

SECTOR PUBLICO Y ECONOMIA DE MERCADO: RASGOS METODOLOGICOS

Por JAVIER BILBAO UBILLOS

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. RASGOS COMUNES A LOS DISTINTOS ANÁLISIS DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA.—III. OPCIONES METODOLÓGICAS CONTRAPUESTAS EN LOS DISTINTOS PROGRAMAS DE INVESTIGACIÓN.—IV. CONCLUSIÓN FINAL.

I. INTRODUCCION

Coincidiendo con el aparente deterioro del escenario económico de referencia, al que no son ajenas ni la actual fase recesiva de la economía mundial ni las más recientes perturbaciones monetarias y financieras, ha vuelto a suscitarse el debate —en cualquier caso, recurrente— sobre la idoneidad y oportunidad de las formas presentes de intervención pública en la economía. El ámbito y la intensidad de la actuación del sector público en los procesos económicos son concebidos, si no de modo radicalmente opuesto, sí con una amplia gama de matices por los diversos analistas.

Detrás de los posicionamientos sobre el nivel adecuado de gasto público, sobre la estructura conveniente de los ingresos públicos, sobre el papel de la empresa pública o sobre el grado de regulación de una economía, se adivina el influjo de las proposiciones relativas al papel económico del sector público derivadas de distintos paradigmas de análisis económico.

Pretendo exponer, a continuación, los rasgos esenciales del proceso de obtención de esas proposiciones en las principales escuelas de pensamiento económico. Aludiré, por tanto, a los fundamentos metodológicos de la investigación del fenómeno de la intervención pública, entendiendo por tales las concepciones de partida, las actitudes analíticas y los postulados motivacionales básicos adoptados para la formulación de las proposiciones.

II. RASGOS COMUNES A LOS DISTINTOS ANALISIS DE LA INTERVENCION PUBLICA

En la práctica generalidad de los supuestos, los procesos de obtención de las proposiciones relativas al papel del sector público en una economía de mercado, se caracterizan por la presencia de dos notas metodológicas:

1. La marcada tendencia a explicar la intervención económica del sector público como si fuera *consecuencia de algún desajuste económico previo* (en sus acepciones posibles de «fallos de mercado», «crisis endémicas» o «desequilibrio»).
2. El intento de justificar, desde un marco teórico de referencia, la necesidad e inevitabilidad de la actividad económica efectivamente desarrollada por el sector público.

Trataré de constatar la concurrencia de estas dos notas metodológicas en los análisis de la intervención pública más difundidos:

1. Con relación a la primera de las notas enunciadas, cabe señalar que la mayor parte de los tratadistas —con independencia de la corriente de pensamiento económico en la que se reconozcan— entienden que la concreta actividad económica desarrollada por el sector público halla su causa en la presencia de ciertas *carencias o anomalías* en el funcionamiento regular del sistema económico.

Siguiendo este criterio, el sector público no intervendría «naturalmente» en la economía, sino que acudiría, una vez identificadas las inconsistencias e imperfecciones de que adolecen los procesos económicos, para posibilitar una resolución más razonable y eficiente de las cuestiones económicas que se plantean en toda sociedad organizada.

Por lo tanto, y como proceder analítico habitual, se concibe, primeramente, una dinámica económica ajena a cualquier atisbo de presencia estatal y, posteriormente, *se introduce* —ya en un segundo momento— *al sector público como mecanismo corrector* de esa dinámica económica autónoma, aunque perfectible. Es decir, la concepción del sector público como agente de la economía es posterior a la concepción del proceso económico intrínseco.

Esta *interpretación en dos tiempos* del fenómeno de la intervención pública en la economía ha acompañado, como común denominador, a las explicaciones que las principales corrientes de pensamiento económico han proporcionado sobre la cuestión. Tratemos de constatarlo en tres supuestos:

- a) *Los neoclásicos*, por ejemplo, derivan las funciones económicas que vendría a desempeñar el sector público de la *relajación de algunos de los supuestos* adoptados en el marco de la economía normativa. Sabido es que el método de análisis neoclásico se fundamenta en la modelización de la actividad económica,

a partir de la explicitación previa de un conjunto de hipótesis que afectan a los bienes y servicios producidos, a los mercados y a los agentes económicos.

Por ejemplo, se suele suponer que los bienes y servicios producidos e intercambiados en el mercado, detentan, entre otras, las propiedades de la «exclusión» y la «rivalidad» en el consumo de los mismos. Asimismo, se acostumbra a admitir, hipotéticamente, que los agentes económicos, en tanto que consumidores, cuentan con unas determinadas «dotaciones iniciales» que les permiten maximizar su función de utilidad, una vez organizadas sus preferencias de consumo y adoptadas racionalmente sus decisiones, en un contexto de independencia entre las funciones de utilidad de los consumidores.

Pues bien, de la relajación de los supuestos habituales en el análisis neoclásico —relajación que es producto de la real *insuficiencia* del mercado como mecanismo de asignación de *todos* los recursos—, surgen las principales funciones económicas que desempeñaría el sector público. Nace así la «*Teoría de los fallos del mercado*» para justificar y legitimar la intervención económica pública.

Si el conjunto de hipótesis y axiomas considerados en los análisis neoclásicos se verificaran satisfactoriamente en la realidad, la intervención del sector público, no sólo sería contingente sino, además, indeseable. Y lo sería porque —como afirman los Teoremas fundamentales de la Economía del Bienestar— para toda la dotación inicial dada, el MERCADO, siempre y cuando se cumplan todos los requisitos enunciados, es CAPAZ de encontrar una solución de equilibrio que sea, simultáneamente, un óptimo en el sentido de Pareto.

Por tanto, es la constatación de que el perfecto universo analítico de los neoclásicos no se reconoce en la realidad económica (por la existencia de fallos en el funcionamiento de los mercados), lo que da pie a una potencial actuación económica pública. Como afirman Aaronovitch y Smith, «es una condición necesaria para que la intervención estatal sea deseable que se produzca el fallo del mercado» (1).

Entre los supuestos que darían lugar a un fallo del mercado susceptible de ser corregido —en clave neoclásica— mediante la actuación del sector público, podríamos citar los siguientes: la existencia de bienes públicos, la generación de efectos externos positivos y negativos, la existencia de rendimientos crecientes a escala o la existencia de estructuras de mercado no competitivas.

b) También los *marxistas* (2) acostumbran a derivar las funciones económicas del sector público en una economía de mercado de las carencias o inconsis-

(1) Citados en: SAWYER, M. L.: *The Challenge of Radical Political Economy*, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1989, pág. 305.

(2) Ciertamente, es difícil hablar de un análisis marxista del Estado: primero porque, como aprecia Miliband, «El propio Marx... nunca intentó un estudio sistemático del Estado» (citado en: SAWYER, M. L.: *The Challenge...*, op. cit., pág. 315); segundo, porque podemos identificar casi tantas corrientes marxistas como autores marxistas haya.

tencias del sistema económico. Así, el común denominador de las aproximaciones marxistas al fenómeno de la intervención pública en la economía, es que éstas parten de la elaboración preliminar de una «*Teoría de la crisis*». Crisis que, por cierto, para los autores marxistas tiene un carácter endémico en el caso del modo de producción capitalista.

Cualesquiera que sean las causas y síntomas concretos de esta crisis endémica para las diferentes corrientes de pensamiento marxista, el Estado capitalista ajustará sus formas y funciones al perfil demandado por la propia crisis. Históricamente, el sector público no habría hecho sino adecuar sus mecanismos de intervención a los específicos requerimientos de cada fase de desarrollo económico capitalista.

No obstante, la teorización marxista del Estado «burgués» se desarrolla *desde el análisis de la estructura básica de la sociedad capitalista* (3). Y la conclusión que suele obtenerse frecuentemente, de la mano de este principio metodológico, es que «la función del Estado burgués no puede ser nunca más que la creación de las condiciones externas para el proceso de reproducción social que se regula asimismo sobre las bases de la Ley del Valor» (4).

Es la necesidad de proveer las condiciones para que se verifique el proceso de acumulación la que determina la intervención económica del sector público. De esta manera, el Estado se concibe como un mero instrumento al servicio de la clase capitalista, que lo utiliza asignándole unas funciones concretas e históricas.

Siguiendo a I. Gough (5) —que a su vez glosa los estudios de Semmler— y a M. Sawyer (6), la amplia gama de funciones que desempeña el sector público en una economía de mercado pueden reconducirse a tres categorías:

a) El establecimiento de la red de *infraestructuras* (las obras públicas, transporte...).

b) La contribución a la reproducción de la fuerza de trabajo (sanidad y educación públicas, política de vivienda...).

c) El establecimiento de las condiciones generales para la reproducción de las relaciones capitalistas de dominación (orden público, Administración de Justicia, política asistencial...).

(3) La forma concreta de relacionar las «leyes objetivas del desarrollo capitalista» y la «lucha de clases» ha constituido siempre la cuestión decisiva en el análisis marxista del comportamiento estatal. La opción generalizada por subordinar la «lucha de clases» a los requerimientos de las «leyes objetivas del desarrollo capitalista» ha ensombrecido el análisis marxista con ribetes funcionalistas.

(4) HOLLOWAY, J., y PICCIOTTO, S.: *State and Capital: a Marxist Debate*, Edward Arnold, Londres, 1978, pág. 63.

(5) GOUGH, I.: *Economía política del Estado del bienestar*, H. Blume Ediciones, Madrid, 1982, pág. 121.

(6) SAWYER, M. L.: *The Challenge...*, op. cit., pág. 318.

Desarrollando esta idea, O'Connor (7) asocia a cada una de estas categorías un tipo de gasto público, que denomina «inversión social», «consumo social» y «gasto social», respectivamente, agrupados en las funciones de *acumulación* (los dos primeros) y de *legitimación* (el restante).

Pero, lo que hay que destacar, por encima de las diversas clasificaciones posibles de las funciones económicas del sector público, es que la intervención económica estatal, para los autores marxistas, es una consecuencia directa de las limitaciones y debilidades del modo de producción capitalista. El Estado sería utilizado por la clase dominante para provocar *contratendencias en un sistema económico abocado a la autodestrucción*. Si las leyes objetivas que el materialismo histórico encuentra en el seno del capitalismo —nucleadas en torno a la caída tendencial de la tasa de beneficio— determinan la necesaria finitud de éste, el sector público vendría a ser el instrumento utilizado por la burguesía para eludir o retardar este destino histórico.

En síntesis, como reflejan Holloway y Picciotto (8), el «*desarrollo del Estado sólo puede ser entendido en el contexto del análisis de la crisis capitalista, y particularmente de la movilización de las contratendencias a la tendencia a caer de la tasa de beneficio*». Es esta tendencia el grave *desajuste* económico que da paso a la intervención pública.

c) Y, por fin, los *keynesianos* adoptan una actitud metodológica semejante. Keynes defenderá, en su «Teoría General», una permanente y amplia intervención del sector público en la economía, pero sólo después de constatar analíticamente que «los principales inconvenientes de la sociedad económica en que vivimos son su *incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos*» (9).

La probabilidad cierta de un equilibrio macroeconómico a niveles inferiores al de pleno empleo de los recursos productivos, con su correspondiente tasa de desempleo, constituye el principal *desajuste* económico que requiere la intervención pública. Dado que esta situación de pleno empleo sería inalcanzable de forma automática, se deberán establecer exógenamente métodos de gestión de la demanda efectiva.

En efecto, en el esquema keynesiano de interpretación de los fenómenos económicos, el nivel de renta y del empleo dependen del nivel de demanda global, por lo que las fluctuaciones que se produzcan en la misma pueden fácilmente provocar variaciones en el volumen de ocupación (10). Por tanto, la debilidad de

(7) O'CONNOR, J.: *The Fiscal Crisis of the State*, St. James Press, Nueva York, 1973, págs. 6 y sigs.

(8) HOLLOWAY, J., y PICCIOTTO, S.: *State...* op. cit., pág. 63.

(9) KEYNES, J. M.: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Ed. F.C.E, México, 1977, pág. 328.

(10) Para una explicación más detallada, vid., por ejemplo, FERNÁNDEZ DÍAZ, A.: *Política económica coyuntural*, ICE, Madrid, 1979, págs. 19 y 22.

la demanda y sus oscilaciones constituyen el problema esencial de una economía de mercado en la que cabe, como fenómeno natural, la posibilidad de un equilibrio a niveles que impliquen la existencia de recursos ociosos. La manipulación, adecuada y permanente, de la demanda agregada —fundamentalmente, a través de políticas fiscales y monetarias— se convertirá en el mecanismo básico de resolución de los desajustes derivados de la existencia «normal» de niveles de actividad económica no deseados.

Una vez más, el agente público es introducido en el universo económico con ocasión del planteamiento de un problema o desajuste en el discurrir de una dinámica económica concebida autónomamente. Si no se hubiera planteado previamente este problema, no hallaríamos causa para el desempeño público de funciones económicas. En este sentido, el propio Keynes (11) confiesa que defiende una amplia intervención pública en la economía como forma idónea de eludir los riesgos e insatisfacciones inherentes a un sistema de mercado.

Como hemos comprobado con este somero repaso a los planteamientos analíticos de las principales escuelas de pensamiento económico respecto al fenómeno de la intervención pública, la norma habitual es la interpretación de las iniciativas públicas como respuestas automáticas a las demandas de unos procesos económicos amenazados por su propia lógica interna. En otras palabras, el sector público es presentado, en general, como un *epifenómeno económico*, cuyas iniciativas le son reconocidas, tácitamente, en virtud de una cláusula residual.

Identificábamos el intento de justificar el *carácter necesario* de las actuaciones económicas públicas constatadas como la segunda nota metodológica común a los procesos de obtención de las proposiciones relativas al papel del sector público en una economía de mercado. De esta manera, se suelen presentar como consecuencias «naturales» de la concepción de la intervención pública derivada de un marco teórico de referencia cuantas funciones o iniciativas económicas desempeñe el sector público en un escenario determinado.

Así, por ejemplo, Musgrave considera que los propios programas de gasto social se ajustan perfectamente al papel que debe desempeñar el sector público de acuerdo con la lógica analítica de los fallos del mercado. La conservación de la salud, la provisión de servicios educacionales y de formación profesional o la mejora de la vivienda producirían externalidades positivas que, según el análisis neoclásico, justifican su total o parcial financiación pública. Para éste autor se trataría de «merit wants» («necesidades tutelares») cuya satisfacción se asegura de manera imperativa, al margen de las preferencias de los consumidores.

Pero, Musgrave estima que incluso las funciones de redistribución y de estabilización llevadas a cabo por los sectores públicos, fundamentalmente en la

(11) *Ibid.*, pág. 335.

segunda mitad de este siglo, se adecuarían exactamente a las proposiciones que, sobre el papel económico del sector público, cabe inferir de la Teoría de los fallos del Mercado, en una acepción amplia de éstos.

Otros autores afirman el carácter necesario o inevitable —dado un paradigma teórico de referencia— de las actuaciones económicas públicas efectivamente desarrolladas acudiendo a interpretaciones de índole funcionalista, fundadas en lecturas *a posteriori*. Tratemos de evidenciarlo:

a) Los autores —de formación neoclásica o keynesiana— partícipes de la «teoría del determinismo tecnológico»: estos autores, en palabras de Mishra, tienden a pensar que tanto la percepción como el tratamiento de los problemas (ya sean de índole económico, social o político) «están condicionados por las consecuencias y requerimientos de la tecnología industrial» (12).

Para estos autores, la tecnología —como aplicación sistemática del conocimiento científico a los procesos productivos— plantea un aumento considerable de demandas, que no se circunscriben al ámbito de lo puramente físico, sino que afectan, netamente, al entramado institucional. Tal magnitud alcanzaría esta afectación, que Galbraith, por ejemplo, llega a sentenciar: «Lo que *determina la forma de sociedad* es el conjunto de los imperativos de la tecnología y de la organización, no las imágenes ideológicas» (13).

Así pues, podemos sintetizar el planteamiento básico de esta teoría en dos proposiciones:

1. El nivel de tecnología es la variable principal en la explicación del desarrollo económico.

2. Existe una clara interrelación causal entre el desarrollo económico, por un lado, y los cambios políticos y sociales, por otro.

De esta forma, la tecnología implantada en los procesos productivos sería la responsable última de la concreta institucionalización política y social del país en el que tienen lugar tales procesos. En concreto, en lo que afecta al análisis de la intervención pública en la economía —objeto específico de nuestro estudio—, la progresiva complejidad de la organización de la producción y del trabajo habían venido demandando «naturalmente» una mayor involucración del sector público en la dinámica económica. Autores como Wilensky y Lebeaux (14), o Florá (15) han tratado de contrastar empíricamente esta presunta ligazón existente entre el

(12) MISHRA, R.: *Society and Social Policy. Theories and Practice of Welfare*, Macmillan. Londres, 2ª ed., 1987, pág. 90.

(13) GALBRAITH, J. K.: *El nuevo estado industrial*, Sarpe, Madrid, 1984, pág. 52.

(14) WILENSKI, H. L., y LEBEAUX, C. N.: *Industrial Society and Social Welfare*, Free Press, Nueva York. 2ª ed., 1965.

(15) FLORA, P. and others: *State, Economy and Society in Western Europe, 1815-1975*, Campus Verlag, Frankfurt, 1987.

estadio de desarrollo tecnológico-económico y las formas que adopta la intervención pública.

La «ley de la actividad creciente del Estado», formulada por Adolph Wagner (16) en 1883, constituiría un precedente señero de la «teoría del determinismo tecnológico». Esta ley afirmaba que el desarrollo de las actividades del sector público era la consecuencia natural de la elevación del nivel de vida que acompaña la industrialización de la economía. Además, siguiendo los dictados de la ley, la complejidad creciente de la economía industrial obligaría al sector público a ampliar e intensificar las diversas formas de actividad reguladora, y a incrementar el suministro de bienes de consumo colectivo. En este sentido, Wagner defendía que la elasticidad-renta de la demanda de bienes ofrecidos por el sector público era superior a la unidad.

Una aplicación más reciente de la «teoría del determinismo tecnológico» a la explicación del fenómeno de la intervención pública en la economía nos la proporcionan George y Wilding. Para estos autores, el Estado del bienestar —como última forma histórica de intervención pública en las economías occidentales perfectamente reconocible— podría interpretarse «como respuesta lógica a problemas prácticos, como mero producto del impacto de la industrialización, la urbanización y el cambio tecnológico» (17).

b) Una holgada mayoría de los análisis *marxistas* de la intervención pública en la economía están, asimismo, imbuidos en la lógica funcionalista. En este sentido, Paramio subraya que los autores marxistas tienden a obsesionarse con la *funcionalidad* de la intervención pública para el desarrollo capitalista, «funcionalidad que se explica a partir de una concepción instrumentalista del Estado, como fruto de la acción deliberada de ‘un sujeto’ (el mismo Estado), o bien, a partir de una concepción estructural-funcionalista, como consecuencia de la propia lógica del capital» (18).

En la mayoría de estos análisis marxistas, la *única* razón de la existencia del Estado radica en facilitar la reproducción del capital. Y además *la actuación del Estado debe ser siempre funcional para los intereses de la clase dominante, y por tanto éstos se definen en correspondencia con la actuación real del Estado*. Es decir, a menudo, los intereses del capital se identifican y describen sólo tras verificar y evaluar las actuaciones estatales.

(16) WAGNER, A.: *Three Extracts on Public Finance*, Eds. P. A. Musgrave; A. T. Peacock, Macmillan, Londres, 1958.

(17) GEORGE, W., y WILDING, P.: *Ideology and Welfare State*, Routledge & Paul, Londres, 1976, pág. 28.

(18) PARAMIO, L.: *La crítica marxista del Estado del bienestar*, Sistema, núm. 80/81, noviembre 1987, pág. 39.

Justificando este proceder analítico, Holloway y Picciotto (19) afirman que las relaciones de producción capitalista, en su esencia, no son regulables políticamente, porque ello impondría, ni más ni menos, que la abolición del sistema capitalista. Por eso, debemos concluir —en opinión de estos autores— que, en el contexto concreto creado por el modo de producción imperante, la función del Estado burgués no puede ser nunca más que la creación de las condiciones externas para que se verifique el proceso de reproducción social que se regula a sí mismo, sobre las bases de la ley del valor.

Así pues, para la mayor parte de los autores marxistas, el sector público de una economía mixta se limitaría a atender, solícitamente, las necesidades coyunturales derivadas de las relaciones de producción capitalistas. Un ejemplo claro de esta percepción nos lo facilitan Baran y Sweezy (20) y, en general, los análisis realizados en la línea de «la lógica del capital». Baran y Sweezy, basándose en un modelo de capitalismo monopolista de Estado, aportan una interpretación netamente *funcionalista* y «*a posteriori*» del fenómeno del creciente gasto público, que constituye, por cierto, la más significativa manifestación de los modos actuales de intervención pública. Según Baran y Sweezy, el gasto público puede reconducirse a dos principales categorías:

— Gasto económico o en capital social: cuyo objeto inmediato es incrementar la productividad del capital.

— Gasto social: cuyo único objeto es absorber los excedentes de un sistema de producción masivo que, debido al enorme desarrollo del potencial productivo, derivado de los avances tecnológicos, se enfrenta a eventuales crisis de subconsumo que él mismo provocaría.

Este es un supuesto típico de explicación funcionalista de la intervención pública en la economía. No se concibe que alguna actuación del sector público resulte disfuncional o meramente neutra para la reproducción del capital: el gasto público —ya sea de índole económico o social— sirve *siempre* lealmente a los intereses del capital. Esta conclusión inapelable ha caracterizado las obras de autores como Fine y Harris (21), o Jaffe (22), auténticos clásicos entre los análisis de la intervención pública efectuados en el marco de la «lógica del capital». Todos ellos, en palabras de Felipe Serrano, «inciden en que es preciso remitir

(19) HOLLOWAY, J., y PICCIOTTO, S.: *State and Capital. A Marxist Debate*, Edward Arnold, Londres, 1978.

(20) BARAN, P. A., y SWEETZ, P. M.: *El capital monopolista*, Ed. Siglo XXI, 1982.

(21) FINE, B., y HARRIS, L.: «El gasto público en el capitalismo avanzado: una crítica», *Capitalismo y gasto público*, Barca de Caronte, 1978.

(22) JAFFE, A. S.: «El Estado y la teoría de la crisis», *Hacienda Pública Española*, núm. 66, 1980.

toda la actividad estatal a las necesidades funcionales del proceso de acumulación» (23).

Por citar otro ejemplo que nos resulte más próximo, el propio Javier Pérez Royo defiende la permanente adecuación de las formas de intervención pública a las necesidades históricas del modo de producción. Aplicando este criterio, interpreta el Estado del bienestar como la forma de intervención típica del fordismo, pero, eso sí, «las decisiones políticas que han conducido al Estado social eran decisiones *inevitables* una vez que la sociedad capitalista había alcanzado un cierto grado de desarrollo» (24).

En mi opinión, las explicaciones «*a posteriori*» que pretenden relacionar, estricta e inexorablemente, cualquier mutación en las formas de intervención pública en la economía con las «*necesidades funcionales*» de un concreto sistema económico amenazan el rigor analítico de la investigación del papel económico del sector público en una economía de mercado.

En este sentido, y si se podría argumentar fidedignamente en términos funcionales si se admitiera que un hecho institucionalizado (como el sector público), aunque cumpla funciones positivas para la reproducción de una realidad social, pudiera también tener aspectos neutros o disfuncionales respecto a dicha reproducción. Pero, si además, se pretende explicar la *persistencia del hecho institucionalizado en cuestión* (en nuestro caso, el sector público) *por su funcionalidad positiva*, es preciso tratar de mostrar *qué mecanismos retrocausales son los que provocan tal persistencia*.

Pues bien, estas explicaciones suelen obviarse, lo que redundaría en la consideración del sector público como un *elemento absolutamente determinado por una lógica de desarrollo económico*.

III. OPCIONES METODOLÓGICAS CONTRAPUESTAS EN LOS DISTINTOS PROGRAMAS DE INVESTIGACION

Pese a los rasgos comunes que presenta, en las distintas escuelas de pensamiento económico, el proceso de determinación del papel del sector público en una economía de mercado, éstas realizan opciones metodológicas contrapuestas a la hora de establecer la *unidad básica de análisis* y el *postulado motivacional* de referencia, elementos que, en la terminología comúnmente aceptada de Lakatos (25), constituirían el *núcleo firme* de un programa de investigación.

(23) SERRANO, F.: *Economía política de la Seguridad Social española*, Tesis Doctoral, Universidad del País Vasco, 1987.

(24) PÉREZ ROYO, J.: *Derecho y Economía en el Estado Social*, C.E.E., Madrid, 1988, página 44. (Subrayado nuestro.)

(25) LAKATOS, I.: *La metodología de los programas de investigación científica*. Alianza Editorial, Madrid, 1983. (Traducción de la versión original de 1978.)

Así, por ejemplo, mientras que la escuela de la *Public Choice* (Teoría de la elección pública) adopta el principio del *individualismo metodológico* y el postulado motivacional del «*homo-economicus*» (opciones coherentes con el propósito de esta escuela de profundizar y extender las teorías microeconómicas neoclásicas al análisis del proceso de adopción de las decisiones públicas, y en general, a las instituciones y fenómenos políticos), los autores keynesianos postulan una *teoría orgánica del Estado* fundada en la noción de *interés general* o *bien común*.

Tratemos de enfrentar las distintas opciones metodológicas, poniendo de manifiesto sus implicaciones para la concepción de la política económica:

a) En lo relativo a la definición de la *unidad básica de análisis*, ya hemos anticipado la opción de los autores de la *Public Choice* por el principio del *individualismo metodológico*. Como expresa Buchanan (26), desde el individualismo metodológico, todo análisis se resuelve, finalmente, en consideraciones a las que hace frente el individuo como agente decisor. Es decir, el *individuo es la unidad básica de análisis*, por lo que, en el ámbito de nuestra concreta investigación, se deberá reducir la lógica de la organización social o colectiva a una lógica del cálculo del individuo bajo diferentes tipos de arreglos institucionales. Y esto es así porque *sólo los individuos tienen intereses y objetivos*.

Desde esta perspectiva, los gobiernos o instituciones políticas —sujetos activos de la política económica— se conciben, únicamente, como complejos procesos o arreglos institucionales a través de los cuales los individuos toman decisiones colectivas. En palabras de Buchanan: «La política constituye una estructura de intercambio complejo entre individuos, una estructura bajo la cual los individuos buscan asegurar colectivamente aquellos objetivos propios privadamente definidos que no pueden ser realizados a través de los intercambios simples de mercado.»

Consecuentemente, la sociedad como tal ni define objetivos propios ni adopta decisiones, sino que las elecciones colectivas son el resultado de algún método de agregar las decisiones individuales.

Por contra, otras escuelas de pensamiento económico asumen el principio del *colectivismo metodológico* como base para fundamentar bien una concepción orgánica de las instituciones políticas (análisis keynesiano), bien una teoría de las clases (análisis marxista).

Así, en el análisis keynesiano, el Estado constituye una *realidad exterior y superior a los individuos y persigue fines propios*. De esta forma, el sector público definiría sus objetivos económicos —normalmente supeditados, en la lógica

(26) Véase BUCHANAN, J. M.: «The Constitution of Economic Policy», *Economics: Between Predictive Theory and Moral Philosophy*, Ed. J. M. BUCHANAN, Texas University Press, 1987. BUCHANAN, J. M., y TULLOCK, G.: *El cálculo del consenso*, Espasa Calpe, Madrid, 1980. (Traducción del original de 1962.)

keynesiana, a la consecución del pleno empleo—, y diseñaría, en consecuencia, los mecanismos instrumentales más adecuados para la satisfacción de los mismos.

Por tanto, se contemplan, en clave keynesiana, dos sujetos relevantes en el análisis económico: el agente económico privado y el agente económico público. Ambos tienen entidad y objetivos propios en la dinámica económica. Mientras que el primero asegura la satisfacción de las necesidades privadas a través del mecanismo del intercambio y el juego del mercado, el segundo, procura satisfacer las necesidades públicas por la vía coactiva y los procedimientos de exacción y de atribución. Además, y frente a la percepción neoclásica precedente, el Estado no tendría por qué limitarse a desempeñar una función de transmisor de cierta categoría de preferencias individuales y de productor que deba ajustarse con mayor o menor amplitud, según las necesidades públicas consideradas, a dichas preferencias.

En el análisis marxista, el principio del colectivismo metodológico permite identificar dos grandes clases en la sociedad capitalista: la clase burguesa o dominante y la clase trabajadora. Cada una de estas clases tendría unos *intereses y objetivos específicos* que entran en radical conflicto con los defendidos por la otra. Este antagonismo esencial e inevitable —que deriva del carácter crecientemente social y cooperativo de la producción capitalista— determina la lucha permanente entre dos clases cuyos intereses son incompatibles.

Esta lucha entre el capital y el trabajo adopta muchas formas, la más amplia de las cuales es la forma política. Por eso, los *conflictualistas* (que constituyen, a mi juicio, la principal y más audaz de las corrientes marxistas contemporáneas) sostiene que el Estado es un espacio privilegiado para dilucidar el conflicto de clase. De esta manera, la intervención del sector público (sus políticas económica y social, por ejemplo) dependerá del balance de este conflicto que enfrenta a la clase dominante con el proletariado.

Así, Gough afirma que la fuerza que alcanza la presión de la clase obrera puede medirse, a grandes rasgos, por la extensión y el nivel de los beneficios sociales. Compartiendo esta visión, O'Connor sostiene que el volumen y la composición del gasto público reflejan el momentáneo desenlace parcial del conflicto de clase.

Al margen de la interpretación marxista, las implicaciones de esta opción entre el individualismo y el colectivismo metodológicos para la concepción de la política económica son obvias: si se reconoce al Estado como realidad social y unidad de análisis (supuesto keynesiano), podemos aceptar como hipótesis la autonomía del Estado en el desarrollo de su actividad económica; si negamos la existencia de un centro de interés distinto al individuo (supuesto adoptado por la *Public Choice*), debe rechazarse de pleno dicha hipótesis.

b) La otra gran opción metodológica planteada en el proceso de determinación del papel económico del sector público es la referente al *postulado motivacional*, es decir, al criterio de racionalidad concreto que ha de orientar la actuación de los sujetos contemplados en el análisis.

En principio, y así lo admiten los autores de la *Public Choice*, no existe ninguna relación directa entre el individualismo metodológico y las motivaciones que es posible atribuir o suponer a las personas cuando éstas actúan en el marco de las reglas e instituciones políticas, en sus roles de elección pública: podríamos suponer, igualmente, que los individuos son altruistas o egoístas. Sin embargo, el postulado motivacional adoptado por la escuela de la *Public Choice* es el llamado postulado del *homo-economicus*. La adopción de este postulado motivacional implica suponer que las personas objeto de estudio orientan su comportamiento y acciones al logro de determinados objetivos propios, y que su bienestar económico, estrictamente definido, es el componente más importante de la supuesta función de utilidad individual, cuando estos individuos deciden y actúan bajo el ámbito de las instituciones políticas.

Aún más, como subraya Fernando Toboso (27), el criterio del *homo-economicus* suele formularse en sentido restringido, reduciendo la consideración de elementos reportadores de utilidad, de modo exclusivo, a las variables tradicionalmente calificadas de económicas, tales como el nivel de renta, de riqueza o el estatus económico global. Sólo algunos autores, como Alchian, defienden la necesidad de incluir bienes como el prestigio, el poder, el conocimiento, la libertad o el bienestar de los otros en la formulación de la función de utilidad propia del *homo-economicus* (28).

En el contexto keynesiano, por contra, contemplábamos dos tipos de sujetos, que obedecen a pautas de comportamiento económico diferentes. Mientras que los agentes económicos privados se atienen al mecanismo del intercambio y el juego del mercado, el fundamento de la acción pública está en la noción de *interés general* o *bien común*. El Estado, en tanto que institución, es la expresión de una realidad social que se incorpora y se personifica. Como institución responde a una idea de obra o empresa que debe realizarse en un medio social determinado. Las manifestaciones de una misma concepción, canalizados a través de los adecuados procedimientos, permiten a los miembros del grupo social institucionalizado participar en la realización de aquella idea. Luego, en última instancia, sería la comunidad política, el sujeto económico que persigue fines y utiliza mecanismos que le son propios.

(27) TOBOSO, F.: «El papel del 'homo-economicus' en la teoría positiva de la elección pública», *Cuadernos de Economía*, vol. 19, 1991, págs. 321-339.

(28) Por eso, autores como Buchanan llegan a admitir que otros postulados como el *homo-cristianus* o el *homo-kantianus* pueden constituir sendas alternativas en el ejercicio teórico positivo. (Vid. Buchanan, J. M.: «Towards ...», *op. cit.*)

Sin embargo, la noción de *interés general* o *bien común* es rehusada desde perspectivas teóricas bien distintas:

— En opinión de algunos autores, porque trataría de ocultar la realidad de los conflictos de intereses entre grupos. Esta realidad configura el núcleo analítico de la investigación marxista del papel económico del sector público, en la que la lucha de clases sirve de hilo conductor.

— Según otros autores más próximos a la *Public Choice*, como Downs (29), porque la acción pública se explica mejor considerando que su fin es la toma del poder o el mantenimiento de un partido político en el poder, a través de la maximización del número de votos. Downs analiza los partidos políticos bajo el supuesto de que actúan como empresas; como tales maximizan su función objetiva que, en este caso, no es otra que la obtención de votos.

IV. CONCLUSION FINAL

Como se ha puesto de manifiesto —y aún constatándose el influjo de ciertas actitudes analíticas coincidentes en la práctica generalidad de los trabajos sobre el papel del sector público en una economía de mercado— la definición discrepante, por las distintas escuelas de pensamiento económico, de los elementos claves del núcleo firme de un programa de investigación, trae como consecuencia la formulación de proposiciones normativas tan enfrentadas.

Si la definición de la unidad básica de análisis y la adopción del postulado motivacional se resuelven de manera opuesta en los principales planteamientos analíticos (neoclásicos, keynesianos, marxistas o de la *Public Choice*), es perfectamente lógico que se atribuyen al sector público ámbitos de actuación y funciones diferentes. Todas las divergencias metodológicas de partida, y el empleo de instrumentos de análisis recíprocamente excluyentes, se reflejan, finalmente, en una diferente concepción de la política económica y de sus posibilidades de aplicación.

(29) DOWNS, A.: *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, Nueva York, 1957.