Pareto no equivale a lograr que la economía se encuentre en un estado deseado moralmente hablando. La gran utilidad del criterio de Pareto está en que cuando se sabe que la economía se encuentra por debajo de la frontera de posibilidades, existen argumentos válidos que justifican la realización de ciertos cambios que permiten mejoras porque éstas son posibles, es decir, habrá un modo alternativo de distribuir los recursos en el que al menos alguien gana y ninguno pierde. En suma, si se cumple el primer criterio de bienestar, queda todavía pendiente el averiguar como están distribuidos los recursos, porque es factible la existencia de un estado óptimo conjuntamente con una desigual distribución. Afortunadamente el segundo teorema fundamental *“afirma que si no nos gusta la distribución de la renta que genera el mercado competitivo, no es necesario que dejemos de utilizarlo. Lo único que tenemos que hacer es redistribuir la riqueza inicial y dejar actuar al mercado competitivo.”* (Stiglitz; 2000) Esta afirmación pudiera considerarse como la solución a los problemas de ceguera en aspectos distributivos del criterio de eficiencia, sencillamente se busca la manera de redistribuir las asignaciones de cada miembro del grupo social y luego se deja actuar al mercado para que sirva de conductor hacia el nivel óptimo. En este caso quien está llamado a cumplir la importante función de redistribución es el Estado, pero definitivamente es apresurado plantearlo como algo fácil.

En primer lugar hay que hallar un mecanismo idóneo para llevar a cabo las reasignaciones. La teoría de la imposición ha jugado un importante papel, ya que los impuestos positivos y negativos son una de las principales herramientas de trabajo en el proceso de redistribución<sup>7</sup>. En segundo lugar, está el problema de que pareciera existir una relación inversa entre la equidad y la eficiencia cuando ya se han logrado niveles óptimos dentro de la economía, esto es, que los intentos por hacer más equitativas las asignaciones existentes y que son óptimas de Pareto, si no provienen de un aumento de los recursos, en la mayoría de las ocasiones van a provocar ineficiencias, porque cuando

---

<sup>7</sup> La teoría de la imposición está referida a cómo conseguir la financiación adecuada para cierto volumen de gasto público a través de impuestos que cumplan con unas características específicas. Adam Smith (1776) formuló cuatro reglas clásicas para diseñar impuestos. Modernamente existen análisis mucho más profundos, entre los que destaca, “Los principios de Imposición” de Fritz Neumark de 1974.

se lleva a cabo la reasignación de las dotaciones iniciales es muy probable que se produzcan pérdidas. Así mismo existen desacuerdos sobre como debe valorarse a la equidad y a la eficiencia o cuál debería ser la relación de sustitución entre una y otra, es decir, cuánta eficiencia debe sacrificarse a fin de lograr mayor equidad. Algunos consideran que el problema básico de la sociedad es la desigualdad, mientras que otros defienden a la eficiencia porque a largo plazo aumentará la cantidad de recursos a ser repartidos. Esta situación constituye un aspecto bastante controversial dentro de la economía pública. Albi (1995) establece como prioridad el logro del crecimiento económico basado en una mayor productividad derivada de la competitividad de las empresas, considerando que a partir de aquí el tema de la redistribución es tratable más fácilmente. Sin embargo, esto es discutible si se tiene en cuenta la interrogante siguiente: “¿qué reflexión suscita que en un contexto de crecimiento continuado como el de los Estados Unidos, a pesar de todo continúa aumentando la pobreza?” (Caballero, 1998)

En medio de esta disyuntiva entre equidad y eficiencia también existen problemas en la selección de los mejores indicadores de equidad además de las limitaciones técnicas del criterio de Pareto (criterio de eficiencia) para determinar los objetivos que se deben perseguir.

## 2. PERSPECTIVAS EN EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO

Según Cordes (1997: 169) la economía del sector público ha sido enfocada desde dos vertientes: una es la teoría normativa tradicional que ha intentado definir cuándo y cómo el gobierno debe utilizar instrumentos fiscales y legales para ajustar la asignación de los recursos y la distribución del ingreso y la riqueza; la otra vertiente es la de la teoría positiva del gobierno que trata de explicar cómo el ámbito y la forma de las acciones públicas están definidas por el comportamiento de un amplio conjunto de individuos que buscan sus propios intereses, por la influencia de grupos de interés organizados, políticos y burócratas que interactúan unos con otros en una variedad de instituciones políticas. Aunque estas dos perspectivas son vistas como ideas en conflicto respecto al papel que debe desempeñar el sector público en la economía, Cordes señala que pueden ser mejor aprovechadas si se las ve como perspectivas que se complementan

en vez de perspectivas substitutas para la evaluación y diseño de la gran variedad de políticas públicas.

Albi et al (2000: 10) señalan una tercera perspectiva que consiste en considerar seriamente el coste de las intervenciones públicas por sí mismas o a causa de su financiación. Justamente esta última ha tenido expresión formal en la denuncia de la imagen hobbesiana del Leviathan, entendido como un inevitable, siempre creciente y abusivo gobierno que requiere ser reducido a su mínima expresión para que no asfixie las iniciativas que hacen posible la sana interacción del mercado. De hecho, es lugar común dentro de los análisis sobre economía del sector público, la idea de que el gobierno ha crecido por encima de un cierto nivel, que, una vez invadido necesariamente genera ineficiencias, acaba con la productividad y hace imposible la competencia en el mercado internacional. Ariño (1993: 31) explica esta idea argumentando que a mayor tamaño, el sector público drena una parte cada vez más importante del ahorro nacional por la vía fiscal y crediticia, las perspectivas de beneficio de las empresas se reducen, se debilita el espíritu empresarial y finalmente aumenta el gasto social. Apunta este mismo autor en resumen, *“al final, las necesidades de financiación de éste (el gobierno), la amplitud de sus tareas y servicios desbordan cualquier cálculo, se pierde la calidad y el estímulo, y el conjunto de la economía retrocede”*.

Análisis empíricos han apoyado este planteamiento. Uno reciente elaborado por Gwartney et al (1998) concluye que existe una relación negativa entre crecimiento del sector público y crecimiento económico, tanto para países de la OCDE como para países en vías de desarrollo. Los autores dan un paso adelante cuando además proponen que basta con gastar en las funciones básicas (según ellos: justicia, seguridad nacional, educación, carreteras, salubridad y protección ambiental y el sistema de reserva federal) y que dicho gasto puede ser cubierto perfectamente con menos del 15 por ciento del producto interior bruto, más allá de este nivel de gasto habrá un impacto negativo. Vito Tanzi y Ludger Schuknecht (1997) también hacen un análisis desde una perspectiva internacional sobre el papel fiscal del gobierno y más o menos llegan a las mismas conclusiones que los citados antes aunque no proponen un nivel de gasto específico.

A pesar de estos resultados y de aceptar que el Estado de Bienestar como principal causante del crecimiento del sector público después de mediados del siglo XX<sup>8</sup>, ha acumulado ineficiencias y generado frustraciones en las expectativas de quienes inicialmente estimularon su expansión, creemos con Albi et al (2000) que la respuesta no tiene por qué ser una mera cura de adelgazamiento. El nuevo contexto económico internacional y la creciente apertura al exterior de los mercados exigen la presencia de un gobierno que ofrezca seguridad frente a la volatilidad del sector privado. Por otro lado este mismo contexto está exigiendo que el capital humano sea renovado de forma continua en sus capacidades, que las actividades de investigación y desarrollo se intensifiquen para garantizar a los países su participación en un mundo cada vez más competitivo, que las infraestructuras se adecuen a las necesidades y por tanto sean mejoradas de forma permanente, y finalmente que desde los bienes de carácter social (salud, educación, pensiones y seguro de desempleo) hasta el bien público local como el ornato público, por mencionar un ejemplo, se garantice la eficacia en la prestación y la eficiencia de los mecanismos de gestión, lo que implica “*garantizar los objetivos esenciales del Estado de Bienestar con un menor gasto y una mayor confianza en la libertad económica y en las fuerzas del mercado*” (Albi et al, 2000: 455).

Musgrave (1997: 156) también apoya esta idea cuando apunta que la simple idea de minimizar el Estado no tiene sentido<sup>9</sup>, lo importante es cómo mejorar el desempeño público, lo que algunas veces requerirá recortes pero otras implicará la incidencia en mayores costes. La propuesta de reducir el Estado a sus tareas esenciales debe reconocer que éstas se han visto ampliadas a ciertas áreas vitales en las que es preciso dar cobertura a todos los ciudadanos frente a las contingencias, riesgos, y necesidades que se presentan en la vida<sup>10</sup>.

Ariño (1993: 31-33) habla de replantear el modo de prestar las actividades y servicios públicos y sugiere la siguiente interrogante *¿cuál es el tipo de actuación*

---

<sup>8</sup> Según la publicación de Gwartney et al (1998: 163) en The Cato Journal la media de participación del sector público dentro del PIB de los países de la OCDE en 1960 era el 27 por ciento. Para 1996 esta media alcanzó el 48 por ciento del PIB.

<sup>9</sup> El proceso de votación por ciertos productos públicos puede resultar eficiente así como puede conducir a presupuestos excesivos; los burócratas pueden tener un espíritu colectivo o social así como uno egoísta; y el liderazgo político puede ser constructivo así como destructivo. (Musgrave, 1997: 156)

<sup>10</sup> Debe aceptarse también que así como se han ampliado las tareas esenciales, existen otras actividades que ya no requieren intervención. El caso de los monopolios naturales en el campo de las telecomunicaciones ha desaparecido gracias a los avances tecnológicos.

*gubernamental, dentro de las posibles, que resultará el más adecuado para corregir los fallos del mercado?*

Acogemos en definitiva la sugerente propuesta de Albi et al (2000: 455) quienes, aunque aceptando la idea de un Estado que puede sufrir deficiencias y estar sometido a diversas debilidades, entienden que **lo sustantivo** es que existen fallos de mercado y una garantía imperfecta de los derechos de propiedad que, en presencia de grandes desigualdades, reduce el crecimiento económico y el bienestar social; resulta accidental por consiguiente (aunque no deja de ser el reto en la actualidad), la manera específica de corregir los fallos o actuar dentro del mercado. Hacemos nuestra también la idea de Manuel Castells quien en su obra “La Era de la Información” Vol. 3 (p.356) aclara: *“Sabemos que capitalismo no quiere decir libre mercado. Los mercados desregulados, carentes de instituciones y regulaciones dignas de confianza, equivalen a pillaje, especulación, apropiación privada abusiva y en último extremo al caos, si es que puede aprenderse algo de la historia”*.

Como apéndice añadimos la idea de que dentro del ámbito del sector público son componentes importantes los *“invaluable goods”*, que Arrow (1997: 757 – 765) analiza en un artículo del Journal of Economic Literature y que están referidos a los bienes que el mercado no puede comprar ni vender ya porque tienen que ver con operaciones del sistema social, ya porque se trate de la preservación de la integridad individual, entre otras posibilidades. Aclaremos entonces que el mercado es un sistema y la política es otro, pero en medio de los análisis que nos ocupan un solo punto de vista no nos dejará una respuesta satisfactoria, dada la presencia conjunta de ambos sistemas. Queda entonces aceptar el pluralismo en los análisis mientras el objeto de estudio concierna a plurales sistemas. La teoría económico normativa es una estructura analítica de gran utilidad para evaluar los resultados de la acción gubernamental y los economistas pueden jugar un importante papel como defensores de la eficiencia en los debates sobre la política de gobierno, pero esto no implica la primacía de este objetivo sobre otros no menos importantes que tienen que ver con elementos morales y éticos.