CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento PE/1

INTRODUCCION AL ANALISIS DE POLITICA ECONOMICA *

Un planteamiento genérico e intuitivo

Enrique Sierra Castro

* El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los Cursos del Programa de Capacitación.

78-8-1568

/b) Clases de agentes

/Capítulo IV

/Introducción

Introducción

TENDENCIAS EN LA ENSEÑANZA DE POLITICA ECONOMICA

El tema de Política económica - como expresión de la "economía práctica", o de la "economía como arte", o de la economía en un sentido teleológico o normativo - no obstante su permanente actualidad y creciente interés, no siempre es tratado en la cátedra universitaria y en los cursos de post grado que se ofrecen en América Latina con suficiente sistematización didáctica 1/.

La ausencia de una mejor exposición es comprensible, ya que el tema es de sí complejo: contiene, en igualdad de importancia, aspectos propios de la sociología, del derecho, de la ciencia política y de la economía, además de estar intensamente compenetrado de doctrinas y de condicionantes históricas.

La forma más frecuente de enseñar Política económica es fragmentando el tema en sus áreas instrumentales más importantes - política fiscal, política monetaria, política cambiaria, etc. - y hacer respecto a cada una análisis que combinan objetivos e instrumentos, y tratamientos teóricos y de experiencias. En algunos casos el análisis se inclina más a lo teórico, estudiándose los objetivos e instrumentos a la luz de alguna escuela teórica, como la keynesiana o la económica del bienestar; en otros, se prefiere la discusión de casos o situaciones empíricas que han sucedido o están ocurriendo. Generalmente, en esas formas de análisis no se distingue el objetivo de los instrumentos, ni lo doctrinario de lo teórico.

1/ Esta afirmación se basa en la experiencia que el autor ha tenido como estudiante y como profesor, y es válida como generalidad en el caso de Latinoamérica. Gran parte de los textos de autores europeos y norteamericanos dedicados al tema, también presentan las inclinaciones comentadas.

/El resultado

El resultado de la primera inclinación, por lo general, es la creación en los estudiantes de una capacidad para manejar cierta modelística basada en técnicas de cuantificación, a la vez que una posición dogmática respecto al cuerpo téorico que se les enseñó. Tratan - como es natural - de explicar la realidad en base a él, independientemente de sus limitaciones y del contenido ideológico que lleva implícito. Cuando han conocido más de una teoría, lo más corriente es la aplicación confusa de sus diferentes supuestos, tesis y métodos, sin reparar en las premisas valorativas que informan cada parte de las teorías.

En cambio, si se ha preferido el estudio pragmático, el resultado más general es la ilustración que el estudiante logra sobre tal o cual acontecimiento económico y político de la realidad tomada como referencia; se forma opiniones sobre ella, frecuentemente, sin adecuada sistematización a la vez que sus análisis permanecen relativamente ajenos a las teorías económicas.

En uno y otro caso se omite una explicación sobre el proceso social y político que implica tomar decisiones sobre objetivos e instrumentos de política económica. Además, no se suelen tratar los objetivos más generales que orientan esta clase de procesos o se les aborda de manera limitada y ambigua; todo ello en atención a que el proceso político y sus implicancias doctrinarias sería un dato para el economista. Así, el tratamiento de los instrumentos carece de una base definida de donde inferirse, lo que da lugar a estudiarlos de manera independiente, como categorías que existan por sí mismas. El resultado de esta forma de enseñar política económica es admitir la existencia de un conjunto de instrumentos que se pretende "técnicamente válido", y del que se desconocen sus implicancias doctrinarias.

Pero, el proceso de Política económica es tal que aunque el analista pretenda ser rigurosamente imparcial, no puede desconocer su desarrollo ni

/evitar la

evitar la relación de mutua influencia, que se da entre él y el proceso; esto es, que el proceso influye en el analista, en las motivaciones y en aspectos de su vida material e intelectual, a la vez que las opiniones, actividades e investigaciones de éste se suman a la elaboración de decisiones que implica tal proceso. El diagnóstico de una situación económica dada, la respuesta u opinión de un economista a un político, forma parte - quiérase o no - de los antecedentes que alimentan la controversia implícita en el proceso. Además - y esto es otro aspecto sustantivo de la realidad - el economista como profesional está inducido, por su propio conocimiento sobre los problemas económicos, a participar activamente en los procesos mencionados. De manera que difícilmente se encuentra el agente "imparcial" y "puro" como lo supone la idea de "asesorar" o "aconsejar", o del economista que como profesional admite los fines como datos. En los procesos de política económica es, prácticamente imposible.

En cuanto al estudio de los instrumentos, en los planes universitarios es frecuente observar que el tiempo dedicado al análisis de política económica no es suficiente para tratarlos todos, dado su alto número y de diversidad de especificaciones que presenta. Ello induce al estudio por separado de algunos tipos de instrumentos, tales como la tributación, la deuda pública, los salarios mínimos, etc., con lo que se tiende a darles un tratamiento especializado, a menudo, sin suficientes consideraciones sobre el conjunto general de instrumentos que emplea la política económica 2/.

2/ El tratamiento especializado de los instrumentos es absolutamente necesario. A lo que este párrafo alude es la conveniencia de estudiar cada grupo de ellos dentro de un marco de referencia general, como el que se expone en el capítulo IV de este texto.

/La superación

La superación de los defectos aludidos sería posible si los programas de enseñanza, después de tratar la teoría y el método económico - explicitando claramente las hipótesis ideológicas de cada escuela - abordaran tratamientos sistemáticos del proceso de política económica y la enunciación de las bases analíticas y valorativas que dan origen a los conjuntos de instrumentos que utilizan los países. Después de esos estudios introductorios, es posible hacer, de manera más integral y profunda, el tratamiento de áreas específicas de política económica o el análisis de situaciones empíricas.

Las premisas del enfoque intuitivo

Los argumentos anteriores justifican una cátedra o curso de introducción al tratamiento del proceso de política económica que se prolongue hasta la enunciación sistemática de los instrumentos. Lo ideal sería que este tema fuera previo al estudio de las técnicas y problemas relacionados con la planificación.

El propósito de estas notas es, precisamente, exponer los temas que comprendería esa introducción. Para ello se parte admitiendo que el contenido sustancial del proceso de política económica reside en la definición y administración del poder que la sociedad otorga a los agentes públicos para actuar directamente en la vida económica y para acondicionar las actividades de los agentes privados y también de los públicos. De ahí que dicho proceso tenga una naturaleza política y social, que posea un carácter eminentemente histórico, y que esté motivado por tendencias ideológicas.

En efecto, puede admitirse que el proceso de política económica - y por supuesto la participación que en él tienen los distintos agentes - se alimenta por el contraste permanente entre la imagen que los agentes poseen de la realidad y sus proposiciones de lo que debiera ser; de ese contraste surgen los problemas o cuestiones que la acción del estado trata de resolver. Pero, para el proceso de política económica esos problemas sólo alcanzan la

/calidad de

calidad de tales en la medida que en los centros de poder se crea consenso sobre ellos. Estos aspectos - agentes que contraponen la imagen que tienen de la realidad con sus esquemas ideológicos, o con sus aspiraciones o deseos; consenso sobre los problemas planteados; especificación de la actuación del Estado - se dan en un tiempo y en un lugar determinado, por lo que se puede decir que tienen un carácter histórico.

La forma como se articula el proceso de Política económica es de una dialéctica difícil de generalizar; las acciones de política económica sintetizan un variado conjunto de motivaciones individuales o de grupos de agentes, de valores y de convenciones sociales, políticas y económicas, de procedimientos de negociación, de elementos estrictamente técnicos, etc. Sin embargo, a grandes rasgos se pueden individualizar ciertos aspectos esenciales que sirven para orientarse en la controversia y negociación a que da lugar la definición de problemas, objetivos e instrumentos de política, y la aplicación de estos últimos, así como para sistematizar los cambios de la realidad a que da lugar esa controversia y negociación y los instrumentos.

La caracterización que se ha hecho del proceso de Política económica deja en claro que su tratamiento rebalsa el ámbito de la Teoría económica. Comprende la problemática que plantea la asignación de recursos escasos y de usos alternativos - (o de la producción y distribución, si se prefiere el concepto de la Economía política) - pero, la trata en término de agentes específicos y en torno de la idea de aplicar un instrumento. Esto significa, que si el análisis de Política económica carece de un mínimo de especificidad en cuanto a los agentes comprometidos y omite los instrumentos deja de ser tal; pues, por naturaleza tiene un sentido teleológico, el que para lograrse hace necesario identificar los agentes que pretende afectar o comprometer.

Si se acepta esta diferenciación del Análisis de política económica respecto al Análisis económico, y se admite el carácter social y político, y la condición histórica de los procesos que son el objetivo de aquél, se

/hace evidente

hace evidente la necesidad de un método consecuente para identificar y estudiar en la concatenación que se presentan en la práctica, los agentes, objetivos, instrumentos y los cambios que se producen en la realidad, delimitando temporal y espacialmente cada proceso de política económica.

Antecedentes del planteamiento

El propósito de las páginas siguientes es tratar - con un acentuado sentido didáctico - el concepto de política económica y su evolución histórica, presentar una esquematización del proceso social y político a que dan lugar las decisiones de política económica, hacer algunos alcances al contenido del Análisis de política económica y al problema de su metodología, y presentar la enunciación y clasificaciones genéricas de los instrumentos. El análisis que se hace de estos temas se ilustra con la presentación de ejemplos de procesos y de planteamientos de política económica elaborados como ejercicios pedagógicos, a lo que se agrega un cuestionario y una lista de problemas.

Los ejemplos, planteamiento y problemas aludidos, en su mayor parte, han sido tomados directamente de la realidad latinoamericana, y otras de Europa Occidental; su objetivo es permitir a los estudiantes ejercitarse en la identificación de las categorías del esquema desarrollado y transmitirles una imagen, aunque muy formal, de la complejidad de los procesos.

También se ha agregado una bibliografía selecta de textos y artículos que se han estimado adecuados para completar el estudio de los diferentes temas, especialmente en lo que se refiere a las características de los grupos de agentes que se consideran importantes.

Este enfoque introductorio al Análisis de política económica surgió en la División de Capacitación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de Naciones Unidas, como respuesta a la necesidad de tratar, en los cursos de post grado que sobre planificación dicta esa institución, de manera sistemática y dentro de una amplia cobertura conceptual los

/procesos de

procesos de política económica y de planificación que tienen lugar en América Latina. La idea central que lo inspiró fue evitar que la enseñanza de política económica que imparte cayera en los defectos tradicionales acotados al principio, o que se transformara en meras recomendaciones de lo que convenía hacer. Al optar por este planteamiento introductorio se pensó que lo más importante era crear una capacidad analítica de los fenómenos de política económica, antes que proponer diagnósticos y soluciones, no obstante las tesis que mantiene sobre el particular.

Por otra parte, las dificultades que ha enfrentado la política de desarrollo que se ha postulado en América Latina y el establecimiento de procesos de planificación, indujo a buscar la forma de exponer la naturaleza del proceso que aquella y éste significaban. Tal interés, asociado a la insatisfacción que sobre la enseñanza tradicional de política tenían sus profesores, dieron lugar a una revisión de textos y programas de enseñanza que condujo al planteamiento que se expone. Este se ha ensayado en no menos de 10 cursos de post-grado formado por participantes de diferentes profesiones, y también se ha presentado en cátedras universitarias para economistas. En todas estas ocasiones ha tenido acogida y se ha estimado útil; además permanentemente se le ha estado criticando e introduciendo modificaciones parciales hasta conformar el esquema aquí presentado.

La formulación del planteamiento en referencia fue iniciada por el profesor Carlos Lessa de Brasil y el autor, quienes recibieron una importante colaboración de otros economistas latinoamericanos como Samuel Lichtensztejn de Uruguay, de Flavio Machicado y Pablo Ramos de Bolivia, de Norberto García de Argentina y de otros que sería largo enumerar. Sin embargo, la presente versión es de exclusiva responsabilidad del autor, por lo que no debe ser interpretada ni como opinión del Instituto ni de los profesores mencionados.

/Se reconoce

Se reconoce de antemano que el esquema planteado resulta insuficiente para aprehender toda la dialéctica que poseen los procesos de política económica y que las categorías empleadas a menudo están sólo enunciadas, sin especificar mayormente su contenido. En descargo de esos defectos, valga la opinión que esta presentación es un primer paso hacia el tratamiento interdisciplinario que el Análisis de política económica reclama. De ahí que quede abierto a toda crítica y revisión de otros cientistas, y que se tenga la expectativa que de su examen surje un esquema capaz de captar plena y sistemáticamente el tema, a la vez que sea suficientemente didáctico. No hay en este planteamiento, más novedad que una pretensión de sistematización para empezar a enseñar política económica. El contenido de esta materia ha sido ampliamente expuesto por diversos tratadistas, entre otros, por J. Meynaud J. Tinbergen 4/, H. I. Seraphin 5/, D. Watson 6/, G. Myrdal 7/.

Para alcanzar un mayor grado de certeza sobre la validez de las categorías que contiene esta proposición, es necesario confrontarlas con las formas reales que adquieren los procesos de política económica, es por eso que su perfeccionamiento queda sujeto a investigaciones que se pueden realizar y a una mayor exploración teórica. En las oportunidades en que se ha trabajado con este conjunto de categorías, se han mostrado útil para ubicarse en el curso que toman los procesos de política económica cuando se participa activamente en ellos, para organizar las investigaciones acerca de los mismos, y para ordenar el razonamiento cuando se trata de formular políticas. Como estas oportunidades no han sido muchas, el esquema a presentar conserva su carácter de un intento preliminar.

3/ Jean Meynaud, "La elaboración de la política económica".

4/ J. Tinbergen, "Política económica; principios y formulación", Fondo de Cultura Económica, México 1961.

5/ H.I. Seraphin, "Política económica general", Ed. Ateneo, Buenos Aires,1961.

6/ D. Watson, "Política económica", Editorial Gredos, S.A., Madrid 1965.

7/ G. Myrdal, "Elemento político en el desarrollo de la teoría económica", Editorial Gredos S.A., Madrid 1967.

/Capítulo I

Capítulo I

EL CONCEPTO DE POLITICA ECONOMICA: ANTECEDENTES DE SU EVOLUCION

1. El concepto de política económica

Las acciones humanas y el conocimiento científico que se identifican con Política económica formalmente poseen un doble contenido: por una parte comprenden lo relacionado con la definición y administración del poder, y por otra, con la problemática de la producción y distribución de bienes y servicios, o la asignación de recursos escasos ante fines múltiples, si se prefiere la concepción contemporánea de problema económico. Pero lo esencial de este aspecto de la vida social y de su estudio, se vincula con la legitimidad que la estructura de poder vigente le concede a las acciones que las autoridades o agentes públicos llevan a cabo para influenciar las actividades económicas, tanto de los entes privados como también los públicos, y con los cambios y alteraciones de la realidad a que dan lugar.

El derecho a intervenir - que es el principio general en que se asienta esa atribución de las autoridades públicas - no siempre ha sido aprobado; y aun cuando con el tiempo llegó a aceptarse, la intensidad y la oportunidad de su empleo, sus límites, sus finalidades y las formas específicas de su aplicación han continuado siendo objeto de controversia. De ahí que el contenido sustancial de los procesos y acciones de política económica sea el uso del poder por las autoridades públicas para restringir o acondicionar la conducta de las personas naturales y de las agrupaciones que éstas forman, así como de las propias entidades públicas, en cuanto dicen relación con las actividades económicas.

Es usual que las definiciones de esta disciplina den por entendido que el ejercicio de ese derecho de intervención de los entes públicos es sobre los privados; sin embargo, no siempre hacen explícita la idea que regulaciones y normas propias de política económica también se establecen para las agencias

/públicas. Ello

públicas. Ello proviene del modelo económico capitalista y de la ideología liberal que sirven de supuesto a tales definiciones 8/.

Pero la ampliación de las actividades estatales que históricamente ha tenido lugar dentro de ese modelo, y las reformas que ha experimentado el liberalismo, han dado lugar a nuevas entidades - como las empresas formadas en base a aportes privados y estatales, o como los servicios o empresas públicas autónomas o descentralizadas - y a diferentes modalidades de organización del sector público. La conformación de entidades mixtas y descentralizadas, que es la singularidad del actual estadio de los sistemas económicos calificados de capitalistas, hace que la política económica aplicada tenga un alto contenido en cuanto a regular el desenvolvimiento de las propias entidades públicas, las que a menudo también ofrecen resistencia a ser interferidas o acondicionadas por nuevas o más intensivas normas, o afectadas

8/ Como ilustración de esta afirmación léase la definición dada en la p. 1.353 Diccionario de Economía Política, dirigido por Claudio Napoleoni, Editorial Castilla, Madrid 1962.
La política económica es aquella parte de la ciencia económica que estudia las formas y efectos de la intervención del Estado en la vida económica con objeto de conseguir determinados fines.
Por lo tanto, según esta definición, la política económica: a) No se distingue conceptualmente de la ciencia económica cuyos métodos de análisi y esquemas lógicos aplica. b) Estudia las formas y efectos de la intervención del Estado en la vida económica con el fin de establecer si dichas intervenciones han sido, o serán, aptas para alcanzar los fines que el Estado pretendía o pretende conseguir a través de ellas. c) Adopta tales fines como los "datos" del problema sobre los que no cree que deba emitir un juicio moral, político o, en suma, extraeconómico. Así concebida, la política económica es, al igual que la ciencia económica, "una ciencia de teoremas" o una filosofía de lo posible. Consiste, con más precisión, en un conjunto de uniformidades o leyes relativas a la actuación del Estado. Otras definiciones muy frecuentes son del tipo que da C. Bresciani-Tussoni que en su obra "Curso de Economía Política; Problemas de Política Económica Fondo de Cultura, México 1961, afirma: "Así se ha formado una ciencia, que no es más que una rama de la ciencia económica, que estudia las diferentes formas y la multiplicidad de efectos de la intervención del Estado en las relaciones económicas. Tal es la 'Política Económica' en su sentido científico". (Op. cit., pág. 11).

/por cambios

por cambios en sus status jurídicos, institucionales o administrativos. Por último, debe mencionarse la autonomía que significan ante el gobierno central las administraciones estaduales y municipales.

La extensión del contenido normativo y de regulación de la política económica hasta las entidades públicas queda en evidencia al implementar políticas generales de desarrollo o de estabilización, o para enfrentar emergencias nacionales y momentos en que es esencial que las entidades públicas se comporten sujetándose a ciertas normas básicas generales destinadas a motivar e inducir a la población y a las empresas privadas a las conductas más consecuentes con los fines de la política general.

En atención a los argumentos anteriores, las entidades públicas aparecen doblemente comprometidas en el proceso de política económica; de un lado hacen el papel de ejecutores de la política o aplicadores de los instrumentos o medios de regulación, y, por otro, de agentes sometidos a esa misma clase de mecanismos de orientación.

Las definiciones de esta disciplina tampoco hacen explícito el alcance internacional del contenido de la Política económica, lo que inclina a suponer que la acción normativa o reguladora que implica sólo se ejerce en el ámbito territorial de un país. Pero, la conformación política y económica de centro-periferia y los procesos de integración regional a escala internacional, hace que los procesos de política económica rebasen fácilmente los límites nacionales.

Proceso de política económica que tienen lugar en los países centro, aun cuando giren en torno de problemas típicamente nacionales, producen efectos sobre sus áreas de influencia, a através de los cambios que introducen en las tendencias de sus inversiones, en los precios de sus importaciones y exportaciones, en sus corrientes financieras, en la orientación de sus tecnologías, etc.; ello, sin considerar los procesos que se generan sobre sus relaciones con la periferia como son los relacionados con la asistencia financiera, las condiciones en que se comercia, la ayuda técnica y militar, etc.

/En los

En los países dependientes, por otro lado, también se desarrollan procesos de política económica que afectan directamente a entidades o agentes de los países centro. Sobre el particular se pueden dar diferentes ilustraciones; pero, las más relevantes son los procesos que se desarrollan en torno al tratamiento que reciben en estos países las inversiones extranjeras, en particular aquella localizada en actividades estratégicas para el financiamiento y desarrollo nacionales.

La integración comercial y financiera entre países, también da lugar a procesos de política económica que comprometen a otras naciones, tales como la decisión de participar o nó en los acuerdos de integración y las firmas de los distintos tratados específicos que significan tales acuerdos. Pero, en la medida que los convenios de integración amplían sus materias y que el intercambio comercial y las corrientes financieras entre los países se intensifican, la discusión y medidas de política económica que van teniendo lugar se hacen más trascendentes para los países que se integran.

También cabe destacar que más allá del sentido semántico del concepto de política económica aludido en el primer párrafo, está su contenido esencialmente normativo. La Política económica trata de la concreción de las conclusiones a que arriba el análisis económico como ciencia positiva, es decir, en cuanto explica la realidad y las relaciones de causalidad entre los hechos económicos. Para traducir en recomendaciones o acciones esas conclusiones es necesario que al análisis se agreguen valoraciones sociales, toda vez que se tra de saber para qué y con qué fin social se está recomendando o llevando a cabo ta o cual medida. Esas valoraciones implican que al análisis se incorporan proposiciones ideológicas o doctrinarias que sirven como testigo para juzgar la realidad y decidir la acción destinada a confirmar el curso de los hechos o a cambiarlos según se infiera que la realidad se ajusta o nó al modelo ideológico.

/Desde este

Desde este punto de vista la política económica viene a ser la praxis de la economía, la expresión pragmática y normativa de ésta, su traducción en lo que a veces se denomina el "arte" de la economía.

Según lo anterior, para que se conformen las acciones propias de política económica es necesario que haya consenso sobre el derecho del Estado - ejercido por las entidades del sector público - para interferir los comportamientos de los agentes privados y el de las propias entidades públicas; que los agentes públicos y privados definan las cuestiones o problemas que reclaman la intervención de los primeros o la modificación de las formas vigentes de intervencionismo; que haya teorías que permitan interpretar la realidad e ideologías que aportan las bases para diseñar los modelos sociales, políticos y económicos a que aspiran los diferentes grupos. Como las acciones de política económica se realizan - como es obvio - en un medio humano cultural y sociológico bien definido, ubicado en el tiempo y en el espacio, el otro elemento a considerar es el sistema social e histórico en que tienen lugar.

La presencia concatenada de esos elementos - consenso sobre intervencionismo, definición de problemas, teoría, ideología y sistema social e histórico - se aprecia bien en la evolución del pensamiento económico y de la conceptualización que en diferentes momentos ha recibido la política económica. Por otra parte, cualquier aspecto de interés para la política económica o propia de esta disciplina - como la definición de objetivos, la selección y aplicación de instrumentos, el establecimiento de sistemas de planificación, la evaluación de las políticas ensayadas, etc. - quedan enmarcadas dentro de teorías, esquemas ideológicos, y de grados y formas dadas de intervencionismo.

No es posible definir los problemas que inducen las acciones de política ni a estas mismas, sin esos elementos; hay que reconocer, sin embargo, q

/no siempre

no siempre ellos se hacen o aparecen explícitos y bien definidos, ni que siempre los agentes que participan en los procesos de política están conscientes de la presencia de ellos. Pero, para el analista de Política económica, no sólo existen, sino que parte de su función es identificarlos.

2. Antecedentes históricos

a) En la Antigüedad Greco-Romana y en la Alta Edad Media

Un aspecto fundamental de la economía y que atañe directamente a la política económica, es la motivación que conduce al estudio del fenómeno económico. Esa motivación puede ser puramente positiva, cuando la investigación y la teorización de los hechos económicos sólo tienen interés en sí mismos; o pueden tener un carácter teleológico cuando lo que se procura es el conocimiento y la comprensión de los fenómenos económicos para obtener conclusiones que conduzcan a beneficiar a la sociedad. Lo primero se refiere al conocimiento de la economía llevado por un interés puramente filosófico y cognoscitivo; lo segundo, al conocimiento inducido por el afán de intentar el sometimiento de las actividades económicas y de las leyes que las rigen al dominio humano.

En las escuelas en que prevaleció la primera concepción, naturalmente no tuvo cabida la conceptualización de política económica; tal fue la situación del pensamiento económico en la Antigüedad Greco-Romana y en la Alta Edad Media. Las preocupaciones acerca de la producción y distribución de que dejaron testimonio los filósofos de la Antigüedad se remiten a la ética del comportamiento que debían observar los individuos en sus relaciones de intercambio, y al descubrimiento de las leyes naturales que se suponían regían las actuaciones económicas. Esto último, llevado por el propósito de que los hombres conocieran dichas leyes y pudieran comportarse conforme a ellas.

En la época medieval - hasta aproximadamente el siglo XV - se continuó aceptando la idea de un orden natural inmutable, con la singularidad que su

/aprehensión se

aprehensión se esperaba obtenerlo por revelación; mientras que en la Antigüedad se aspiraba lograrlo por medio del razonamiento. En esta segunda época, las preocupaciones acerca de la economía también giran en torno de las relaciones a que dan lugar la producción y la distribución. Se pretendía que éstas se ajustaran a códigos morales y que en ella prevaleciera la rectitud; de ahí las ideas de justicia que debían informar las transacciones, o la determinación del salario, y lo cuestionable que se hacía el cobro de la tasa de interés, por ejemplo.

Pero estas ideas generales no eran el único limitante para que se produjera una teorización significativa de la economía ni para que emergiera el concepto de política económica. Detrás de ellas existía un estadio político-social y un grado de desarrollo del sistema productivo que no hacía tan necesaria la intelectualización de lo económico.

Las sociedades antiguas estaban estructuradas de tal manera que marginaban de las élites - y, por ende, de los centros directivos - a los que realizaban funciones de producción y de intercambio. Fueron sociedades con sistemas productivos apoyados en la esclavitud, con una economía de subsistencia, en que su expansión se daba más a través de la conquista territorial que por la ampliación de la base productiva interna. Por ello el liderazgo social fue ejercido por políticos y militares, además de los sacerdotes, cuya función se extendía hasta la justificación del orden existente, especialmente ante la masa de esclavos y de quienes no participaban del poder.

Las sociedades de la Alta Edad Media, por su parte, se singularizaron por carecer de un grado suficiente de homogeneidad interna para configurar una unidad política nacional. Prevalecía como base política una monarquía, pero sin capacidad de ejercer un gobierno propiamente tal, y una iglesia que además de ser materialmente fuerte, aportaba los principales elementos ideológicos y políticos. En ese contexto, la economía se desarrolló sostenida en dos sistemas productivos, como fueron - en el agro - la organización

/feudal apoyada

feudal apoyada en la servidumbre, y - en la ciudad - el sistema corporativo basado en la artesanía.

En esta segunda época - a igual que en la Antigüedad - la producción continúa manteniendo rasgos de economía de subsistencia. Se realizaba en base a múltiples pequeños establecimientos con relativa independencia entre sí. La ampliación del sistema productivo, sin embargo, dependía de elementos internos, por cuanto en este período pierde importancia la guerra de conquista. Pero, las posibilidades de expansión económica estaban limitadas por la vigencia de un conjunto de ideas que llevaban a aceptar una sociedad estática, destinada a preservar el orden heredado.

Los valores sobre los que se organizaba la vida familiar y la de la comunidad se oponían a las actividades realizadas con fines lucrativos; se aceptaba el trabajo como un acto sin sentido económico, justificado en sí mismo, como algo natural y hasta virtuoso; no se concebía la movilidad social; al dinero se le admitía utilidad sólo como medio de cambio, no se aceptaba como fuente de lucro y se le consideraba improductivo. Iguales apreciaciones se tenía del comercio con el exterior, que por lo demás no era significativo, dado el bajo nivel de intercambio entre las comunidades.

En uno y otro tipo de sociedades - de la antigüedad Greco-Romana y de la Alta Edad Media - se suscitaban problemas propios de política económica o estrechamente ligados a ella, como eran el financiamiento de las ciudades - estados, el abastecimiento de granos, la inflación y los movimientos de reforma agraria en Roma; el financiamiento de las ciudades medievales, lo mismo que las instituciones de beneficencia o asistenciales (montes de piedad) a que dieron lugar las ideas de la época. Pero, aquel contexto general de la organización social y de las ideologías prevalecientes no daban lugar a una teorización de esas situaciones ni al surgimiento de la política económica como tal. Las principales preocupaciones de los estudiosos de estas épocas, además de los aspectos filosóficos generales

/relacionados con

relacionados con lo económico, se refieren a la organización y funcionamiento de los establecimientos productivos.

b) En la época mercantilista y del capitalismo emergente

Desde el siglo XVI al XVIII la actividad económica y el pensamiento económico se desenvuelven bajo otras condiciones, académicamente conocida como la época mercantilista. En ella se conforman los estados nacionales, bajo la presencia de monarquías absolutistas; se tiende a la creación de estados poderosos, lo que da lugar a un dominio de los aspectos políticos y económicos en la vida nacional. El poder de los nuevos países y de sus gobiernos se vincula a la acumulación de riqueza, la que se procura a través de diferentes formas económicas y políticas, tales como la conquista territorial y la formación de colonias, que fue la línea seguida por España, Portugal e Italia; o el desarrollo del comercio internacional, como el caso holandés; el aumento de la producción interna, especialmente la de bienes manufacturados para el uso interno, como lo hizo Francia, o para la exportación, como sucedió en Inglaterra.

La transformación del feudalismo en un régimen de estado nacional demandó el establecimiento de un poder militar centralizado, la definición de los territorios nacionales, y por ende, de un aparato público significativo. Por otro lado, el desarrollo de los distintos modelos de expansión económica y de acrecentamiento del poder político demandaban un comercio exterior creciente y con balances positivos. En tales condiciones la economía tiende a superar su estadio de subsistencia y a integrarse internamente, a la vez que se hace más abierta al tráfico internacional. El Estado, por su parte, en función de definir y organizar la nación, así como en su tarea de conducirla hacia el enriquecimiento y de preservarla en el campo internacional, se constituye en el mayor centro de poder. De ahí que sus problemas de financiamiento - agravados por la elevación de gastos que llevaban consigo sus mayores funciones políticas - se agregaban aquellos otros derivados de las motivaciones

/generales del

generales del nuevo sistema; ambos aspectos lo inducían a un fuerte intervencionismo, estableciendo cargas impositivas y regulando con severidad el desenvolvimiento de las actividades productivas y comerciales.

En lo ideológico, las nuevas condiciones políticas y económicas se proyectaban paralelas a movimientos que cuestionaban el tradicionalismo de la época anterior, posición que provenía del movimiento literario, artístico y científico que constituyó el Renacimiento (siglos XV y XVI). Se empezó a aceptar un racionalismo económico en términos de lucro; se conceptualizó de distinta manera el dinero, que llegó a admitirse como fuente de ganancias y su ausencia se consideraba motivo de pobreza; se acepta el comercio exterior como fuente productiva y como un medio para acumular riqueza. El gasto del gobierno y de las personas se estima como una fuente más de actividad interna que enriquece; respecto al salario se abandonan los criterios de equidad de la época pasada y se cultiva la idea que debiera ser lo más bajo posible para enfrentar competencia que imponía el comercio internacional.

Es el período de emergencia de la burguesía comercial - expresión empresarial del crecimiento y de los cambios experimentados en las actividades económicas - cuyos intereses resultaban congruentes con los propósitos de enriquecimiento y poderío de los países, lo que hacía viable la función unificadora y de tuición nacional realizada por el Estado.

No obstante los cambios importantes generados en la organización social y política, la expansión y orientación de la actividad económica así como la adecuación de ciertas ideas generales a la realidad económica de estos siglos, la teorización económica no logró su desarrollo significativo. Los problemas derivados de la organización de las naciones-estados, de sus gobiernos, de sus modelos de enriquecimiento y de adquisición de poder, motivaron más la búsqueda de soluciones concretas que el afán de inquirir el acontecer económico. De ahí que el mercantilismo sea una época caracterizada por una escasa contribución a la teorización económica; pero en que se destaca la abundancia

/de proposiciones

de proposiciones normativas y de acciones concretas de política económica. En ella bien podría ubicarse el nacimiento de esta disciplina, aun cuando por tener un débil respaldo teórico se hace de manera particularmente pragmática, en función de los problemas más típicos de las variadas formas en que se plasmaba el modelo mercantilista.

En efecto, entre los franceses los problemas y las proposiciones de política giraban en torno del desarrollo de la industria y de la intervención del estado; en Alemania, en cambio, predominaban los aspectos relacionados con la organización del estado nacional y el financiamiento público; los más típicamente mercantilistas como los españoles, portugueses e italianos centraban sus preocupaciones en los problemas monetarios y en el balance comercial con el exterior; aspecto que también interesó a los ingleses y holandeses cuyos modelos de expansión, aunque distintos, se apoyaban en el intercambio con el resto del mundo.

Al iniciarse el siglo XVIII nuevas condiciones conformaban el ambiente en que se desenvolvían las actividades económicas. Estas se habían expandido territorialmente por obra del comercio exterior, a la vez que habían ganado en volumen y diversificación; se habían hecho dinámicas, induciendo a la apertura de nuevos mercados, al uso de nuevas técnicas y procedimientos de producción, a la acumulación de capital y a un mayor grado de integración entre las distintas ramas productivas. Tal conjunto de condiciones, y otras de índole político y social, se habían concatenado para definir y confirmar a la burguesía como clase líder en lo económico; pero carente de poder en lo político. El gobierno fuerte, absolutista y centralista que había conducido la formación de los estados nacionales, empieza a ser considerado un factor limitante para las fuerzas productivas en desarrollo; el severo control ejercido por el estado a través de las políticas económicas vigentes, se transformaba en barrera para el proceso expansivo iniciado en el comercio, en las finanzas y en la manufactura.

/El contraste

El contraste entre el potencial desarrollista de la burguesía y la rigidez de las instituciones políticas y sociales existentes, es uno de los principales antecedentes que condujo a los movimientos ideológicos y políticos, - como la Revolución Agraria en Inglaterra, o la Revolución Francesa o la Independencia Norteamericana - que apuntaban al establecimiento de un orden más compatible con las fuerzas productivas en desarrollo. Esos movimientos perseguían más libertad para los individuos y menos poder para el Estado. En tal ambiente surge la inquietud por explicar los fenómenos económicos y por racionalizar, desde un punto de vista intelectual, la posición de la burguesía.

Una de las primeras expresiones teóricas que en este aspecto alcanza significación, es el pensamiento de los fisiócratas que realzando el valor productivo de la tierra y de la agricultura, también postulaban - apoyadas en el cuadro económico de Quesney (1758) - que la riqueza de una nación dependía más de la producción y de la circulación que de la acumulación de oro o plata. Se partía de la premisa que lo económico era un fenómeno natural, y que, en consecuencia, lo atendible era suprimir las diferentes formas de intervención humanas que lo podrían interferir, manteniendo aquéllas que ayudaban a que se alcanzara el estado natural ideal. Estas proposiciones dieron pie para que en esta escuela surgiera el "laissez faire", esto implicaba erradicar el intervencionismo, liberar la iniciativa privada y abatir las barreras aduaneras.

Pero es el liberalismo la doctrina que más incita la intelectualización de los postulados de libertad económica, dando lugar a una abundante teorización acerca de la iniciativa privada inducida por el lucro, de la fuerza de la competencia para regular las corrientes de factores y los precios, y de la racionalidad del mercado. Sobre estas bases intelectuales y materiales surge y se desarrolla la escuela clásica (aproximadamente entre 1750-70 - 1850-70), con una clara orientación teleológica, ya que trataba de descubrir

/las causas

las causas generadoras de las corrientes económicas, la naturaleza de éstas y el enriquecimiento de las naciones, para formular de manera consecuente los principios a que debía atenerse la política económica.

Los clásicos enriquecieron las proposiciones de los fisócratas al tratar el fenómeno económico como categoría científica, diseñaron los límites de la economía como ciencia, definieron las áreas principales de preocupación analítica; culminaron de esa manera la construcción de la teoría económica basada sobre la concepción del valor objetivo, aplicando de preferencia el método deductivo y aceptando la proposición determinista de que los hechos económicos, así como el resto del comportamiento social, se regían por leyes inmutables, a semejanza de los fenómenos naturales.

Por primera vez que la política económica se encuentra plenamente respaldada por una teoría, pero como su orientación - consecuente con la teoría - era negar la participación del estado y dejar que las tendencias económicas nacionales e internacionales se ajustaran libremente al orden natural, no había lugar a un mayor desarrollo de esta disciplina. Según tales postulados, los problemas que la Política económica debía enfrentar eran sencillos: desmontar las instituciones intervencionistas de la época mercantilista y evitar que surgieran formas de asociación o entendimientos entre agentes económicos que se opusieran a la libre contratación de factores o a otro tipo de transacciones. El Estado debía remitirse a garantizar el orden interno, la defensa externa, el derecho de propiedad y el libre funcionamiento del mercado, la administración de justicia y la administración territorial de todos esos servicios y del gobierno general. El financiamiento que demandaba tales funciones debía ser el menor posible - ya que el gasto público era considerado un derroche - debiéndose ajustar a la más estricta neutralidad, es decir, hacerse de manera tal que no diera lugar a discriminaciones, que sus efectos pudieran diluirse fácilmente por todo el sistema, evitándose que llegaran a alterar específicamente las decisiones y planes de los individuos.

/c) En la

c) En la época del liberalismo ortodoxo

El ascenso al poder de la burguesía y la aplicación y extensión del modelo liberal, más la sistematización y profundización del análisis económico iniciado con tanto vigor por los clásicos ortodoxos, entre otros, estimularon la teorización en diferentes direcciones. Las diversas corrientes que emergieron en el pensamiento económico - después de 1830 - también aceptaban la teoría objetiva del valor, pero diferían de aquéllos al emplear el método inductivo histórico en vez del deductivo; sin embargo, diferían entre ellas por aspectos ideológicos y naturalmente por las proposiciones de política a que arribaban. La situación extremadamente malograda en que la aplicación del modelo liberal y el desarrollo del capitalismo dejaba al proletariado, además del carácter que el Estado tomaba en manos de la burguesía, fueron los principales antecedentes de esas proposiciones. Estas iban desde representar la necesidad de una legislación para prohibir el empleo de los niños, regular el tiempo de la jornada de trabajo y admitir el derecho de asociación de los hombres, hasta calificar al Estado como un instrumento de opresión al servicio de una clase - la burguesía - y auspiciar una sustancial modificación en la estructura social y en el carácter y conducción de éste. En este amplio y heterogéneo cuadro de posiciones económicas, también se proponían ideas para intervenir el comercio internacional de acuerdo a las necesidades actuales de cada nación, para considerar al Estado como un agente económico individual más factible de organizarlo y hacerlo actuar como tal, etc.

Los principios liberales - ahora en plena aplicación a través del poder estatal - en el campo académico se siguieron elaborando y discutiendo, especialmente en Inglaterra, Francia y Estados Unidos; en este último país se impusieron rápidamente, después de la Guerra Civil. Los sostenedores de esta posición individualista - en que se espera que triunfen los mejores - enriquecieron su intelectualización con la teoría darwiniana de la evolución

/de las

de las especies naturales, aparecida al empezar la segunda mitad del siglo XIX 9/. La fé en la doctrina de la ley natural y sus complementos acerca del propio interés (o del interés individual) y de la armonía del mercado, condujeron a la concepción y al reconocimiento de derechos sociales naturales, en función de los cuales el Estado debía respetar y preservar a los individuos derechos inalienables. Además, el desarrollo de la economía internacional, su extensión a territorios coloniales en Asia, o a países recientemente independizados como los latinoamericanos, el funcionamiento exitoso en términos del acrecentamiento de la productividad y de la acumulación del modelo liberal a cada país capitalista - no obstante las crisis periódic que le afectaban - venían a confirmar los principios en que éste se asentaba.

En resumen, la política económica del período liberal, motivada, primero, por la problemática a que dio origen la emergencia de la burguesía - y con ella del capitalismo - en contraste con un medio institucional, político y social inadecuado, pasa a ser alimentada por el ascenso al poder de esa nueva clase y por las cuestiones que suscitaba la aplicación del modelo liberal y del funcionamiento del capitalismo. En lo teórico, dicha política se apoya en las interpretaciones del fenómeno económico y en las ideologías en boga dirigidas a justificar y a sostener al sistema social y de producción vigentes, y en la controversia a que daban lugar las escuelas que demostraban la necesidad de modificarlo o sustituirlo. Como la doctrina aceptada por quienes mantenían el poder, era el liberalismo, la política económica como forma de acción asume una actitud pasiva frente a las actividades productivas y de distribución; pues no da lugar para que de manera significativa consustancie acciones destinadas a producir efectos en las tendencias de las corrientes y actos económicos. De ahí que como disciplina científica aparezca vacía de conceptos, de técnicas, de experiencias sistematizadas, y que sus proposiciones sean de orden general. Sus expresiones más concretas versaban sobre

9/ D. Watson. Política Económica - Editorial Gredos S.A., Madrid, 1965.

/el establecimiento

el establecimiento del libre cambio, de un sistema monetario de libre convertibilidad (patrón oro), de un equilibrio presupuestario en el gobierno a costa de minimizar el gasto público y de un sistema tributario neutral.

Podría afirmarse que el liberalismo como modelo ideológico "oficial", perdura hasta la Primera Guerra Mundial, sostenido - en lo intelectual - primero en las ideas de los clásicos ortodoxos y después en las de los neo-clásicos, - y en lo histórico - en la maduración de la revolución industrial y en la expansión del tráfico internacional hasta territorios de ultramar. En efecto, entre 1860-70 y 1910-15 alcanzan su plenitud los efectos provocados por las transformaciones acaecidas entre la última mitad del siglo XVIII y la primera del siglo XIX. Tales efectos se refieren al aumento de la población, en particular de la urbana; a la concentración de las inversiones y de la producción; al aumento sostenido de la productividad, a los adelantos en los transportes, que facilitan el intercambio a larga distancia y en grandes volúmenes; al mejoramiento de las condiciones de vida, especialmente en los países de centro y, también en parte, en los de la periferia abastecedora de materias primas; al libre flujo de capitales, de bienes y personas 10/.

Pero la forma que empíricamente tomaba el desenvolvimiento de las actividades económicas difería notablemente de las que suponía el modelo teórico de competencia. En la realidad se desarrollaban intensivas tendencias a la concentración de la propiedad, del ingreso y de la producción, que conducían a la formación de monopolios, de rigideces en la movilidad y divisibilidad de los factores, a la desigualdad de oportunidades, etc., condiciones que inhabilitan al mercado para identificar, como lo sostenía la teoría, la racionalidad privada con la social. No obstante esa inadecuación, la teoría económica continúa fundamentándose en los supuestos de la competencia y de un orden natural.

10/ O. Sunkel y P. Paz, El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. Ed. Siglo XXI, México, 1970.

/En el

En el último cuarto del siglo pasado el pensamiento económico entra en una nueva etapa, singularizada por una sustancial revisión de la teoría del valor y del precio sostenida por los clásicos, y por la incorporación de nuevas áreas a las preocupaciones analíticas y de un amplio uso del análisis marginal. El centro de gravedad del pensamiento clásico residía en la búsqueda de una causa del valor, y por ende, de un principio elemental al que pudieran ser referidos el cambio y la distribución. Para ello se tomó la teoría objetiva del valor - también empleada por los fisiócratas - con que se plasmó el concepto de valor atendiendo a la aptitud de los bienes para intercambiarse a voluntad del que los posee, y el de precio natural o real, que representaría lo que cuesta producir y conducir los bienes hasta el mercado, es decir, el precio que comprende lo suficiente para cubrir la renta de la tierra, los salarios, y el fondo empleado en su producción y en los actos siguientes hasta ofrecerlos en el lugar de venta, o sea, el valor de cambio. Ese precio sería relativamente constante en períodos cortos y operaría como referencia para el precio efectivo o actual a pagarse en los mercados. De manera que el precio de mercado - oscilante y sujeto a la oferta y la demanda, en condiciones de competencia perfecta, tendería a identificarse con el valor o precio natural.

En base a esas proposiciones la teoría se centró en la explicación de lo que intrínsecamente valían los bienes; se aceptó que su valor se podría estimar en función de un único factor de producción que fuera el más esencial, natural y que se prestara para hacer diferencias cualitativas. Por ese camino se llegó a expresar el concepto de valor objetivo como valor-trabajo. El análisis clásico se orientó así al estudio de las condiciones de producción (o de la oferta) para maximizar el progreso económico, camino por donde llegó a la problemática de la participación del producto y de la riqueza entre las diversas clases sociales.

La escuela neo-clásica que surge entre 1870-80 reactualiza la teorí subjetiva del valor, en el sentido que se apoya en la premisa que la

/estimación de

estimación de la utilidad de los bienes se hace conforme a su capacidad para procurar satisfacción o placer a quien los emplea, idea que refinada con el análisis marginal, dió al precio una significación funcional en términos del incremento de la utilidad adicional, afectada por una unidad también adicional de producto. El centro de preocupaciones, entonces, es distinto al de los clásicos; la problemática de la nueva escuela es el precio del mercado y la demanda del consumidor, partiendo de una base subjetiva, que con una expresión figurada se puede decir que la llevó al "cálculo del placer y del dolor" (psicológica y hedonista). Ello coincide con el período en que la psicología como disciplina comienza a tomar una forma empírica en una tentativa con el desarrollo del cálculo integral.

El análisis de las causas de las variaciones en los valores del mercado que hacía la nueva escuela, la condujo a plantear el equilibrio económico, admitiendo entre los consumidores una escala de preferencias ante una situación dada de los factores de producción. Para el tratamiento metodológico del concepto de equilibrio se recurrió al empleo del sistema de ecuaciones simultáneas, las que al agrupar ciertas relaciones funcionales de manera combinada y simultánea determinan el valor de las incógnitas, que en este caso son los precios. Estos serían los precios de equilibrio que reflejarían el momento en que la utilidad marginal de los bienes es igual para todos, y por ende, lo que socialmente sería más deseable desde el punto de vista de las escalas de preferencias tomadas como referencia.

Las condiciones en que se estudia el equilibrio general son las de la competencia perfecta, por lo que adquiría el atributo de una situación ideal o hipótesis de trabajo que proyectada al campo de acción de la política económica, significaba que cualquier interferencia en los precios que el equilibrio así definido tendía a establecer, malograba el estado de bienestar económico óptimo. Como el análisis se hacía sin reparar en la configuración monopolista y de desigualdad que adquiría el sistema económico real, de hecho

/esa posición

esa posición significaba una nueva justificación del modelo liberal. Sin embargo, la nueva teoría, el centrarse en el precio y la demanda, abría un amplio derrotero para seguir tratando los problemas microeconómicos que dado el grado de desarrollo de la concentración industrial y financiera resultaban cada vez más necesarios al empresario.

De ahí la razón por qué la Política económica, no obstante la ampliación del análisis económico a nuevos campos, de la discusión de sus bases fundamentales, del empleo de técnicas analíticas más precisas y sofisticadas, de la calificación de disciplina científica que ésta gana y de la separación entre Ciencia Económica y Política, no tuviera bases teóricas para desarrollarse; además de no contar con una ideología que permitiera calificar de problema los aspectos de la realidad que podrían reclamar su acción.

Desde el momento en que la teoría económica tomaba el derrotero del valor subjetivo y del marginalismo, la política económica, sin embargo, de hecho empezaba a ser empleada para abordar los problemas más inmediatos al nivel de la agricultura, la industria, los transportes y el comercio exterior. Posteriormente, su radio de acción se ampliaría al área monetaria y a aspectos coyunturales y sociales. Los problemas internos de los países y el juego de intereses de sus diferentes grupos de presión inducían esas exploraciones de política. En Estados Unidos e Inglaterra - los centros más destacados del liberalismo - regían medidas discriminatorias en el área del comercio exterior y de la industria; mayores eran éstos en los países de la Europa continental en donde no habían pasado desapercibidas las corrientes críticas del liberalismo ni los movimientos sociales contra los excesos del sistema.

Este tipo de acciones de política económica, además de carecer de una base teórica e ideológica, eran parciales y discontínuas, lo que refleja la ausencia del principio de interrelación de la economía que ya el análisis económico había aprehendido en la teoría del equilibrio general. La política

/actúa más

actúa más bien orientada por un método descriptivo y empírico, lo que la lleva, junto con las otras singularidades mencionadas, a que su acción no siempre fuera consecuente con el comportamiento general de la economía.

Al llegar a su término la época típicamente liberal (Primera Guerra Mundial) la política económica estaba lejos de constituirse en una disciplina científica; pero, de hecho, ya había reiniciado su aparecimiento como acción intervencionista.

d) En la época del liberalismo reformista

Después de la Primera Guerra Mundial y hasta la crisis de los años treinta, tres acontecimientos vinieron a modificar el marco histórico de referencia en que tuvo que desenvolverse el pensamiento económico: uno fue el traslado del centro hegemónico de la economía capitalista de Inglaterra a los Estados Unidos de Norteamérica, que en el período de la conflagración y de la reconstrucción europea, pasa a confirmarse definitivamente como la primera potencia económica; otro, es la iniciación de la fase de decadencia del comercio internacional, conforme al modelo liberal ortodoxo, a causa, en parte, de las políticas proteccionistas e intervencionistas aplicadas por los países de la Europa capitalista para superar los trastornos de la guerra y atender a las exigencias de una rápida reconstrucción. Otro factor que influye en la decadencia del sistema de libre tráfico internacional es la pérdida de condiciones para mantener el dinamismo de las exportaciones de los países de la periferia derivada de aquellas políticas proteccionistas de los países centro y de la circunstancia que el nuevo centro hegemónico fuera un país-continente, dotado de una amplia constelación de recursos naturales y de un gran mercado interno.

El tercer acontecimiento que vino a alterar el marco histórico fue la separación de Rusia del sistema capitalista y su transformación en país socialista. Esta circunstancia puso de relieve la fase de debilitamiento en que había entrado el proceso de expansión geográfica del sistema capitalista, a la vez que animó la discusión de la validez histórica de la doctrina liberal.

/En este

En este nuevo período, la teoría económica se orientó a aplicar su instrumental analítico para tratar de resolver la vieja cuestión del bienestar que tan asiduamente preocupara desde los clásicos. En efecto, un conjunto de proposiciones desarrolladas a principios de la segunda década del siglo XX se reconocen como la "economía del bienestar" (economies of welfare) por girar en torno de las condiciones y formas en que se obtendría la maximización del bienestar social. Dichas proposiciones dilucidan que el máximo de bienestar colectivo se lograría cuando se maximizan las satisfacciones individuales, las que se suponen medibles, factibles de sumar algebráicamente y expresables en un denominador común. Para que tal estadio se cumpliera se debería conjugar - dentro de las condiciones de la competencia - un crecimiento sostenido de la producción con una distribución más igualitaria de la renta y de la propiedad de los medios de producción; así se tendería a crear una igualdad en las utilidades marginales de los factores productivos, condición necesaria para maximizar el nivel de consumo.

Antes de la década del treinta, tales planteamientos, sin embargo, no llegaron a elaborarse de manera que aportaran criterios normativos para la política económica. Dos aspectos colaboraron a negarle esa posibilidad: primero, la hipótesis de medición cardinal de las satisfacciones individuales que se recibió con serias reservas, y el hecho que contuvieran una proposición de redistribución del ingreso y de la propiedad, en una época en que la concentración era una de las singularidades más relevantes del modelo capitalista.

Por ello la política económica de este período siguió desarrollándose sin respaldo teórico; continúa siendo un conjunto de políticas pragmáticas que - a causa de la guerra y la reconstrucción, de las tendencias inflacionarias, de los movimientos revolucionarios y los déficit en el balance de pagos que aparecieron en la Europa de post-guerra - se ampliaron y de hecho se hicieron más intervencionistas. Tal fue la situación específica de las políticas de ingresos y gastos públicos, comercial, monetaria, de remuneraciones

/y de

y de precios, que al emplear instrumentos cuantitativos entraron a comprometer las bases convencionales en que se había desenvuelto el comercio internacional y organizado el sistema monetario.

Los acontecimientos mencionados, las características adquiridas por la política económica aplicada, la discusión sobre la operatividad de los principios e instituciones en que se desenvolvían las corrientes internacionales, comerciales y financieras, más aquellos primeros planteamientos de la economía del bienestar y las tendencias revisionistas que desde el siglo pasado venían madurando en el interior el movimiento intelectual liberal, son los antecedentes que - amalgamados por la crisis de 1930-33 - generaron la nueva situación que trascendió hasta las ideologías y teorías que informaban la política económica.

La crisis de los años treinta, además de haberse expandido a todo el mundo capitalista, de haber significado una de las más rápidas y profundas caídas de las actividades económicas, y de haberse prolongado durante tres años en su fase más grave y de haber estado latente durante el resto del decenio, tuvo la particularidad de ser el primer gran ajuste de la economía liberal teniendo como testigo un modelo de economía centralizada que, como se sabe, es la antítesis ideológica del modelo de mercado. La Unión Soviética no fue afectada por tal crisis y en 1928 puso en marcha su primer plan quinquenal y su sistema de planificación, con lo que de lleno entró en la fase de consolidación de su sistema económico socialista y centralizado. Este hecho era otro factor que concurrió a intensificar la conmoción que se produjera en los círculos dirigentes públicos y privados del mundo capitalista, y que colaborara a la apertura de nuevas ideas para reorganizar la economía de mercado.

Después de la crisis, los círculos dirigentes y el intelectualismo de la economía capitalista, adoptan el liberalismo reformista y la teoría

/keynesiana, critican

keynesiana, critican y buscan nuevas formas para la economía del bienestar. El resultado de esta actitud es la emergencia de la política económica como disciplina científica.

El reformismo del liberalismo ortodoxo surge y se desarrolla como posición crítica ante las deficiencias mostradas por el mercado en su función de mecanismo asignador. Aun cuando en el reformismo esa crítica asumió distintos matices, hubo consenso para reconocer el derroche y la desigualdad de oportunidades que ofrece el sistema de mercados; de ahí que se propiciara una activa intervención estatal, justificada, además, por el aumento del poder de las empresas y de los sindicatos. Esta apertura ideológica fue avaluada desde un punto de vista teórico por el planteamiento keynesiano sobre desocupación, producción y el nivel de renta 11/.

La teoría keynesiana también reconoce que si bien la economía de mercado tiende a un equilibrio, éste podría darse a diferentes niveles de empleo y de ingresos, debido a la insuficiencia de la capacidad de regulación espontánea de la economía para mantener una demanda efectiva con un elevado empleo e ingreso. Según esta teoría, la creciente concentración de capital y la rápida renovación de equipos que impone a las empresas el avance tecnológico, en ciertas circunstancias tiende a desalentar las corrientes de inversión dada la menor rentabilidad que pueden ofrecer los nuevos aditamentos de capital; además de la natural tendencia del empresario a evitar riesgos y a conservar activos fácilmente liquidables. Por otra parte, supone constante la propensión media a consumir, por lo que a medida que el nivel de la renta se eleva, el gasto va quedando relativamente más vinculado a la inversión, la que está sujeta a las características aludidas.

11/ Andres Paulsen - La nueva teoría económica; una introducción a la teoría económica de John M. Keynes y a la política de pleno empleo. Ed. Ateneo, Buenos Aires, 1957.

/El esquema

El esquema keynesiano al explicar con esas proposiciones el desempleo - aspecto que la crisis evidenció como, además de comprometer las actividades económicas, debilita el orden social, institucional y político del capitalismo - abrió una amplia cobertura a medidas heterodoxas, conducentes a fortalecer el gasto global cuando tendía a decaer, o a contenerlo cuando tendía a sobrepasar la capacidad de la oferta. En este contexto teórico, el primer grupo de instrumentos que estaban llamados a cumplir esa función reguladora eran los ingresos y los gastos públicos, que desde ahora se estima incongruente manejarlos bajo la severa restricción del equilibrio presupuestario contable, definido como la igualdad de entradas y gastos. Lo importante sería el equilibrio económico, o sea, la igualdad entre oferta y demanda globales y por ende de los efectos multiplicadores o restrictivos que los ingresos y gastos públicos tendrían en esa ecuación.

Como los desembolsos públicos son más fácil de operar con cierta flexibilidad que los ingresos - especialmente si se combinan con instrumentos de regulación monetaria - el nuevo enfoque condujo a una ampliación de las actividades públicas, y con ello de los egresos gubernamentales, con lo que la acción estatal se fortaleció y extendió sobre límites y áreas antes vedadas, tales como la mantención del nivel de ingresos personales, aún en la desocupación; o la realización de grandes inversiones públicas, además del pago de subsidios a las empresas. El límite ideológico de la aplicación y diversificación de tales políticas estaba dado por la preservación de la propiedad privada de los medios de producción, de la reservación de las oportunidades de inversión y de producción a los empresarios privados, y por la mantención de las bases capitalistas en la contratación de factores. De ahí que se tuviera la predisposición de admitir gastos relativamente irracionales del sector público (construcción de monumentos como las pirámides, según la opinión de Keynes) y hubiera oposición a la realización de inversiones

/gubernamentales en

gubernamentales en la producción de bienes; o de que no se extremara la política de subsidios a la cesantía para no comprometer la tasa de salario 12/.

Por otra parte, la crisis de los años treinta llevó a su plenitud la desarticulación del comercio y del sistema monetario internacional que venía acumulándose desde la Primera Guerra Mundial, dada la aguda caída que significó en las exportaciones y la acentuación consecuente de las políticas proteccionistas seguidas por los países para recuperar sus economías internas. Este evento confirmó la línea heterodoxa que la regulación de la demanda interna imponía a la política monetaria y permitió hacerla extensiva a las políticas comercial y cambiaria. Los nuevos instrumentos de estas dos últimas áreas de políticas, fueron los controles de cambio, las listas y cuotas de importación, los recargos de las tarifas arancelarias para transformarlas en prohibitivas, los convenios bi o multilaterales, etc.

La intervención estatal y el empleo de políticas heterodoxas, además del respaldo teórico del keynesiano también recibían la influencia, aunque en menor grado, de las nuevas postulaciones de la economía del bienestar. En estas corrientes de pensamiento se había desechado ya la hipótesis que las satisfacciones individuales podían medirse cardinalmente, y se había sustituido por la medición ordinal a base de curvas de indiferencias que permiten determinar un orden de preferencia. Ese orden, al relacionarlo con cierta disponibilidad de ingresos, fija, a la vez, la posición de mayor satisfacción factible para un consumidor. Desde un punto de vista macroeconómico la posición óptima sería aquella en que la producción y la distribución son tales que a cualquier individuo le es posible alcanzar el punto más elevado en su escala de preferencias.

12/ P. Baran. "La planificación en los países capitalistas avanzados", artículo publicado en Panorama Económico N° 149, julio de 1956, Santiago, Chile.

/No obstante

No obstante estas nuevas consideraciones y el esfuerzo por darle mayor precisión al concepto de bienestar social, no ha sido posible expresarla en una función cuantificable por el lado de la distribución, por cuanto sus fundamentos son eminentemente valorativos; sin embargo, de su discusión surgieron criterios normativos para la política económica, como el principio de compensación que sostiene que las medidas de políticas o los cambios experimentados en la economía incrementan el bienestar social cuando los agentes que se benefician reciben más que la pérdida experimentada por los que se perjudican.

Como se ha podido observar, después de la crisis de 1930-33 la política económica se ejerce respaldada por un cambio ideológico importante expresado en el reformismo liberal, por dos líneas teóricas que le confieran bases para ser más coherente, como son, en primer lugar, el Keynesianismo y, en segundo, lugar, el perfeccionamiento de la economía del bienestar; además de las motivaciones suscitadas por los problemas planteados por la crisis y la desorganización del tráfico y del sistema monetario internacionales. Ahora, el ejercicio de la política económica no es ya la aplicación de medidas parciales y de carácter temporal hecha sobre bases pragmáticas como sucedía en el período anterior; en la nueva situación, se trata de una actuación de la autoridad pública realizada en un marco de referencia teórico que le da una racionalidad social determinada, en torno de la cual trata de hacerla coherente.

En este período, la sistematización de la política económica en los países capitalistas se da en dos frentes: uno formado por las proposiciones teóricas del Keynesianismo y de la economía del bienestar, que tratando de explicar el fenómeno macroeconómico - y en el caso de la última, también el micro-económico - arriban a criterios normativos. Esta tendencia es más evidente dentro del primer razonamiento, que siendo más fructífero en el campo metodológico, aporta las orientaciones técnicas para la confección de

/pronósticos económicos

pronósticos económicos y la formulación de relaciones funcionales cuantificables entre los objetivos macroeconómicos e instrumentos de políticas operativas. El otro frente lo constituyó el estudio de procesos sociales y de poder que significaban los actos de política económica.

Este último enfoque fue seguido principalmente por autores alemanes, que desde los años veinte venían tratando temas tales como la teoría de la política económica del estado 13/, los procedimientos para definir las estrategias político-económicas; el sentido teleológico de esta rama del conocimiento, los instrumentos que en ella se emplean, etc.

Esta escuela alemana que se prolonga hasta los primeros años de la década del cuarenta se desarrolló paralelamente a los movimientos políticos-sociales que condujeron a la instauración y funcionamiento del nacional-socialismo en Alemania y también en Italia.

La conjunción de estos dos enfoques para tratar los problemas de la economía a escala nacional e internacional y la relevancia que la política económica pasa a tener en la conducción del estado y de los asuntos de interés general, permiten afirmar que desde los años treinta esta temática ganó el carácter de disciplina científica, lo que coincide, además, con el amplio uso que de ella se hacen en las economías de dirección central, desde que se estableció - en 1917 - el primer sistema de ese tipo. Como se sabe, en esas economías la planificación sustituye al mercado como mecanismo asignador y el Estado - dada la socialización de los medios de producción en que se basan - tiene una participación fundamental en la orientación y realización del conjunto de las actividades económicas.

13/ Oreste Popescu, Introducción a la ciencia económica contemporánea, Ed. Ariel, Barcelona, 1964.

Capítulo II

EL PROCESO DE POLITICA ECONOMICA; UN INTENTO DE SISTEMATIZACION

1. La secuencia general del proceso

La idea de identificar procesos de política económica es una forma arbitraria de intentar cortes en la realidad socio-política; pues ésta tiene los caracteres de un devenir o acaecer. La misma arbitrariedad se encontrará en la identificación de secciones y categorías formales en base a los cuales se intenta diseñar la explicación de los procesos. En la práctica, los procesos de política económica son mucho más complejos y dialécticos que lo que se explica en los esquemas siguientes, de ahí que no se espere que en un proceso sea fácil identificar todas las categorías y secciones que comprende el esquema formal que se expone. Por otra parte, en los hechos no todos los procesos son completos en el sentido que contienen todos los elementos y etapas que aquí se indican; hay procesos inconclusos, o sea que no alcanzan a llegar a la administración de medidas de política económica ni a provocar cambios en la realidad, que son sus momentos culminantes.

En los procesos de política económica formalmente es posible distinguir tres secciones. Una referida al momento de la definición de objetivos y de selección y especificación de instrumentos, que bien puede identificarse como una toma de decisiones, ya que en ello prima la intención de uno o más agentes de introducir, consciente o deliberadamente, un cambio o alteración en la conducta de los individuos, de las empresas u otros tipos de entes participantes en las actividades económicas, y por ese medio en las funciones y corrientes económicas. En esta sección, además de la intención, también prima la negociación, es decir, el juego de concesiones que los individuos o grupos, apoyados en diferentes fuentes de poder, se hacen entre sí a cambio de mantener o mejorar ciertas posiciones que le son de interés.

/Otra sección

Otra sección es la que comprende la aplicación de los instrumentos o medidas acordadas en la toma de decisiones. La singularidad de esta parte del proceso radica en que ya ha sido superado el período de deliberación y que corresponde a la acción positiva, por lo que vendría a ser la culminación de todo el proceso de política económica.

Por último, estarían los cambios que podrían derivarse de esas dos primeras secciones, los que pueden ocurrir tanto en el comportamiento de los agentes económicos como en las funciones de producción, consumo, ahorro, inversión u otras de carácter económico, y en las corrientes de factores, productos, ingresos o de valores monetarios, nacionales e internacionales, etc.

Se alude a los cambios derivados de las dos secciones individualizadas, por cuanto éstas pueden presentarse como respuesta, de manera a veces relativamente espontánea - según sea el grado de sensibilidad de los agentes, funciones o corrientes económicas - a la controversia y negociación que implica la definición de objetivos e instrumentos o a la aplicación misma de estos últimos. Las alteraciones por efecto de lo primero, poseen, generalmente, la singularidad de ser generada inconsciente; es decir, no son resultado de una intención deliberada, sino de la sensibilidad con que se desenvuelven las actividades económicas, salvo naturalmente los procesos iniciados y llevados a cabo para producir, desde ya, determinadas modificaciones antes de pasar al empleo formal de instrumentos, situación que también es factible encontrar en los procesos de política económica. Las modificaciones que logran los instrumentos, en cambio, forman parte de la acción deliberada que implica el proceso, ello independientemente que respondan o no a las expectativas o resultados esperados. Estos pueden ser espontáneos o desfasados respecto al instante en que tiene lugar la acción de aplicar el instrumento, circunstancia importantísima que dice a la eficiencia de éstos.

/La fragmentación

La fragmentación formal de la secuencia del proceso de política económica en estas tres secciones y el conjunto de categorías que se presentan a continuación, obedece a la conveniencia de tener un esquema simple que ayude a ubicar, en una primera aproximación, los elementos más relevantes de dicho proceso y las formas cómo se cohesionan, además de ofrecer una pauta de referencia que permita seguir el curso de los procesos de política. Ambos propósitos, si bien pueden aparecer como muy académicos, se estiman útiles tanto para el diagnóstico o análisis ex-post de procesos, como para estudiar la forma de optimizar la actuación de los agentes participantes.

2. Objetivos, instrumentos y resultados

Al enunciar la secuencia general del proceso se mencionaron tres elementos básicos en su configuración, como son: los objetivos, los instrumentos y los cambios operados en la realidad a causa del proceso. Según lo anticipado más arriba, los objetivos se identifican con las alteraciones que se desean o se buscan introducir en la realidad; los instrumentos, con las medidas o acciones destinadas a lograr esos cambios; y los resultados, con las modificaciones que realmente se han experimentado en las conductas, funciones, actividades o corrientes económicas, a causa de la aplicación de los instrumentos o de la controversia a que da lugar la toma de decisiones.

Cada uno de estos elementos posee un contenido particular en cada proceso de política económica y se articulan entre sí de una manera singular, según sean las condiciones reales en que el proceso tiene lugar. Desde un punto de vista analítico pueden indicarse - como se hace más adelante - los factores que generan esa articulación y los requisitos mínimos para hacerla coherente. Sin embargo, hay que reconocer desde ya que la dialéctica con que en la realidad se dan estos procesos, plantean importantes problemas de método para identificar las características y los requisitos de los factores que los correlacionan.

/a) Objetivos

a) Objetivos

Los procesos de política económica tienen su origen en la intención de uno o más agentes - con cierto poder en el contexto social y político - de alterar la realidad; o, también, como ocurre a veces, de garantizar que ésta no se modifique. Esa intención, al hacerse explícita por parte de agentes con poder en el sistema político, da lugar a la definición de objetivos o propósitos, los que para garantizar su logro, y con ello la eficiencia de todo el proceso frente al cambio deseado, deberían ser especificados o detallados - (por los agentes interesados, por supuesto) - de manera coherente y completa.

La definición precisa y plena de los objetivos es necesaria para saber qué se pretende alcanzar con los instrumentos, a la vez que para evaluar su logro. Sin embargo, no siempre se formulan con esos requisitos; a veces se definen junto con los instrumentos, es decir, se van especificando en la medida que la formulación del instrumento lo va exigiendo; en otras, simplement no se detallan y de hecho quedan implícitos o contenidos en los instrumentos. Ello se debe - como se explicará más adelante - a que el proceso de decisiones gira mucho más en torno de los instrumentos, que es el elemento llamado a provocar el cambio buscado, que de los objetivos.

La definición de los objetivos implica una especificación en términos de tiempo, área social, económica y territorial a cubrir, y de la intensidad que significa la alteración de la realidad propuesta. ¿Qué tiempo requiere el cumplimiento de un objetivo? ¿a qué grupo social afectará y en qué aspecto de su realidad? ¿qué aspecto económico de la realidad se pretende modificar y con qué intensidad? ¿en qué lugar territorial tendrá lugar tal cambio?, etc., son preguntas que debe plantearse el formulador de objetivos, pues esas precisiones ayudan a definir con exactitud el instrumento requerido.

/Los requisitos

Los requisitos anteriores permiten, entre otros, la coherencia que el objetivo debe poseer en si mismo, así como a la que debe conformarse entre objetivo e instrumento. Además, colabora a identificar al objetivo de un proceso en relación a los de los otros procesos de política económica que paralelamente se están desarrollando.

La praxis de la política económica es una permanente realización de mûtliples procesos, de manera que cada acción de política económica que se inicia entra a relacionarse con las que están en proceso o en vigencia. De ahí que en cada caso, además de la identidad de sus elementos, se plantea el problema de saber con cuáles procesos o acciones es compatible, con cuáles se complementa y con cuáles resulta antagónico. De ello surge otra condición para los objetivos; como es el requisito de coherencia con los objetivos de los otros procesos con los cuales se desea hacerlas compatibles o complementari

b) Instrumentos

Los instrumentos - que como se ha dicho son las medidas destinadas a lograr los objetivos - también demandan una definición precisa y completa, como requisito para garantizar su plena consecuencia con los objetivos. También exigen una especificación en cuanto a intensidad, tiempo, sectores sociales, actividades o funciones económicas y a espacios territoriales, que deberían afectar, además del detalle de las condiciones administrativas necesarias para su aplicación.

Esto último es necesario, por cuanto el manejo administrativo de los instrumentos no es simple; generalmente, es una tarea bastante especializada. La aplicación del instrumento requiere de una entidad pública con la suficiente capacidad juurídica para hacerlo, dotada de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios, así como de una organización adecuada a la naturaleza y características del instrumento.

/La trascendencia

La trascendencia de especificar los instrumentos es la misma que la de los objetivos, en el sentido que con ello se garantiza que la administración de su aplicación se haga consecuente con lo aprobado. Cuando el instrumento aprobado carece de esas especificaciones, de hecho es la entidad que lo administra quien lo detalla, con el consiguiente riesgo de hacerse sin suficiente referencia al objetivo perseguido.

Esta relación en cuanto a definiciones y especificaciones que se presenta entre objetivos e instrumentos, y entre éstos y la administración de su aplicación, deja en evidencia la complejidad del proceso de política económica en cuanto a la coherencia del contenido de estas dos categorías básic objetivos e instrumentos.

De otra parte, los instrumentos también pertenecen a una realidad en que hay otros instrumentos en negociación o aplicándose, por lo que - a igual que en los objetivos - se plantean entre ellos aquellas relaciones de compatibilidad, complementaridad o antagonismo, que en este caso resultan más trascendentes para la política económica que las relaciones que se dan entre los objetivos. Los instrumentos pueden servir para cumplir más de un objetivo, así como pueden anularse unos a otros en sus efectos. De manera que la definición específica de los instrumentos de un proceso dado - o lo que es lo mismo, el detalle de sus requisitos - es condición para hacerlos coherentes con otros instrumentos de procesos complementarios o compatibles a él, lo que es esencial para la eficiencia de uno y otro proceso.

c) Resultados

Los resultados, como modificaciones intencionadas de la realidad o como cambios espontáneos generados a causa de las negociaciones para definir objetivos e instrumentos, presentan un difícil problema de identificación por el hecho que la realidad está permanentemente alterándose a causa de diferentes factores, los que no son fáciles de individualizar ni de estimar la cuantía en que concurren a la modificación observada. Esta identificación implica una individualización precisa del aspecto de la realidad que era el

/propósito de

propósito de alterar a través de la acción instrumental, una apreciación exacta del cambio que en un determinado tiempo ha experimentado, y una evaluación de la causalidad del cambio, destinada a precisar en cuánto se debe a la aplicación del instrumento o al proceso de decisiones a que dió lugar la aprobación de éste. Al plantearse este problema de la identificación de los resultados, vuelve a aparecer como esencial la definición precisa del objetivo y del instrumento, así como de sus especificaciones.

Pero la aplicación del instrumento y el proceso de negociaciones pudiera modificar otras partes de la realidad, por lo que la observación de los resultados debiera extenderse a todos los aspectos factibles de haber sido alterados por aquéllos. En la observación de esos otros aspectos también surge la complicación de aislar la causa efectiva de sus alteraciones.

Individualizado el cambio de la realidad y su causalidad, el análisis de los resultados plantea la evaluación del cambio en relación a las especificaciones de los objetivos. En ese sentido se pueden producir diversas situaciones. Podría darse una plena coincidencia entre los cambios y los objetivos, es decir, que las alteraciones del aspecto de la realidad que fue objeto del proceso cumpliera con las especificaciones del objetivo; pero, en el otro extremo, también podría ocurrir que esas modificaciones fueran en sentido inverso a lo perseguido; o que fueran más o menos, intensivas a lo buscado. Otra situación, sería que el aspecto que se esperaba modificar se mantuviera inalterable y que, sin embargo, se modificaran otros, incluso algunos cuya situación era deseable mantener.

Por lo expuesto, los resultados presentan dos problemas al análisis de Política económica. Uno metodológico y otro al contenido de los procesos de este tipo. El primero, como se ha visto, se refiere al procedimiento para identificar los aspectos de la realidad que se modificaron y que se deseaba alterar, y las causas de esos cambios. En un medio en que simultáneamente

/están actuando

están actuando tanto fuerzas generadoras de cambios como mantenedoras de equilibrio, sólo es posible tener - con ayuda de la teoría y las orientaciones metodológicas que de ellas se deriven - una noción de los hechos.

El segundo problema tiene que ver con lo sustantivo del proceso, en cuanto éste se relaciona con la eficiencia del instrumento y del resto del proceso para generar la alteración buscada; ello sin considerar la imperfección con que fue definido el objetivo y el instrumento y las deficiencias administrativas de su aplicación. La tendencia más frecuente de los agentes - por razones que se mencionarán más adelante - es no hacer explícito sus reales objetivos e intenciones y, tratar como un todo objetivos e instrumentos. Ya se vio como en la práctica la definición de objetivos - por la circunstancia de hacerse en un proceso de negociaciones entre agentes o grupos funcionales de intereses - no siempre contiene los requisitos que le dan especificidad; a menudo, tampoco se preveen con precisión los recursos que el cumplimiento de tales objetivos exige movilizar, y las más de las veces se definen sin suficiente preocupación por la coherencia que deben guardar con objetivos de otros procesos. El detalle de las especificaciones de los instrumentos, por otra parte, así como la administración de su aplicación, no siempre es consecuente con los objetivos decididos, lo mismo que el conocimiento insuficiente de la realidad vigente hace que los instrumentos seleccionados provoquen efectos distintos a los buscados. Todo ello sin considerar que por estrategia los agentes se motivan más por los instrumentos que por los objetivos, lo que hace más ambiguos e imperfectos la definición de estos últimos.

Por lo anterior pudera estimarse que no tiene sentido separar los objetivos de los instrumentos; sin embargo, desde un punto de vista metodológico conviene hacerlo para facilitar el estudio de cada aspecto y destacar los problemas que conllevan sus íntimas relaciones, y así evaluar mejor la eficiencia de un proceso frente a un objetivo determinado.

/3. Los agentes

3. Los agentes

La complejidad que alcanzan en la realidad los procesos de política económica es mucho mayor que la que insinúan las explicaciones dadas hasta ahora, debido a que los agentes participantes en los procesos lo hacen racionalizando intereses o posiciones específicas, y que por actuar en un medio de negociaciones, no siempre hacen explícitas sus verdaderas intenciones o tienden a seguir una actitud ambigua.

Podría suponerse que la conducta de los agentes en los procesos de política económica obedece a estrategias del tipo que trata la teoría de los juegos; pero ello no es suficiente, pues las posibles estrategias obedecen a motivaciones que tanto al analista como a los participantes del proceso les conviene conocer. Se les presenta, entonces, el desafío de intuir las verdaderas intenciones de los agentes, o sea, la función que cada uno trata de optimizar. Estas funciones no son sólo económicas, también pueden ser políticas o sociales, o tener un carácter administrativo, ya que en el proceso participan agentes con distintas clases de intereses y motivaciones, y éste - como se ha visto - es de una naturaleza eminentemente política y social, no obstante que su origen o el propósito que lo induzca pueda radicarse en lo económico.

a) Atributos de los agentes

La participación y comportamiento de los agentes en el proceso de política económica, es función de múltiples variables y circunstancias que le son intrínsecas, sobre las que, en este texto, difícilmente podría irse más allá de mencionar algunas. Entre los atributos más factibles de identificar y de los que se puede conjeturar o intuir que son relevantes, estarían los siguientes:

i) Imagen (o tesis) de la realidad. Puede afirmarse que cada agente tiene una opinión sobre la realidad y por lo tanto sobre los aspectos de la misma que tratan los procesos de política económica.

/La formación

La formación de tal opinión puede estar basada en la simple vivencia del agente o en una mera observación, por investigaciones o estudios científicos realizados, por supuesto, con teorías y métodos. Si la opinión se ha logrado por medios cientistas bien puede decirse que el agente posee una tesis o proposición interpretativa del aspecto de la realidad que interesa al proceso; si, en cambio, ha utilizado sólo su experiencia y la observación asistemática, podría hablarse más bien de una imagen de la realidad. Aunque ambos procedimientos se emplean indistintamente, el primero induce a una mayor racionalidad; sin embargo, la combinación de ambas confiere al agente una conciencia mayor de la realidad en cuestión.

Las motivaciones que llevan a formarse esa opinión también son múltiples; van desde estar directamente comprometido y afectado por el funcionamiento de esa realidad hasta el interés solamente intelectual por conocerla. La vivencia de la realidad puede otorgar a la opinión una mayor colaboración emocional; en cambio, la mera motivación intelectual podría hacerla más fría, sobre todo si se ha extraído con apoyo del método científico.

La emotividad y racionalidad de que esté impregnada la opinión, sin duda, se traducirá en el énfasis con que el agente la presente y en el interés con que la defienda en la controversia en que participe.

ii) Ubicación y posición en el sistema. Si se admite a la sociedad como un sistema organizado dable de seccionarlo en cortes que, por una parte, representen al conjunto de las actividades relacionadas con la producción y distribución, y por otra, a la estratificación social prevaleciente, y a la conformación de instituciones y entidades que conforman el esquema político, los agentes pueden concebirse ubicados en esos cortes ocupando determinadas posiciones. En función de esas ubicaciones y posiciones, es que, sin duda, participan en los procesos de política económica, extrayendo de ellas las fuerzas de sus motivaciones para hacerlo.

/De acuerdo

De acuerdo a lo anterior es posible identificar la ubicación y posición relativa del agente en:

- Las actividades económicas. De las funciones económicas en que los agentes participan - producción, consumo, contratación de factores, etc. - para cada agente alguna de ellas es la más trascendente y llega a caracterizarlo en su desenvolvimiento como ente social; sin embargo, tomando a todos los agentes para los cuales esa función es la más importante, cada uno ocupa en ese conjunto una posición relativa, según sea la magnitud de los recursos que moviliza, la amplitud e intensidad con que realiza esa función, y la importancia que tiene para partes significativas de la economía, o de la sociedad, o por carácter específico de los factores e insumos que contrata u ofrece.

- La estratificación social prevaleciente. El agente se ubica en la formación de los estratos que se dan en la sociedad en relación a los atributos individuales que en ella son más ponderantes - tales como la riqueza, la cultura, la capacidad técnica, la religión, etc. - y según sea lo principal de esos aspectos que determine su conducta humana. Tendrá también una posición relativa, conforme a la importancia que la sociedad le conceda a cada uno de esos atributos y en términos comparativos a los demás agentes.

- El esquema político. En la organización política que la sociedad se da y en las instituciones de poder existente, de hecho cada agente queda ubicado, tenga o no activa participación en la vida política. En algún sentido - según el sistema de oportunidades existentes - actúa como elegida o elector en la generación de los poderes públicos, y en ese sentido ocupa una posición relativa ante los demás, sea por tener y ejercer mayor o menor liderazgo, o por estar dotado de más, o menos, capacidad de decisión.

Segun el funcionalismo del esquema de poder existente, los agentes pueden llegar a tener una ubicación en el sistema político y una posición relativa,

/apoyados en

apoyados en la ubicación y posición que ocupe en las actividades económicas y/o en la estratificación social. Ello dependerá, además de sus motivaciones e inclinaciones que más intensamente orienten su vida social, de su capacidad de liderazgo y de representar los intereses - económicos, sociales, intelectuales, etc. - de otros agentes.

iii) Expectativas. Es natural que los agentes tengan aspiraciones o que se hayan propuesto un plan o trayectoria para aquellos aspectos que le son más significativos para su vida como entes sociales. De otro lado, la imagen que tienen de la realidad la pueden proyectar hacia el futuro en el sentido de suponerle la forma que podría tomar la realidad. Sus aspiraciones o planes y esas proyecciones le ayudan a conformarse una idea de los que podría esperar o lograr en el futuro.

iv) Personalidad. La intensidad que alcancen las motivaciones derivadas de los antecedentes mencionados para inducir a los agentes a participar en los procesos de política económica, así como la conducta que en ellos asumen, está relacionada con las singularidades de su personalidad.

La convicción con que se exponen los argumentos, las acciones que se realizan en las negociaciones a que da lugar el proceso, el estilo con que se participa en la negociación, si bien son el reflejo de la imagen o tesis que se posea de la realidad, de los intereses que se defienden dentro del sistema y de la actitud frente a las expectativas - además de la ideología, doctrina o criterios normativos que se comentarán más adelante - también lo son de los rasgos más sobresalientes de la personalidad de los agentes, aspecto que se agrega a los otros atributos mencionados.

v) Ideología. Además de la imagen de la realidad, los agentes siempre poseen - en mayor o menor medida, de manera más o menos elaborada - una opinión de cómo debería ser esa realidad; tienen un juicio valorativo frente a ella.

/Se trata

Se trata de sus proposiciones valorativas o normativas, las que pueden estar basadas en una doctrina definida de manera coherente, o en un modelo con base científica o técnica, o en la simple manifestación de desear que las cosas fueran o sucedieran de manera dada.

vi) Información. Es otro aspecto que puede agregarse a los ya mencionados, aun cuando se le aludió con motivo de la imagen o tesis de la realidad. Se trata de todo el acervo de información factual y teórica que el agente posee sobre los múltiples aspectos y circunstancias de la realidad, y acerca de otros agentes participantes de los procesos de política económica.

Las proposiciones valorativas de los agentes, asociada a la información, les permiten juzgar el desarrollo del proceso, las circunstancias que lo rodean y la actuación de los protagonistas. Esa calificación y la conciencia que sobre sus intereses poseen ayudan a racionalizar su participación en las negociaciones. Esa escala valorativa, por otra parte, le ayuda a formarse una posición y le inducen una actitud ante el fragmento de la realidad que cubre el proceso, y neutraliza o acentúa la defensa de sus intereses particulares.

Se vinculan así tres aspectos altamente significativos para los procesos de política económica, como son la información, la ideología y la conciencia de sus intereses que poseen los agentes. La amplitud, intensidad y elaboración con que los agentes tienen estos factores varía de uno a otro; en algunos esas condiciones son altamente sustantivas y significativas, pero, en otros se dan de manera superficial y burda.

Los factores indicados, si bien se han expuesto en general, en cada caso están referidos de manera específica a la parte de la realidad sobre la que versan los procesos de política económica. También debe admitirse que su presencia y ponderación en la constelación de motivaciones de los agentes está en permanente modificación.

b) Clases de agentes

El análisis del conjunto de estos atributos ayuda a explicar, entre otros, por qué los agentes inician, se incorporan o se retiran de los procesos

/de política

de política económica. En efecto, es dable conjeturar que los agentes contrastan su imagen o tesis de la realidad y sus expectativas con sus proposiciones normativas o ideológicas. En la medida que en el agente no hay identidad entre las primeras y la última, se le conforma una insatisfacción, que le induce a iniciar o a integrarse a un proceso; ello, naturalmente, en la medida que su personalidad y la conciencia de su poder le cree la convicción que podría colaborar de manera significativa para que ese proceso altere la realidad de manera compatible con sus propósitos y su "debe ser".

i) Agentes activos y pasivos. A los fines de identificar y estudiar los agentes conviene calificarlos. Una clasificación es, precisamente, según participen o no en los procesos. Los que conforme a la explicación anterior son gestores de un proceso o asumen responsabilidades directas en su desarrollo, serían agentes activos; mientras que los que no participan en su gestación y evolución, pero que son afectados por él - sea por los instrumentos o por las alteraciones que va produciendo la propia elaboración de las decisiones - serían agentes pasivos.

La dialéctica con que se desenvuelve el proceso, en combinación con los atributos de los agentes, puede transformar los agentes pasivos en activos, y viceversa. El planteamiento de problemas de política económica y la discusión consiguiente que llega hasta la aprobación y aplicación de una medida, va provocando en los agentes reacciones y contrarreacciones. Agentes que hasta cierto momento permanecen indiferentes a un proceso, o sólo a la expectativa de su desarrollo, entran en la controversia; también ocurre que agentes activos sean desplazados, o se retiren de él, a causa del mismo juego de poder que desata el proceso, o de los cambios que va operando en la realidad, o por el hecho, como se verá más adelante, que entra a desarrollarse a través de los centros de decisión formalmente institucionalizados en que sólo cierto tipo de agentes calificados participan directamente.

/El proceso

El proceso contiene, como se enunció más arriba, un momento en que se centra en la aplicación del instrumento o medida aprobada; desde entonces el agente activo es la entidad pública encargada de la administración del instrumento y los agentes pasivos - según se definió - serían los receptores directos o indirectos de sus efectos. Entre ellos pueden estar agentes que ayudaron a conformar las etapas anteriores.

ii) Diversos tipos de agentes. La explicación sobre atributos de los agentes da la idea de la diversidad de tipos de agentes activos y pasivos que tienen cabida en los procesos de política económica. Podrían conformarse conjuntos de los mismos en la medida que posean los mismos atributos. En cierto sentido ello se da en cada proceso; sin embargo, en la práctica las agrupaciones más importantes de agentes, y los que con más frecuencia se logran identificar como activos, se conforman en base de las organizaciones de carácter político, social, económico, cultural, etc. existentes o que se van creando, tales como los partidos políticos, los sindicatos u otras entidades gremiales, las asociaciones empresariales y de profesionales, las agrupaciones de consumidores de pobladores, de estudiantes, de artistas e intelectuales, etc.

Tienen, además, la categoría de agentes, las propias personas naturales, las empresas tomadas individualmente, las entidades públicas, las representaciones de gobiernos extranjeros y los organismos internacionales o supra nacionales. Como se planteó al tratar la definición de política económica, el proceso trasciende el ámbito nacional por lo que agentes del exterior o entidades conformadas por países llegan a tener el carácter de agentes activos y pasivos, según las circunstancias.

4. Etapas específicas del proceso

Hasta aquí se han enunciado las categorías estimadas más esenciales del proceso de política económica, teniendo presente sólo la secuencia general expuesta al principio; pero, el proceso es una sucesión de actos íntimamente relacionados, que junto con ir avanzando hacia su última parte, como es la

/aplicación de

aplicación de los instrumentos, simultáneamente va produciendo - como ya se ha dicho - efectos en los agentes pasivos y en la realidad, parte de las cuales se vuelven en forma refleja, como contrarreacción, sobre el mismo proceso.

De otro lado, los agentes no siempre hacen explícitos sus propósitos o intenciones, no siempre declaran las verdaderas funciones u objetivos que tratan de alcanzar. El logro y optimización de esas funciones depende, en buena medida, de los instrumentos que se utilicen, de sus especificaciones y de su administración, por lo que la mayor controversia y negociación gira, como se ha afirmado, sobre esos aspectos.

Por las singularidades acotadas, en la práctica los procesos de política económica no siempre siguen una secuencia lineal, ni es fácil identificar la exacta sucesión de acciones de que se componen: sin embargo, es conveniente tener como referencia un esquema genérico de las acciones más singulares que lo forman y de su secuencia. Tomando de base aquel seccionamiento general del proceso expuesto en el primer punto de este capítulo, es posible identificar las siguientes etapas específicas del mismo.

a) Iniciación del proceso

i) Planteamiento del problema. Si se toma como referencia aquella contraposición entre la imagen de la realidad y las expectativas que tiene un agente - o grupo de agentes homogéneos en algunos de sus atributos - y sus proposiciones valorativas de cómo debería ser esa realidad, podría suponerse que el proceso se inicia cuando el o los agentes que realizan el contraste, deciden plantear, como un problema, a otros grupos o a la comunidad su disconformidad. Esa acción generalmente va acompañada de una ponencia para superar tales problemas y de un propósito de persuadir a los otros agentes y a la comunidad de lo real del problema, de sus proyecciones y de la bondad de sus proposiciones para resolverlo.

Podría suponerse que la decisión del agente de presentar el problema y de proponer soluciones, está acompañada de una previsión sobre el desarrollo del proceso, sobre la cual formula su propia estrategia de acción.

/ii) Transmisión del

ii) Transmisión del problema. La denuncia del problema ante otros agentes implica el uso de medios de comunicación o de actos que reflejen, por un lado, la disconformidad del agente, y por otro, la de persuadir o de presionar para que su planteamiento sea admitido como problema, lo mismo que lograr la aceptación de la solución propuesta.

En estas acciones se emplean todos los medios de comunicación hablada y escrita como son la prensa, la radio, la televisión, las exposiciones públicas en conferencias académicas o en comicios, la publicación de libros, manifiestos, folletos, volantes, reclames, etc. También son medios de transmisión y de presión las huelgas, las manifestaciones públicas, las peticiones a las autoridades públicas y todas las manifestaciones que con este sentido se hacen uso o se pueden crear.

b) Controversia y negociación

La presentación pública del problema y de las proposiciones para superarlo, plantea, desde ya, un tema que el resto de los agentes analizan desde sus propios puntos de vista; o sea, hacen un contraste con sus opiniones en cuanto a la realidad comprometida y a sus contornos.

Las reacciones del resto de los agentes pueden ser muy variadas. Habrá quienes no se interesen en ningún sentido; en cambio, otros pueden negar la existencia del problema y oponerse a toda discusión sobre el particular. También puede haber agentes que acepten el problema, más no participen de las soluciones; así como quienes admitan la presencia de un problema, pero concebido y planteado de manera distinta.

Ese conjunto de reacciones da origen a la controversia y negociaciones que caracteriza al proceso de política económica, la que gira, como se ha dicho, en torno de la existencia o admisión misma del problema, de los objetivos y de los instrumentos. Esta, a veces, se extiende, a la forma como se realiza el proceso y a los canales institucionales por donde avanza.

/i) Aceptación

i) Aceptación y definición del problema. La explicación de la emergencia del problema que da origen al proceso de política económica, se ha asociado a la disconformidad de un agente sobre un aspecto de la realidad y a las motivaciones y condiciones que posee para denunciarlo como tal. Sin embargo, por lo expuesto más arriba, esa opinión pasa a ser discutida por otros agentes que pueden o no coincidir con la apreciación del agente iniciador del proceso.

Pero el proceso de política económica, como se verá más adelante, produce efectos en la medida que alcanza una significación tal que induce al sistema político e institucional a considerar como tal el problema levantado y a tratar la legitimización e implementación de las medidas o instrumentos que se supone aptos para su superación. Para ello, no cualquier planteamiento acerca de la realidad llega a obtener la categoría de problema para el conjunto de la sociedad ni para el sistema institucional y político que toma decisiones, aun cuando para el agente que lo denuncia pudiera ser un aspecto digno de tal.

Además de la aceptación de la idea que un aspecto de la realidad no satisface a un conjunto de agentes importantes o a toda la sociedad, la calificación de ese aspecto y de la insatisfacción también queda sujeta a controversia, o sea que, además de la admisión general de una cuestión, es necesario una definición exacta de ésta. Así el problema adquiere la calidad o status de tal para la sociedad y para el sistema político e institucional.

En esta aceptación y definición, lo planteado al principio por el agente promotor queda expuesto a ser alterado. En sus modificaciones puede haber participado o no, todo depende del poder que tenga dentro del sistema, de las formas de transmisión que haya empleado y del dominio que hubiera ejercido sobre ellas para garantizar que el planteamiento inicial mantuviera su fidelidad.

/ii) Definición

ii) Definición y especificación de los objetivos. En una secuencia lineal del proceso, a la aceptación y configuración del problema debiera sucederle la enunciación de los objetivos. Por otra parte, la definición del problema - acción que supone un diagnóstico que explique su causa y naturaleza - implicaría desde ya delimitar una serie de aspectos que facilitan la definición de los objetivos concretos a perseguir, tales como las variables económicas y financieras a modificar, o las conductas de los agentes a alterar, la intensidad y dirección de los cambios a introducir; en síntesis, las relaciones de causalidad que serían objeto de los instrumentos.

Con esos antecedentes se entraría a la definición más concreta y específica de los objetivos, hasta expresarlos, si fuera posible, en metas cuantificadas en el tiempo, según se explicó al tratar la idea de problema en el punto dos de este capítulo.

Pero, el proceso de política económica no siempre sigue esa sucesión lineal de actos. Ya se ha visto que el agente iniciador del problema generalmente aporta junto con su denuncia una solución; y es muy probable que al tratarse la admisión de la idea que una realidad debe ser modificada haya tantas proposiciones de objetivos como definiciones se hayan dado del problema.

De manera que el consenso que se produzca sobre el reconocimiento de una insatisfacción puede significar, desde luego, una definición de los objetivos. En tales circunstancias, ambas etapas - la admisión y definición del problema y la definición y especificación de los objetivos - se confunden. Habrá, probablemente, agentes más interesados en la definición de los objetivos que en el reconocimiento y tratamiento del problema, sobre todo si están proponiendo - en función de sus intereses - a objetivos que no responden plenamente a la cuestión planteada inicialmente.

/iii) Definición,

iii) Definición, especificación e implementación de los instrumentos. Estas serían las acciones que sucederían a las ya enunciadas. Tratan todo lo que incumbe a la formulación de la medida o instrumento de política económica que se supone eficiente para alterar la realidad que implica el problema, y, por ende, el cumplimiento de los objetivos.

Las proposiciones de instrumentos también se dan, en gran parte de los casos, simultáneamente con el reconocimiento del problema y la definición de los objetivos; no obstante, siempre es posible identificarlas por lo menos más de lo que es posible distinguir entre problemas y objetivos. Ello ocurre porque los instrumentos son categoría del proceso cuyo contenido tiene la mayor trascendencia para los intereses y motivaciones de los agentes; es la parte de éste destinada a modificar o a confirmar la conducta y posición de los agentes en las actividades económicas. Esto mismo hace que sea lo más discutido, evaluado y negociado por los agentes participantes, y el aspecto que más induce a participar. En los instrumentos radica todo el sentido normativo de los procesos de política económica.

Es frecuente observar que existe pleno consenso en admitir una situación como problema y en postular objetivos que significan superarla; más, cuando se llega a los instrumentos, emerge la controversia y se hace difícil arribar a acuerdos.

En una secuencia lineal de esta parte del proceso, ésta debería constar de la selección - entre los muchos instrumentos que se conocen - o en la formulación de uno nuevo ad hoc a la situación o al problema reconocido. A continuación se tendría que entrar en las especificaciones o precisiones sobre la forma detallada que tomaría el instrumento. Esta segunda parte también es objeto de negociaciones tan arduas como la primera, ya que de esas especificaciones dependen muchos de los efectos de los instrumentos.

/En tercer

En tercer lugar, vendría la explicitación de todos los aspectos necesarios para aplicar y administrar adecuadamente el instrumento, esto es, la nominación del agente público responsable de su aplicación, la capacidad legal para ejercer su autoridad, la dotación de recursos materiales, humanos y presupuestarios necesarios para que opere, las formas de control de que sería objeto, el área de jurisdicción de la entidad, la organización interna más adecuada para garantizar su buena administración, etc., además de las sanciones a los agentes que no cumplieran con las obligaciones o restricciones que implica el instrumento.

Estos dos últimos aspectos del instrumento - especificación y previsiones para su administración - son las que le dan su verdadero contenido, de ahí que siempre deberían complementar su enunciado. Por lo mismo, ambos aspectos son objeto de controversias y negociaciones, y los que se oponen al instrumento, además de inhabilitarlo en las especificaciones, tratan de no dotarlo de una adecuada implementación administrativa.

iv) Convención sobre la forma de negociación. El proceso puede, en principio, iniciarse en cualquier parte de la sociedad y desarrollarse de una manera cualquiera hasta llegar a las entidades institucionales encargadas de continuar su elaboración para darle la legitimidad que el instrumento requiere para que los agentes pasivos lo acepten como tal.

Esas entidades u organismos institucionales tienen, desde ya, definidos su área de jurisdicción y las funciones específicas que frente a cada proceso deben o pueden cumplir; sin embargo, no siempre los agentes participantes están de acuerdo en seguir determinada secuencia institucional. Están los que se proponen impedir que el proceso avance por los canales institucionales, hasta los que aspiran saltarse fases de éstos.

Ello conduce a importantes controversias y negociaciones en que la cuestión que se discute no es nada sustantivo al proceso mismo, sino referente a los aspectos formales o de procedimiento de la negociación, pero que resultan esenciales para su desarrollo.

/Antes que

Antes que la controversia y negociación entre los organismos institucionales, también se suelen presentar divergencias sobre la forma de conducir el proceso; sin embargo, éstas no son tan trascendentes ya que uno u otro camino que se siga no produce las consecuencias de ilegalidad o improcedencia, a que se está expuesto en el sistema institucional. Además, a esa altura del proceso, todavía los agentes tienen opción de actuar de una u otra manera, lo que no ocurre cuando el proceso entra en las formas institucionales establecidas ad hoc.

c) Aplicación y efectos del instrumento

Como se ha enunciado al tratar la secuencia general del proceso la aplicación del instrumento es la última etapa del proceso.

Si se recapitula la sucesión de actos que implica el proceso, los elementos o categorías esenciales que lo conforman y los atributos de los agentes, se puede, ahora, identificar bien el instrumento y la tarea a que está destinado. En efecto, se ha visto que la sociedad a través de sus agentes más importantes y del sistema político-institucional le da status de problema a un aspecto de la realidad que no satisface - según determinadas valoraciones - a ciertos agentes, que ante ello se busca el propósito exacto que tendría una acción dirigida a superar esa situación, esto es, se identifican las variables económicas, financieras, tecnológicas, etc., que se influenciarían. Pero, todas esas variables son resultantes de la conducta de los agentes, la que a su vez está, en buena medida, determinada por aquellos atributos enunciados en el punto tres de este capítulo.

Por otra parte, el instrumento es una facultad o un poder dado a una entidad pública para influir la conducta de los agentes pasivos y para establecer determinadas restricciones a sus actividades económicas. Estas acciones van, como se explica más adelante, desde prohibiciones para efectuar ciertos actos hasta medidas de persuación. Con ello lo que en esencia se persigue, es alterar o modificar alguno de los atributos que deciden las variables objetivo que informan la conducta de los agentes en el campo de la economía.

/La aplicación

La aplicación de los instrumentos es poner en acción ese poder dado a una entidad pública, y los efectos serían los cambios experimentados tanto en la conducta de los agentes como en las tendencias de las funciones, corrientes, o actividades económicas. La consecuencia de todo ello debería ser la superación de la insatisfacción definida como problema.

Entre la aplicación de los instrumentos y los efectos puede transcurrir algún tiempo; en algunos casos estos últimos son casi espontáneo a la aplicación del instrumento, en otros suele producirse un lapso prolongado. También se presenta la circunstancia que podrían no generarse efectos en las conductas ni en las variables a influenciar, ni superarse la insatisfacción; también podría ocurrir que los efectos sean más intensivos que lo esperado, lo que - si va más allá de un margen prudente - daría lugar a un nuevo problema. Todo depende de la intensidad del instrumento, de la sensibilidad de la conducta de los agentes al mismo y de las relaciones de causalidad entre éste y las variables mencionads. También se ha dicho que tanto la conducta de los agentes como las tendencias de aquellas variables son función de muchos factores, los que no siempre se conocen ni se pueden ponderar. Esto abre la posibilidad que el instrumento se defina y especifique de tal manera que provoque efectos en agentes no previstos, o en aspectos de la conducta de los agentes seleccionados que no interesaban o en variables que no importaban a la situación planteada.

5. Singularidades del proceso

La exposición de las etapas del proceso permite intuir la gran diversidad de situaciones que en torno de cada aspecto importante del proceso se presenta, así como la participación de diferentes tipos de agentes. Ello le confiere algunas singularidades que - como su institucionalidad en el sistema político, la amplitud de su cobertura social, su discontinuidad o su individualidad - conviene destacar, para percibir un poco más la dialéctica que le es propia.

/a) Cobertura

a) Cobertura social

Hasta ahora se han expuesto dos ideas que dicen al ámbito social o cantidad de agentes que puede intervenir en los procesos de política económica. Se ha supuesto que cualquier agente podría plantear su disconformidad ante una realidad dada y que ello depende de los atributos que le son intrínsecos, a la vez que se ha sostenido que su planteamiento es juzgado por el resto de los agentes y por el sistema político-institucional para admitirlo como problema. Esto implicaría que la cobertura social para desarrollar los procesos depende de las cualidades individuales de los agentes y del sistema político institucional prevaleciente.

Sobre los atributos de los agentes cabe insistir sobre la heterogeneidad con que se presentan para el conjunto de todos los entes que potencialmente podrían ser agentes activos en el proceso. Oportunamente - en el punto tres - se dio a entender que los elementos esenciales que permiten a los agentes formarse una escala valorativa para evaluar la realidad, como los necesarios para formarse una imagen de ella y para adquirir conciencia sobre su posición en el sistema, pueden darse de manera más desarrollada en unos que en otros y que a veces se presentan de manera burda. Esta circunstancia entra de por sí a limitar el ámbito de los procesos.

Habrá menos participación de agentes en las sociedades con mayor analfabetismo, con menos pluralidad ideológica, en que los agentes no tienen oportunidades de conocer otras culturas, etc. y en las que el sistema político-institucional elige y permite el desarrollo de los procesos con más selectividad; es decir, en sociedades más cerradas, con menos oportunidades para el desarrollo de organizaciones sociales y, por ende, con mayor predominio de ciertos estratos o grupos de agentes.

El sistema político-institucional expresa esas condiciones objetivas de la sociedad y también las bases doctrinarias sobre las que se han organizado todos los aspectos formales de un país. De manera que si bien, en parte es representativo de aquellas condiciones objetivas, en otra prevalecen

/aspectos normativos

aspectos normativos que no siempre presentan tan fuerte asociación con tales condiciones. Es decir, el sistema político institucional en teoría podría ofrecer una mayor o menor cobertura que la creada efectivamente por las condiciones objetivas.

En efecto, los sistemas políticos conformados en base de la filosofía burguesa liberal o del liberalismo democrático admite, en principio, una amplia cobertura de la sociedad; en cambio, las instituciones monárquicas, ofrecen menos posibilidades de participación, y cuando aquellas condiciones las rebalsan entran en crisis. Así mismo, cuando movimientos sociales apoyados en el sistema de oportunidades teóricas que significa la democracia liberal, atenta a la conformación misma de todo el sistema, los sectores sociales que lo desean preservar, en una actitud defensiva, pueden llegar a reducir de hecho la cobertura institucional, y hacer una mayor selección de los procesos que tratan.

En resumen, la cobertura social de los procesos de política económica es la resultante de los dos aspectos enunciados - condiciones objetivas del conjunto de agentes para participar y las bases doctrinarias sobre las que se conforma el sistema institucional. Las primeras están en permanente ajuste; adentro de ciertos límites y a ciertos ritmos se van modificando en uno u otro sentido, por lo que desde ese ángulo, la cobertura puede ser mayor para algunos tipos de procesos y menor para otros. Otro tanto ocurre, como se ha visto, con el sistema político-institucional.

b) Carácter ainstitucional e institucional

El conjunto de entidades institucionales por donde, en un momento, se desenvuelve el proceso está destinado a darle legitimidad a las medidas o instrumentos de política económica y a dotar de autoridad a un agente público para que las aplique. Ello es necesario, por cuanto los instrumentos significan beneficios o cargas para agentes, restricciones o acondicionamientos en sus actividades, en el uso de recursos público, financieros o reales, cambios en sus perspectivas, etc. Como todo esto implica, a su vez, introducir

/en las

en las actividades de los agentes variables discriminatorias, el sistema institucional evita que ello se haga de manera absolutamente arbitraria; en otras palabras, pretende que esa discriminación tenga el suficiente reconocimiento del sistema político prevaleciente o del consenso formal de los agentes, los que se supone deciden en base a valoraciones que justifican tales tratamientos.

Pero, como se ha visto, el proceso también se desarrolla fuera de los mecanismos institucionales; puede emerger en cualquier parte de la sociedad y evolucionar de manera espontánea, sin más convención que la que le den sus gestores. En ese momento puede atenerse a las costumbres o a las normas legales que se hayan establecido sobre el particular; pero también puede tomar formas extralegales, y obedecerá a un estilo nuevo, diferente al convencional.

Los procesos que no se atienen a las convenciones legales, se constituyen en situaciones de hecho y adquieren las formas de un conflicto o enfrentamiento al sistema institucional prevaleciente. No obstante, continúan siendo procesos de política económica y, según sea el poder de sus promotores, podrían resultar improcedentes y no llegarán a legitimizar un instrumento, o, en el otro extremo, imponer reconocimiento e inducir a cambios en las instituciones para hacerlos viables.

Cuando el proceso entra a los organismos institucionales no termina las acciones ainstitucionales fuera de ellos; de manera paralela pueden estarse desarrollando acciones destinadas a presionar en uno u otro sentido a los agentes que actúan en esos organismos. De ahí que los procesos que surgen y se desenvuelven desde un principio dentro de las entidades institucionales, también pueden tener una expresión, parcial por supuesto, ainstitucional; a la inversa, también pueden haber procesos que carezcan de tales formas.

En estos comentarios acerca de la institucionalidad de los procesos objetos del análisis, ha aparecido un nuevo factor que dice a la amplitud de la cobertura social de los mismos. Para el desarrollo ainstitucional de

/los procesos

los procesos la costumbre o la norma jurídica ha establecido formas o restricciones convencionales que se suponen compatibles con el sistema social vigente. Estas pueden ser muy estrictas o amplias, y aunque no anulan plenamente la posibilidad que los agentes actúen desconociéndolas, sin lugar a dudas, entran como limitantes de aquella cobertura social comentada en la letra anterior.

c) Discontinuidad

Esta es una singularidad que proviene, a lo menos de dos circunstancias bien precisas: de la heterogeneidad de los conjuntos de agentes participantes - en el sentido que tienen ponderado de manera diferente aquella constelación de atributos y por ende cada grupo trata de optimizar una función distinta - y de la segmentación de que - por razones de la jurisdicción especializada de las entidades institucionales - es objeto cuando se desenvuelven dentro de las mismas.

Lo primero ha sido de alguna manera ya tratado. La explicación de lo segundo reside en que los organismos institucionales - formen parte del Poder Ejecutivo Legislativo, de los gobiernos estaduales o municipales, o incluso del Poder Judicial - tienen funciones específicas que atender y una jurisdicción delimitada; es decir, son entidades especializadas, en circunstancias que la definición y especificación de objetivos, así como la definición, especificación e implementación de instrumentos y la aplicación misma de éstos, constituyen para un proceso en todo. Sin embargo, por la especialización de los organismos institucionales estas categorías son tratadas separadamente, aunque no aisladamente.

Además, como se comentó al tratar las categorías de problemas, objetivos e instrumentos, el proceso no siempre tiene una secuencia lineal respecto a la definición de esos elementos ni se especifican tan precisa y plenamente que garantice mantener una alta coherencia de una etapa a otra. Esto es, si el problema fuera definido de manera precisa y específica, el ámbito y la

/naturaleza de

naturaleza de los objetivos quedaría en buena medida definido, y a la identificación precisa y plena de éstas garantizaría, hasta cierto punto, la coherencia en lo que respecta al instrumento. Pero, la negociación al irse dando en cada organismo institucional respecto a partes separadas del proceso, lo expone a incorporarle incoherencias entre las definiciones y especificaciones de problemas, objetivos, instrumentos e implementación de este último.

El grado de incoherencia que así pueda introducirse, está determinado, entre otros, por la fragmentación de que es objeto el proceso en el conjunto de entidades que forman el sistema institucional; en otras palabras, por el grado de centralización que el sistema posea, por la homogeneidad de los agentes que prevalecen en esos organismos y por la presión de que son objeto por los otros agentes que paralelamente van actuando ainstitucionalmente. A mayor descentralización, heterogeneidad de agentes y a menos presión ainstitucional, la probabilidad de incoherencia es mayor, lo que sumado a la imperfección en la definición de sus componentes, compromete el resultado final del proceso en el sentido que éste no se compadezca o se aleje significativamente de su intención inicial.

d) Complejidad e individualidad

Como se habrá podido percibir a través de los puntos expuestos, los factores que le dan complejidad al proceso son múltiples. Entre ellos pueden acotarse la pluralidad de agentes participantes, la movilidad de los mismos - en el sentido que entran y salen de la controversia y de la negación - y las modificaciones que van teniendo en su comportamiento por efectos del mismo proceso. Este va provocando cambios en sus atributos y en la realidad a causa de las reacciones y contrarreacciones que genera; ello además de las alteraciones de la realidad por otras causas. Como factores de complejidad, también se pueden mencionar la dinámica de la cobertura social de los procesos, la composición y dinámica del sistema institucional, además del contenido mismo del proceso - en términos de problema, objetivos e instrumentos - que son el objeto de la controversia y de la negociación.

/Por otra

Por otra parte, ya se ha dicho que en la realidad permanentemente se están realizando múltiples procesos, con diferente cobertura social y referidos a aspectos de la realidad, que dada la concatenación de ésta y del sistema social y político, en algún sentido se relacionan. Esto implica que los mismos agentes activos pueden estar participando en más de un proceso; de ahí que haya procesos que habiendo empezado separadamente se fusionen y que, otros, en cambio, se dividan y den origen a nuevos procesos, así como la negociación de unos se apoye en el desarrollo de otros, etc.

Esta interrelación de los procesos hace difícil individualizar en la práctica un proceso en particular, es decir, identificar sus contornos. Hasta aquí se ha supuesto, por los propósitos didácticos del texto, que los procesos son identificables, lo que conviene seguir manteniendo a los fines de su estudio.

6. El marco estructural en que se desarrolla el proceso

Entre los elementos generales que informan la política se anunció además de la aceptación de un problema, del consenso sobre la intervención estatal, de la presencia de teorías e ideologías - al sistema social vigente. Respecto a este último, en los puntos precedentes, se ha puesto de manifiesto la trascendencia que tiene para los procesos de política económica las condiciones objetivas del conjunto de los agentes en cuanto al desarrollo de los atributos que le confieren información, conciencia de su posición en el sistema, escalas valorativas y capacidades para participar en los procesos.

También se ha destacado la importancia de las bases doctrinarias, de las condiciones objetivas de la sociedad, de la representatividad del sistema político institucional que procesa la legitimación de los instrumentos de política económica, así como de las costumbres y de las leyes que norman el desenvolvimiento de los procesos fuera del sistema institucional formal.

La característica de todos estos componentes sociales es que, en lo principal o sustantivo, son constante o permanentes, es decir, no están

/sufriendo modificaciones

sufriendo modificaciones significativas. Sin embargo, no son plenamente estáticos; están, permanentemente, siendo alterados, pero marginalmente. Cuando esas variaciones dejan de ser marginales y se tornan sustantivas, entonces, tienen amplias repercusiones; no sólo para el procesamiento de la política económica, sino que para la conformación de la sociedad y para sus perspectivas. En esas circunstancias se está en presencia de reformas estructurales.

a) El conjunto de estructuras

Los componentes mencionados caben dentro del concepto de estructuras de encuadramiento social y psicológica y/o mental que reconocen algunos autores 14/. Las primeras estarían formadas por las denominadas estructuras institucionales que comprenden los marcos políticos y jurídicos en que se desenvuelve la sociedad, por lo que comprenden el derecho de propiedad, el contrato, las formas de elección de las autoridades, la conformación de poderes, etc; además de las estructuras sociales, formada por conjuntos de individuos que se asocian en función de sus actividades económicas o atributos culturales, o posesión de riqueza y que establecen entre ellos verdaderas mallas de relaciones.

Las estructuras mentales o subjetivas se refieren a la combinación del conjunto de valores, conceptos y creencias prevalecientes en la sociedad.

Pero el proceso de política económica deviene de las actividades económicas y de la técnica que la consustancian. En ese sentido más que condicionantes del proceso de política económica, éstas son sus principales fuentes de motivación. Ellas también son componentes del sistema sujetas a permanente evolución, y cuando se modifican de manera sustantiva, esa clase de alteración trasciende a todo el sistema. El complejo a que dan origen las

14/ A. Marshall; Estructuras y sistemas económicos. Ed. Ariel S.A., Barcelona, 1961.

/actividades económicas

actividades económicas y las técnicas de producción, conforman las denominadas estructuras técnicas y económicas.

Las primeras implican todas las formas y procedimientos utilizados para transformar y multiplicar los recursos naturales; en el hecho concurren a amplificar la capacidad de producción o de creación de bienes y de servicios del hombre, apoyándose, de manera progresiva, en la inteligencia y poderes de creación intelectual de éste, más que en su fuerza y condiciones físicas.

Las estructuras económicas equivalen a la morfología que adquiere la producción observada desde distintos ángulos - tales como la composición sectorial, según tamaño de los establecimientos, conformación del espectro tecnológico empleado, sistemas de propiedad de los establecimientos productores o de los medios de producción, etc.; la distribución de la renta desde un punto de vista funcional, institucional y de su uso; los mercados u organización del intercambio de factores y de producto; y su localización espacial.

También actúan como motivantes y condicionantes del proceso de política económica el panorama ecológico en que el hombre desarrolla sus actividades económicas, entre lo que cabe la composición del suelo, la hidrografía, el clima, la altitud y todos los accidentes geográficos. Estas condiciones quedan comprendidas en el concepto de estructuras físicas y geográficas.

Por último, debe mencionar uno de los aspectos más trascendentes para el proceso de política económica, ya que en lo esencial hacia él está dirigido su contenido. Se trata de la población, en la que también se observan elementos que dan lugar a la idea de estructura, tales como su estratificación por edades, su conformación por sexos, su clasificación en población activa y pasiva, y empleada y desocupada, además de las diferentes formas de que toma en función de aspectos sociales.

b) <u>La condición de dependencia</u>

La relación de dependencia que una sociedad tenga respecto a un país centro, influye notablemente en la conformación de los tres primeros

/tipos de

tipos de estructura mencionados, vale decir, las de encuadramiento, mentales y de las de carácter técnico y económico. En ellas se concretará y especificará tal condición.

En efecto, si la dependencia toma la forma convencional de colonia, se manifestará de manera explícita en el marco político y jurídico porque obedecerá al esquema establecido por la metrópoli, cuya singularidad esencial es garantizar el dominio de territorios coloniales; pero, si formalmente se ha logrado el status de país independiente y la condición de dependencia proviene de las relaciones comerciales y financieras internacionales, de la ausencia de capacidad para crear tecnología y de la falta de desarrollo industrial, dicha condición estará implícita en la estructura política y jurídica.

Esta última forma de dependencia, por lo menos en la época contemporánea, se da entre países adheridos en lo fundamental a un mismo sistema de producción, político y, por ende, doctrinario. En ese sentido, el país dependiente trata de seguir el modelo básico - liberal intervencionista, o de dirección centralizada - de la metrópoli, con diferencias no significativas; las que son impuestas por la misma estructura económica y tecnológica del país, por sus condiciones físicas y geográficas, y por las singularidades de su población. Para lo anterior el sistema jurídico consagra el derecho de propiedad, admitiendo y garantizando la propiedad de los extranjeros del país centro, si el sistema admite la propiedad privada; las formas de contrato, dando lugar a determinadas relaciones contractuales entre los agentes nacionales y los del país centro. En general, se establece una condición de derecho que consustancia la condición de dependencia.

Los aspectos formales del sistema político - maneras de elección, conformación e importancia relativa de los poderes públicos, etc. - pueden diferir del modelo del país centro, pero, las ideas básicas que motivan el funcionamiento de ese sistema, cuando se da la condición de dependencia, pasan a

/constituir un

constituir un dato para las decisiones que se toman, no obstante que haya minorías que, permanentemente o transitoriamente, los cuestionen.

Lo anterior implica que las formas empíricas de las doctrinas en que se asientan los componentes del sistema político - constitución política del país, conformación de los poderes públicos, partidos políticos, etc. - crean una cobertura para que la relación de dependencia tenga lugar. Para que ello ocurra, es necesario que en la denominada estructura mental de la población, en los esquemas valorativos prevalecientes, se hayan incorporado ideas o proposiciones que la justifiquen, o que la admitan como un hecho, o que no se haya desarrollado una conciencia acerca de ese status, o que la oposición que pueda tener no se deje manifestar. Estas diversas circunstancias que concurren a dar base entre la población a la condición de sociedades dependiente, suelen presentarse en los grupos o estratificaciones sociales que se conforman en relación con la posesión de riqueza y su participación e importancia en las actividades económicas.

A los estratos nacionales que controlan la riqueza y el ingreso, la condición de dependencia puede serles indiferente si no compromete su posición y expectativas; pero, llegan a defenderla y justificarla si su erradicación las malogra. En los estratos del extremo opuesto - los que no poseen riquezas y perciben una baja cuota del ingreso - por sus condiciones culturales y de poder a que está asociada esa posición, pueden ser inconscientes de tal status o sentirse impotente para intentar su erradicación; a veces, estos estratos llegan a aceptar la dependencia por los beneficios aparentes que pueda significar, tales como fuentes de trabajo, donaciones, oportunidades educacionales, habitacionales, etc. que parcialmente ofrece el país centro.

La posición de los estratos medios es probable que esté determinada tanto por los beneficios o desventajas inmediatas que les procure el status de dependencia, como por los atributos ideológicos que prevalezcan en ellas, y su participación en el sistema de poder.

/Por las

Por las diversas situaciones que se han conjeturado y el supuesto del carácter de dato que para el sistema político nacional tiene la condición de dependencia - además de la asociación de intereses entre grupos de nacionales con los del país centro - ese status posee una base sustantiva en el campo de las doctrinas. De los componentes subjetivos de la sociedad, lo que es, sin duda, permanentemente cultivado por el país centro y los grupos de agentes beneficiados con dicho status, es su justificación y legitimidad. Ello se hace más evidente y resulta más fácil, toda vez que en los tiempos contemporáneos se contrastan sistemas ideológicos, políticos y económicos antagónicos.

En las estructuras técnicas y económicas es donde la dependencia tiene su mayor consustanciación. El grado de dependencia está en relación inversa a la capacidad para desarrollar o adaptar tecnologías. En esa circunstancia, el país dependiente absorbe modalidades de producción creadas para una constelación de factores, una estructura de mercado y una población, con condiciones objetivas diferentes.

La estructura de producción bajo el status de dependencia se manifiesta a través de la importancia crítica que los mercados exteriores alcanzan para la colocación de ciertos tipos de producción nacional, así como también para los abastecimientos de insumos y de bienes de capital, si la inversión extranjera toma la forma de enclave. Pero si ésta se encuentra dispersa entre los sectores, su mayor expresión estará en el financiamiento externo y en la propiedad de los establecimientos productivos. Si no existiera propiedad extranjera privada, el status de dependencia siempre provendría del comercio exterior y del financiamiento externo, éste último vía créditos y donaciones.

Las diversas circunstancias que presenta la condición comentada en el plano de las estructuras económicas, hace que la dependencia sea relativa y que adquiera en cada caso formas específicas. Pero de todas maneras, como se

/ha visto,

ha visto, para que exista es necesario que el esquema político-jurídico le de cobertura y la acepte como dato, que se admita en función de esquemas doctrinarios o valorativos, o que haya inconsciencia acerca de su presencia o desventajas, o que no se dejen manifestar ni desarrollar ideas y acciones opuestas a ella; todo lo cual es cultivado permanentemente por los grupos de agentes nacionales y extranjeros inmediatamente favorecidos por dicho status.

Tales condiciones, al estar comprometiendo tan importantes categorías del proceso de política económica como son las ideologías, el sistema político, los atributos de los agentes, y al estar radicadas de manera tan efectiva en la estructura de las actividades económicas, trascienden con fuerza hasta el proceso de política económica, imprimiéndole restricciones y caracteres singulares. Cuando existe el status de dependencia, difícilmente un proceso de política económica no llega a comprometer alguna manifestación o requisito de tal condición, con lo que de inmediato amplía su cobertura de agentes activos y pasivos a entes extranjeros o internacionales (o supranacionales), y, según sea el grado y la forma que alcanza la dependencia, ésta entra a ser más o menos decisiva en los procesos; así como, por otro lado, muchos procesos internos de política económica son motivados por la política económica u otras situaciones que tienen lugar en el país centro.

La condición de dependencia siendo permanente no es, sin embargo, estática; a igual que las estructuras, está en constante modificación, sea en su grado o intensidad o en sus manifestaciones en los diversos aspectos aludidos. Su naturaleza estructural radica en que modificaciones sustantivas resultan trascendentes para toda la sociedad. Estas modificaciones pueden darse dentro de una relación de dependencia frente a un mismo país; cuando, por ejemplo, los vínculos específicos en que se expresan - propiedad, mercados, tecnología, etc. - se trasladan de una actividad económica a otra, o cuando las relaciones típicamente comerciales se transforman en típicamente financieras, o cuando esas relaciones disminuyen o se intensifican considerablemente. Pero

/también es

también es dable que se produzca a causa de cambios respecto al país centro, como históricamente ha sucedido en América Latina, las que pueden estar acompañadas de las mutaciones acotadas anteriormente respecto a sectores económicos o a sus expresiones comerciales o financieras, y también a su magnitud e intensidad.

c) Tipos de procesos

En atención al concepto de estructura con que implícitamente se ha venido razonando - admisión de un conjunto de elementos definidos en el espacio y en el tiempo, que mantienen entre sí relaciones que están en permanente mutación - en cada oportunidad se ha destacado la constancia de dicho conjunto y el reconocimiento que se modifica sin llegar a perder su naturaleza de tal, y que cuando - por mutaciones importantes - ello ocurre, compromete a todo el sistema social y sus manifestaciones políticas, institucionales, culturales y económicas. De ese planteamiento se desprende la posibilidad de distinguir entre los procesos inducidos por las modificaciones marginales - sea que generen espontáneamente o porque se estima necesario provocarlos y los que se persiguen introducir mutaciones grandes y trascendentes.

Los primeros bienen a ser coyunturales, están destinados, en lo principal a preservar las estructuras y el sistema, ajustando o acomodando elementos parciales de los diferentes componentes para que se mantenga el equilibrio del conjunto; su propósito es mejorar la operatividad del sistema, la que puede verse comprometida por factores circunstanciales - catástrofes, malas condiciones climáticas, cambios en las condiciones políticas internacionales - o por la incoherencia con que se alteran las estructuras económicas o tecnológicas. Procesos de este tipo también se dan por modificaciones o circunstancias ocurridas en el país centro, cuando afectan las variables comerciales, financieras o incluso económicas que consustancian las relaciones específicas de dependencia.

Las condiciones circunstanciales derivadas de cambios en la economía o política del país centro pueden, según de que se trate, preverse en mayor

/o menor

o menor medida; de ahí que los procesos a que dan origen pudieran responder a medidas de previsión, o simplemente a corrección de los efectos que generan.

En general, estos procesos tienen una cobertura social limitada, son numerosos, de modestos efectos previos a la aplicación instrumental, de una acción ainstitucional restringida, sin muchos ni importantes conflictos en cuanto a la observación de la costumbre y de las normas jurídicas prevalecientes; algunos son recurrentes, tienen lugar todos los años o cada cierto tiempo. Estas cualidades se destacan al ser comparadas con aquellos otros procesos que persiguen cambios sustantivos y trascendentes de las estructuras.

Estos últimos provienen de la disconformidad de amplios conjuntos de agentes sobre algún tipo de estructura, poseen, por lo tanto, una amplia cobertura social; provocan cambios apreciables antes de llegar a la aplicación instrumental, significan una intensa acción extra organismos institucionales y, por lo general, están acompañados por agudos problemas de legalidad y formas de procedimiento, ya que por no darse con frecuencia y afectar parcialmente la arquitectura política e institucional, ésta resulta, casi siempre, inadecuada para su controversia y negociación. Además contienen ideas o proposiciones valorativas nuevas que pueden ser antagónicas a la filosofía que inspiran las formalidades más importantes del sistema político institucional.

Estos procesos constituyen las denominadas reformas estructurales. Pueden estar referidos a la estructura de una parte de todo el conjunto nacional o sistema, como son las reformas agraria, cambiaria, educacional, tributaria, urbana, del comercio exterior, o de la administración pública. Se suelen dar aisladamente, en el sentido que se desarrolla la reforma de una o dos partes del sistema, sin que se produzcan cambios similares en otras partes o que se encadenen entre sí. En tal caso se estaría frente a un proceso más sustantivo que el coyuntural, pero que en el fondo cumple

/la misma

la misma función de perfeccionar el sistema. También pueden darse procesos amplios que asocian varias reformas, lo que podría significar, en el mediano plazo, cambios tan importantes que reorienten la tendencia del sistema y su propia morfología.

Reorientaciones del sistema y mutaciones en sus estructuras también pueden lograrse a base de los procesos coyunturales, si siguen una tendencia dada y están acompañadas por reformas aisladas de una u otra parte del conjunto de estructura, pero ello ocurre en plazos más bien largos. Lo que distingue una situación de otra, además de la magnitud de los procesos que infieren tales cambios, es, como se ha visto, el tiempo en que surten efectos.

Capítulo III

LA PARTICIPACION DE LOS AGENTES PUBLICOS EN EL PROCESO DE POLITICA ECONOMICA

Al esquematizar el proceso de política económica, la categoría agentes fue tratada de manera genérica, sin hacer mayor distinción en cuanto a su calidad de públicos o privados; no obstante, quedó en evidencia el importante papel que les cabe a las entidades gubernamentales. Las funciones de éstas resultan tan trascendentes para el proceso, que los agentes privados permanentemente tratan de controlarlas como medio de garantizar su apoyo a las funciones que optimizan. Por ello las entidades públicas no siempre son plenamente motivadas por los intereses generales de la comunidad y hasta llegan, a veces, a identificarse más con objetivos específicos de agentes privados que con fines sociales generales. Esta inclinación se ve facilitada por las interrelaciones financieras, comerciales y de producción que en el funcionamiento de la economía se establecen entre agentes públicos y privados.

En atención a lo anterior conviene dilucidar las funciones que los agentes públicos cumplen en el proceso de política económica y las relaciones con el sector privado que es dable observar para verificar las posibilidades de control que los agentes privados ejercen sobre los públicos, o vice versa.

1. Funciones de los agentes públicos en el proceso

En los procesos de política económica, a las entidades públicas, en general, se les encuentra como agentes activos, pasivos o cumpliendo funciones adicionales de colaboración. Esto último se refiere a la circunstancia que es frecuente observar, en que las entidades públicas sin ser los gestores más activos de los procesos están aportando a los mismos antecedentes y medios que sirven a la iniciación del proceso y a su controversia y negociación. Sin embargo, lo más corriente es que deban asumir responsabilidades directas en los procesos, aun cuando éstos hayan sido iniciados por agentes privados;

/en tal

en tal caso, son típicos agentes activos. Pero, también aparecen como agentes pasivos en la medida que reciben los efectos derivados de la negociación y controversia, y son objeto de la aplicación de los instrumentos.

Como el interés en el análisis de política económica es aprehender plenamente y con exactitud las distintas partes y categorías de los procesos de esta clase, conviene identificar cómo los agentes públicos cumplen en ellos sus papeles de colaborador y de entes activos y pasivos.

Para mejor comprensión de la colaboración que los agentes públicos prestan al proceso, es útil suponer, en un primer momento, que sólo participan agentes privados. En tal circunstancia a los agentes públicos se les puede observar aportando informaciones que enriquecen los atributos de los agentes privados, poniendo a su servicio medios y facilidades para presentar y transmitir el problema, así como para dar a conocer las posiciones de los distintos agentes. Cuando los agentes públicos confeccionan y divulgan estadísticas, informes, diagnósticos, etc., están cumpliendo con esa función de colaboradores; en ella tienen un importante papel las reparticiones públicas encargadas de recopilar, confeccionar y publicar estadísticas; de registrar las corrientes económicas y financieras, como las oficinas que confeccionan y dan a conocer las cuentas nacionales, los presupuestos y balances monetarios, de comercio exterior, y de ingresos y gastos públicos, etc.

En ese mismo plano de colaboradores aparecen las universidades estatales y los centros de investigación cuando informan, enseñan e investigan. Otro tanto hacen las entidades públicas dedicadas a la difusión de noticias y opiniones, tales como la prensa, la radio y televisión de propiedad estatal.

Este papel de colaborador de los agentes públicos es relativo, en el sentido que tanto puede estar orientado a favorecer el enriquecimiento de los atributos de los agentes privados y la cobertura social del proceso, como dirigido a limitar ambos aspectos.

/El papel

El papel activo que, por otra parte, los agentes públicos tienen en los procesos de política económica proviene de dos circunstancias. Una se deriva del hecho que tales agentes constituyen los organismos institucionales en donde se discute y aprueba la legitimización del proceso y de su respectivo instrumento, además de ser públicas las entidades encargadas de su aplicación. La segunda reside en que los agentes públicos levantan problemas acerca de su propia gestión y se ven inducidos a participar en los procesos iniciados y desarrollados por agentes privados cuando se proyectan sobre aspectos de su jurisdicción.

Por lo anterior es que a los agentes públicos se les encuentra asumiendo responsabilidades directas en la presentación y transmisión de problemas, y en la controversia y negociación de ponencias de política económica. Las actividades de ese tipo las llevan a cabo en los organismos institucionales formales por donde se desarrollan los procesos, y también de manera paralela, o al margen, de las mismas.

Por último, está el papel de agente pasivo que cumplen las entidades públicas, lo que se verifica en la medida que los instrumentos aprobados tienen un radio de influencia que comprenda agentes públicos. A propósito, dicho sea de paso, hay instrumentos que son aprobados expresamente para afectar el comportamiento de agentes públicos.

Entre los agentes públicos, a igual que entre los privados, ocurre que algunos que durante la iniciación, negociación y controversia del proceso son activos, en el momento de la aplicación del instrumento son pasivos. A veces, incluso, se llega a producir la coincidencia que un instrumento afecta directamente al mismo agente público que lo aplica; esto, sin considerar la alta frecuencia con que las entidades públicas reciben efectos indirectos generados por instrumentos.

Al clasificar a los agentes del proceso de política económica en públicos y privados, de hecho se está admitiendo que los primeros - sea como entes activos, pasivos o colaboradores del proceso - tienen atributos, a igual que los agentes privados. Sin embargo, sus atributos están íntimamente asociados

/a su

a su naturaleza de entidades públicas, a sus formas de administración, a la elección y conformación de sus autoridades, a la jurisdicción de las funciones que cumplen, a la importancia relativa que alcanzan dentro de la pirámide administrativa, etc. Así, cada entidad pública ocupa un lugar y una posición relativa dentro del complejo económico, social y político del país, y también dentro de la jerarquía administrativa del estado. En las políticas que declaran seguir o que de hecho aplican, se suele percibir la imagen que tienen de la realidad, y sus perspectivas; por otro lado, los estilos con que actúa equivalen a las manifestaciones de su personalidad. También se les puede atribuir ideología, que sería la consustanciación específica de las ideas prevalecientes en el gobierno y que sus directivos difundan.

Admitir que los agentes públicos tienen atributos supone una identificación precisa de cada agente de esta clase; lo que es difícil hacerlo con la espontaneidad que ocurre en la mayoría de los agentes privados, por cuanto el enlace jerárquico y las áreas de responsabilidades y de atribuciones que se dan en la administración pública no siempre deja individualizar con exactitud lo que podría considerarse un agente público. Pero, siguiendo la conformación de la pirámide administrativa formal, las líneas de autoridad y de responsabilidad de los poderes públicos, así como los centros o entidades que delegan y que reciben poder, se podría llegar a detallar al conjunto de agentes públicos. Las más altas autoridades públicas no presentan problemas de identificación; lo que resulta difícil es precisar, dentro de esas autoridades de mayor jerarquía, las de menor poder hasta llegar a la base más elemental de la administración estatal. Esta identificación, para el proceso de política económica, resulta útil, por cuanto cada parte de un agregado administrativo grande - ministerio, servicio general, etc. - puede tener, según se lo permita la estructura de poder y la conformación administrativa, atributos propios y llegar a comportarse con cierta autonomía de propósitos y estilos frente a otras entidades, incluso dentro del propio organismo mayor a que pertenece.

/2. Conformación

2. Conformación del sector público

Los agentes públicos que se han supuesto identificables, al estar concatenados por sus relaciones de jerarquía y funciones o responsabilidades específicas, forman el sector público, que es la expresión operativa del Estado y, por ende, del poder institucional prevaleciente.

En un sentido amplio como el que envuelve la hipótesis anterior, el sector público comprende las diferentes clases de autoridades gubernamentales de un país, como son: los poderes a escala nacional - ejecutivo, legislativo y judicial -, los gobiernos estaduales - en su conformación de gobernaciones y asambleas legislativas estaduales, si existen -, y el gobierno local o municipal. Además, habría que agregar a las entidades descentralizadas que pueden presentarse en los tipos de gobiernos mencionados; y las creadas con la co-participación de los mismos [15].

Esta sola enunciación justifica la idea de conjunto de agentes públicos con que se ha venido razonando y la preocupación por la identificación de sus jerarquías más elementales. Los poderes y formas de gobierno internos indicados, se basan de manera esencial en la autonomía formal que uno mantiene frente al otro, lo que da lugar a que cada cual pueda tener, ante los problemas de política económica, puntos de vista distintos y hasta antagónicos.

Además, estas formas de gobierno y de poderes son controladas por combinaciones de partidos políticos o de corrientes ideológicas que poseen, como es natural, atributos diferentes. Ello hace que sus cargos - los de mayor y menor jerarquía - sean ocupados por representantes de esos partidos o movimientos ideológicos, que en la medida que sus atributos son distintos, participarán también de manera diferente en los procesos de política económica,

Lo que se ha conceptualizado como sector público, a los fines del proceso de política económica, está lejos, entonces, de presentar una homogeneidad;

15/ G. Martner: Planificación y presupuesto por programas. Ed. Siglo XXI, México, 1967.

/por el

por el contrario, ofrece tales singularidades que su gestión, a menudo, se considera ambigüa, cuando lo que se espera es que sea abiertamente desarrollada en función del interés común o general.

La ambigüedad aludida aparece por el carácter específico de las actividades económicas que las agencias públicas realizan, en las cuales se establecen relaciones comerciales, también específicas, con agentes privados; o por la conformación de sus directivos - consejo, directorio, etc. -, en que a veces se da cabida a representantes del sector privado. La condición de interés común o general que debe acompañar las actividades del sector público, en cada entidad que lo compone, queda limitada al área de sus funciones, que por la especificidad misma que tienen no siempre se puede identificar plenamente y libre de ambigüedades.

Uno de los problemas más importantes que enfrentan permanentemente las entidades públicas es el carácter de las motivaciones e intereses que las hacen actuar en los procesos de política económica. Por las condiciones en que deben cumplir sus funciones, más la presión ejercida por los agentes privados que pretenden controlarlas o ponerlas al servicio de sus intereses, están expuestas a transformarse en verdaderos representantes de agentes privados específicos. Cuando se presenta esa circunstancia, se hace discutible la naturaleza pública de las actividades estatales y con ello la definición formal - en base de la condición de derecho público y de expresión de poder político - del sector público. Pero, también ocurre otro tanto con agentes de carácter privado.

Por aquellas relaciones que se dan en el curso de las actividades económicas, empresas privadas pueden llegar a funcionar, si la política económica y los agentes públicos así lo pretenden, como entidades con motivaciones generales, disminuyendo relativamente la preponderancia de los intereses específicos privados. Obviamente, ese cambio será sólo relativo; pues, esos intereses siempre serán sustantivos para este tipo de agentes.

/Los aspectos

Los aspectos que más se prestan a crear las situaciones entre los agentes públicos y privados que se vienen comentando - y que conviene, en cada caso, observar con precisión para definir el exacto carácter de las motivaciones y explicarse la conducta de los agentes son:

- La formación del patrimonio. En los agentes que son típicamente públicos o privados, la situación general de sus respectivos patrimonios no ofrece duda; sin embargo, su formación en el caso de empresas mixtas, conforma diferentes situaciones que dicen relación con las motivaciones y papel público de esa clase de entidades.

Podría aceptarse, sin mayor incertidumbre, el carácter mixto de las empresas en cuestión, cuando su patrimonio se ha formado a base de aportes públicos y privados en iguales proporciones; pero, tal carácter resultaría discutible cuando los aportes no cumplen esa condición, especialmente, cuando las proporciones son muy dispares. ¿Qué tipo de motivaciones prevalecerá en una empresa mixta en que el aporte público, por ejemplo, es de un 20 o 15 por ciento del patrimonio, o vice-versa? En casos como éstos, u otros en que la proporcionalidad de los aportes ofrezca duda, conviene observar otros aspectos, como los señalados a continuación.

- Formación del directorio. En los casos de entidades mixtas según la formación de su patrimonio, la ambigüedad entre las motivaciones públicas y privadas que ese status puede generar, es dable dilucidarla a través de la composición del directorio. La participación mayoritaria del estado en el directorio y el poder de veto de que estén dotados los representantes públicos sobre las diferentes materias que tratan los directorios, son requisitos para preservar el carácter más general o social de las motivaciones de estas empresas.

Por otra parte, ciertas entidades aparentemente públicas, en los hechos pueden ser mixtas, independientemente de la formación de su patrimonio; ello proviene de la formación misma de esos organismos según los tipos de personas

/que las

que las constituyen, y cuando el aspecto patrimonial es irrelevante o no existe. Es el caso de las comisiones, consejos, o comités, que para diversos fines se crean en los ministerios o servicios importantes del gobierno no central, o en las reparticiones de los gobiernos estaduales o locales, o en el poder legislativo, a los cuales se incorporan representantes de conjuntos de agentes privados, como son las entidades gremiales, empresariales o laborales, las organizaciones de consumidores, de pobladores, de profesionales, etc.

En este caso, a igual que en la formación de los directorios, el exacto carácter de mixto y las motivaciones que prevalecen quedan sujetas a la paridad de los agentes y al derecho de veto de los representantes públicos. Sin embargo, en ambos casos la exacta representatividad pública de los delegados estatales - y por ende su capacidad para mantener los puntos de vista y las posiciones de los intereses gubernamentales - queda sujeto a la naturaleza de las motivaciones o intereses de los individuos que representan al sector público, los que pueden inclinarse, por sus atributos, al interés general o a aspectos particulares más propios de agentes privados específicos.

- Relaciones comerciales. Los agentes públicos, al margen de su patrimonio, de la conformación de sus directivos y del derecho público que les asiste, están expuestos a quedar sujetos, en una forma importante, a la influencia de agentes privados a través de las relaciones comerciales que practica, o sea, por medio de los abastecimientos de insumos y equipos que deben obtenerse de ellos, y por medio de la distribución de la producción.

En efecto, una empresa pública puede restarle intensidad al carácter general de sus motivaciones, si los agentes privados al abastecerla de equipos e insumos logran imponerle líneas de productos, tecnologías o formas particulares a su actividad, en que más que el interés de los usuarios lo que prime sean los de los abastecedores. Otro tanto puede ocurrir por el lado de la distribución de su producción. Si está sujeta a las exigencias de determinados agentes usuarios, éstos pueden imponerle condiciones en el volumen y especificación de su producción, induciendo a que se desentienda del resto de sus demandantes.

/Pero, por

Pero, por otro lado, una empresa pública puede, a través de sus relaciones comerciales, llegar a ser decisiva para el funcionamiento de determinadas empresas privadas, si éstas se desenvuelven y desarrollan gracias a la demanda o a los abastecimientos públicos. Si esas actividades son críticas para tales empresas privadas, bien pueden los agentes públicos transformar parte de sus motivaciones y hacerlas más generales, es decir, tornarlas en instrumentos de propósitos generales.

- Relaciones financieras. Entre agentes públicos y privados también se establecen relaciones financieras a través de operaciones de crédito y de los subsidios directos que, a veces, se suelen establecer. Las empresas privadas que reciben créditos o subsidios públicos que para su funcionamiento pueden resultar críticos, quedan sometidas - a lo menos potencialmente - a una fuerte influencia de los agentes públicos que se los proporcionan; se dice potencialmente, porque tal condición puede o no ser explotada por los agentes públicos, según sea la política que sobre el particular sigan.

A la inversa, también se presenta igual sujeción de motivaciones e intereses, cuando el financiamiento de las entidades públicas dependen de manera significativa de créditos y donaciones privadas. Entonces, a igual que en los abastecimientos, pueden llegar a ser verdaderos representantes e instrumentos de agentes privados específicos dentro del sector público.

Los agentes privados que saben de todas estas posibilidades de colocar las agencias públicas al servicio de sus motivaciones o intereses específicos, tratan de controlar sus consejos directivos, con lo que - además de ejercer una presión permanente sobre éstas - desatan entre ellos una permanente pugna para lograr tal control. En una expresión figurada, el sector público está permanentemente rodeado de agentes privados interesados en asumir el control de sus múltiples centros de decisión y operativos.

Pero para las organizaciones significativas de agentes privados, que ya constituyen grupos de intereses más genéricos, su propósito es llegar a controlar y a localizarse en la cúspide de los poderes y de los diferentes tipos

/de gobierno

de gobierno, para desde ahí decidir e influenciar, con toda la fuerza que dan esos niveles de poder, el resto del sector y las grandes líneas de acción de la política económica.

Para cada país son distintos los centros de poder sobre los que más actúan los agentes privados y en torno de los cuales se hace más fuerte y evidente su competencia. En algunos casos el centro de mayor poder, y por ende de pugna de los agentes privados, es la rama del senado del Poder Legislativo; en otros, es el aparato administrativo u operativo del sector público; también los hay en que lo importante, en este aspecto, es la cúspide del Poder Ejecutivo, o sea, el jefe del Estado y el ministerio, además de países en que el mayor centro de poder es el partido de gobierno. Estas situaciones dependen de la conformación política y jurídica que históricamente hayan venido teniendo los poderes públicos y las distintas partes del gobierno, es decir, de las atribuciones de que se les ha dotado y por ende del tipo de decisiones que pueden tomar. También están sujetas a la relación de fuerzas de los grupos en pugna, en cuanto son capaces para cambiar o mantener el centro de decisión más trascendentes.

Capítulo IV

INSTITUCIONALIDAD, CLASIFICACION Y FUENTES DE INSTRUMENTOS

1. Carácter institucional de los instrumentos

Por la naturaleza misma del proceso de política económica explicada en los capítulos anteriores, los poderes de que el Estado puede ser provisto para influir deliberadamente la conducta de los agentes son eminentemente convencionales, en el sentido que forman parte de las normas o instituciones que cada sociedad establece para hacer funcionar su economía y el resto de su vida cultural; poseen, por lo tanto, las características de los acuerdos sociales sobre los que se constituye y funciona la sociedad.

Las normas o instituciones en que se basa el sistema deben ser respetadas por los entes sociales, para lo cual se consagran a través de leyes, se castiga a quienes la contravienen, se incorporan a la moral y a las costumbres de una sociedad y se les hace parte del orden ideológico prevaleciente. A esta clase de categorías pertenecen el derecho de propiedad, las formas de contratación del trabajo, la tributación, el dinero, el crédito, el precio, el contrato de seguro, la tasa de interés, etc.

Entre tales convenciones se ubica también aquella función del sistema institucional en cuanto a procesar la creación, modificación y administración de instrumentos de política económica. De ahí que el parlamento tenga capacidad para dictar disposiciones, por ejemplo, sobre fijación de precios; que el poder ejecutivo pueda tomar las medidas que permitan el cumplimiento de esas leyes; y que el poder judicial tenga la facultad de perseguir y sancionar a quienes las hayan omitido o las hayan violado.

Las normas o instituciones económicas - entre las cuales se cuentan los instrumentos - regulan el comportamiento de los entes sociales. Su singularidad más genérica es que son convenciones o acuerdos sociales; es decir, son expresiones culturales del hombre.

/Los instrumentos

Los instrumentos como aplicación de los poderes del Estado caben en esta categoría de instituciones y normas económicas y, por lo tanto, tienen un alto contenido de discrecionalidad, ya que no obedecen a la ley natural alguna ni se rigen por principios universales. Cada sociedad estructura sus propias instituciones económicas en base a sus características, principios y propósitos. Al nivel de los instrumentos, tal proposición se traduce en la discreción que cada país tiene para crear y seleccionar instrumentos de política económica, y darles formas y especificaciones singulares.

Según esta conceptualización general de los instrumentos, la sociedad no tiene más restricciones que sus propios valores, su concepto de racionalidad y de eficiencia económica, sus objetivos y peculiaridades nacionales para conformar cada instrumento y el conjunto de ellos. Este enfoque para situar el carácter institucional del instrumental de política económica, tal vez parezca obvio; pero es pertinente si se tienen presente las frecuentes recomendaciones que circulan sobre el tipo de instrumento más conveniente para tal o cual situación o las calificaciones que de ellos se hacen.

Tales recomendaciones y calificaciones dicen tanto al tipo de instrumentos que un gobierno puede emplear como a sus formas. Se sanciona negativamente, por ejemplo, la fijación a las empresas privadas de cuotas de producción o las subvenciones; o se acepta el instrumento en sí, pero se califica su forma. Nadie se opone, por ejemplo, a la utilización del crédito público, siempre que no sea coercitivo y que redite una tasa de interés; ni nadie rechaza la tributación, pero se sanciona su grado de progresividad.

Dado que cada realidad es distinta, los conjuntos instrumentales - cuya función es ayudar a conformar las actividades económicas - también son distintos. Aún más, como en cada período las actividades económicas adquieren características diferentes, el instrumental de política va variando en el curso del tiempo. Es decir, los instrumentos tienen la singularidad de ser históricos y de responder a una realidad dada, por lo que su eficiencia está

/en función

en función de las condiciones concretas en que se apliquen. Los derechos aduaneros diseñados en sus formas tradicionales van perdiendo vigencia en la medida que se concretan procesos de integración económica supranacional; el gasto público en viviendas se reconoce como indispensable cuando se toma conciencia de la explosión demográfica y de la presión sobre las áreas urbanas que ejercen las poblaciones rurales.

Respecto a la evolución que va experimentando el instrumental de política, puede hacerse notar que ni los principios valorativos ni los teóricos con que se justifican y racionalizan han sido inmutables. Se alteran cuando emergen nuevas condiciones, ya sea por transformaciones en el contexto social-político-económico, o porque surgen nuevas concepciones éticas e ideológicas. En el pasado, los impuestos se justificaban con la teoría de la contraprestación o del beneficio, que relacionaba de manera directa el cobro de tributos con la cantidad de servicios públicos que cada individuo empleaba; hoy, en cambio, prevalece la teoría de la capacidad de pago, que postula que los individuos deben tributar en función de su posición relativa en cuanto al ingreso obtenido y a la riqueza acumulada.

Estas proposiciones determinan la estructura de los sistemas impositivos. En atención a los principios de la contraprestación de los impuestos más importantes eran las tasas, peajes y todos aquéllos en que es fácil identificar al usuario y la cantidad empleada de servicios públicos; pero según los principios de la capacidad de pago, los impuestos de mayor ponderación resultan ser los vinculados al ingreso, al gasto en consumo y al patrimonio.

Obsérvese cómo los principios en que se tratan de asentar los instrumentos y con los cuales se intenta legitimizarlos, trascienden hasta su forma y especificaciones. La teoría de la capacidad de pago da pie a la tributación progresiva, y la de la contraprestación a la imposición proporcional. Otro tanto ocurre con los principios en que se trata calzar el resultado financiero de las empresas gubernamentales. Al sostenerse que éstas no debieran dejar déficit se está imponiendo tales connotaciones a su funcionamiento y al precio

/de su

de su producción, que se les resta eficiencia como instrumentos de redistribución; sin embargo, no ocurre lo mismo cuando en vez de fijar un criterio general para todos los tipos de empresas públicas, se opta por clasificarlas según políticas de redistribución. Entonces, se admitiría que hubiera empresas que trabajan con déficit, otras en condiciones de equilibrio entre sus ingresos y gastos, y unas terceras con superávit.

Se puede concluir que los principios, al trascender hasta la forma de los instrumentos, los adaptan para responder con más o menor eficiencia a unos objetivos que a otros.

Desde un punto de vista pragmático podría plantearse la disyuntiva de atenerse más a las formas que deben adquirir los instrumentos según los principios teóricos en que se basan, o instituirlos más en función de un sentido de eficiencia respecto a los objetivos que se les encomienda. La observación de la evolución de los instrumentos, especialmente en los países en desarrollo, muestra que a menudo ha primado el sentido de eficiencia ante objetivos determinados. El aumento de la inversión pública en Latinoamérica, por ejemplo, se ha realizado superando de hecho todo lo referente al equilibrio presupuestario y a la no intervención estatal.

Según el argumento expuesto, los cambios de la realidad inducirían a que los instrumentos existentes se modifiquen, o a que se formulen otros nuevos; pero, por otra parte, no puede dejar de desconocerse que esas modificaciones y nuevas creaciones responden, en términos generales, a las bases ideológicas que sirven de sostén a la organización y funcionamiento de un sistema social, político y económico. Esto implica que la discrecionalidad para reformular y crear instrumentos está limitada por la presencia de esas bases valorativas y por los problemas que enfrenta tal sistema. Como las premisas ideológicas no son estáticas - las contradicciones mismas del funcionamiento del sistema induce a modificarlos - es que esa discrecionalidad aparece más amplia, sobre todo si se considera a cada instrumento en particular.

/La situación

La situación es distinta cuando se trata del conjunto formado por todos los instrumentos; ahí el margen discrecional es estrecho o nulo, es decir, el conjunto no puede rebalsar los límites de la ideología prevaleciente y debe - como se verá más adelante - adaptarse a la naturaleza del sistema. En esa circunstancia el cambio de éste lleva aparejado, forzosamente, la sustitución del conjunto instrumental existente por uno compatible con el nuevo status.

2. Clasificaciones de los instrumentos

Los instrumentos de política económica son factibles de clasificar según diferentes criterios. Atendiendo a las áreas económicas donde están implícitos o de donde surgen, se tienen el gasto e ingreso públicos, los instrumentos del campo monetario, del área cambiaria, de la seguridad social, etc. Otra clasificación que es de frecuente empleo son las actividades económicas específicas en que se les usa, tales como la inversión, el ahorro, el consumo, la industria, la agricultura, el comercio exterior, etc. Además de estas clasificaciones - que son las más corrientes - existen otras basadas en las relaciones que se establecen entre objetivos e instrumentos y en el grado de restricciones que implican para las funciones realizadas por los agentes privados, según se expone más adelante.

a) Instrumentos directos e indirectos

Uno de los criterios de clasificación de los instrumentos que se ha aludido es la relación entre los instrumentos y los objetivos que se persiguen, o con los agentes o variables económicas que se desea influir. Según este punto de vista los instrumentos serían "directos" e "indirectos". Se conviene en llamar "directos" a los que para lograr sus objetivos influyen o afectan agentes o variables sin mediación de terceros, o sea, sin emplear a otras variables o agentes. Los indirectos serían, entonces, los que alcanzan los objetivos o efectos perseguidos a través de alteraciones producidas en otros agentes o variables. Estos últimos se apoyan en la interrelación que caracteriza a las corrientes o actividades económicas.

/Esta clasificación

Esta clasificación, en términos del esquema presentado en los capítulos anteriores, significaría que los instrumentos directos vienen a ser aquellos que para provocar reacciones en los agentes pasivos no necesitan generar reacciones en otros; en cambio, los "indirectos", para producir los efectos buscados tienen que provocar previamente reacciones en otros. De estos últimos, lo que en última instancia interesa son ciertas consecuencias derivadas de las reacciones producidas en los agentes a los cuales se dirigen en forma mediata.

Así, por ejemplo, si se desea reducir el consumo de determinado bien o servicio, puede optarse por fijársele un precio de venta relativamente elevado para inducir a los consumidores a no emplearlo. En este caso, se estaría utilizando como instrumento la fijación de precios, el que tendría un carácter "directo"; mientras que si se opta por racionar algún insumo necesario para la producción del bien o servicio en cuestión, se estaría empleando un instrumento indirecto, ya que lo que interesa es evitar el consumo, mientras que el racionamiento de insumos está orientado a provocar reacciones en los productores que se supone crearían condiciones para limitar el consumo.

Esta clasificación conviene tenerla presente tanto para los fines de organizar la actuación de los instrumentos como para el análisis de experiencias. Siempre es útil saber qué distancia y relación hay entre los instrumentos empleados y los objetivos perseguidos, dado que ello dice, de manera importante, a la eficiencia de la política económica en el momento de la aplicación del instrumental.

b) Instrumentos de precios y cantidad

Una clasificación de instrumentos bastante conocida es la de Chenery 16/, quien los divide según el ámbito de su aplicabilidad en "generales" y "particulares", y según su forma entre "instrumentos de precio"

16/ Políticas y programas de desarrollo. Boletín Económico de América Latina. Vol. III, N° 1, marzo de 1958.

/e "instrumentos

e "instrumentos de cantidad". 17/, Esta es una de las clasificaciones que ha motivado la discusión acerca del tipo de instrumento que de preferencia debiera emplearse, conforme a los principios sobre los que las sociedades organizan y realizan su actividad económica y el gobierno formula y aplica su política económica.

Sobre el particular el autor mencionado ha afirmado: ... "Uno de los puntos principales que preocupa a la política económica es elegir los instrumentos generales y los particulares y entre usar los precios o las cantidades como variables de control. Hay sólidos argumentos en favor de utilizar los instrumentos generales. Las tasas de interés, la tributación y el sistema cambiario constituyen los medios ortodoxos que emplea el gobierno para influir sobre una economía liberal. Los objetivos inmediatos que se persiguen con estos instrumentos son estabilizar los precios y el balance de pagos para evitar la desocupación. El crecimiento se deja al libre juego de las fuerzas del mercado". 18/. En otro párrafo el autor agrega ..."Cuando se prepara una política para sectores determinados hay razones para preferir los instrumentos de precio sobre los de cantidad, razones por otro lado similares a las que

---

17/ Según el artículo de Chenery citado, instrumentos generales serían aquellos que "actúan sobre amplios elementos de la economía - circulante, presupuesto gubernamental, inversión, consumo - y se usan ampliamente tanto en los países desarrollados como en los pocos desarrollados" ..."Los instrumentos particulares se aplican a sectores de la economía por separado, y entre ellos cuentan los subsidios, los aranceles y la inversión pública". Instrumentos de precio son los que operan a través de los precios, influenciando ciertos componentes de los costos, como la tasa de interés, los impuestos, las tasas de salarios, los subsidios, etc.; e instrumentos de cantidades son los que operan vía ciertas magnitudes como el gasto público, las licitaciones de divisas, la emigración, la investigación, la asistencia técnica, etc.

18/ H. B. Chenery, op. cit.

/favorecen el

favorecen el empleo de instrumentos generales sobre los particulares. Los impuestos y los subsidios producen menos deformaciones en la selección de alternativas abiertas a los productores y consumidores que los sistemas de asignación de recursos u otras restricciones cuantitativas..." 19/.

Al observar el cuadro de clasificación instrumental presentado en el artículo mencionado, es difícil captar la lógica del modelo y su utilidad prágmática; sin embargo, apoyado en él se hacen observaciones bastante intencionadas como las transcritas.

Los instrumentos, como se ha sostenido en páginas anteriores, son trascendentes para los objetivos, en el sentido que pueden desvirtuarlos. Los instrumentos definen con mayor precisión los objetivos, por lo que no pueden ser ajenos a la naturaleza de éstos y a los principios y criterios con que se definen y jerarquicen. De ahí la importancia de su elección, de las formas que les confiera y de su administración; pero, ello no puede dar lugar, como es frecuente, a sostener a priori, como norma general, que tal o cual tipo de instrumento es el que debe aplicarse. De ahí la validez del argumento sobre el carácter institucional de los instrumentos enunciados en el punto anterior.

c) Instrumentos según restricciones

Uno de los aspectos básicos contenidos en el modelo de clasificación de Chenery es el grado de libertad que se desea mantener para las actividades económicas del sector privado; tomando ese aspecto el profesor Carlos Matus 20/ ha formulado una clasificación de las acciones de política económica

---

19/ H. B. Chenery, op. cit.

20/ Apuntes sobre "Métodos y análisis de política económica", página 46, ILPES. Mimeografiado, 1964.

/que realiza

que realiza el gobierno. Esta se construye distinguiendo en los agentes pasivos dos momentos: la "intención" del agente para realizar determinados actos económicos, como comprar, vender, ahorrar, consumir, invertir, producir, etc., y la "materialización o concreción" de esa intención.

La intención económica es parte de las preferencias de los agentes, y su materialización está sujeta, entre otras, a las posibilidades físicas y condiciones financieras que posean. Por tanto el gobierno tiene la alternativa de afectar sus intenciones, o sus capacidades financieras, o sus posibilidades físicas. Estas dos últimas condiciones las puede reducir o aumentar gradualmente, e incluso anularlas. Cuando se anulan las posibilidades físicas para que los agentes privados realicen ciertas actividades, si éstas son de interés general, el estado pasa a hacerse cargo de ellas, esto es, se sustituyen por los agentes públicos las funciones realizadas por aquéllos.

Siguiendo, los efectos que sobre el grado de libertad de los agentes privados producen los instrumentos, éstos pueden clasificarse de la siguiente manera:

i) Instrumentos que influyen las intenciones. Serían aquellos instrumentos que orientan la conducta de los agentes pasivos - tales como las campañas de propaganda o de difusión, etc. - que sin modificar las capacidades financieras de esos agentes o las posibilidades que tengan para emplear sus capacidades físicas, los induzcan a cambiar sus propósitos. Estos instrumentos tienden a alterar las preferencias de los agentes pasivos, las que se pueden modificar proporcionándoles información o induciéndolos a apreciar las ventajas y/o desventajas del uso de determinados productos y servicios, o de la realización de determinados actos o conductas económicas.

ii) Instrumentos que afectan la capacidad financiera. Serían los orientados a ampliar o reducir el poder de compra de los agentes. Estas acciones van más allá del cambio de la intención en sí misma; actúan sobre los ingresos y la disponibilidad de medios de pago. En este rubro caben los salarios, disposiciones sobre distribución de utilidades, impuestos, subsidios, crédito, fijación o mantención de precios, etc. Sin duda,

/también implican

también implican alterar las intenciones al modificar los precios, las tasas de salarios, o de ganancias relativas; pero, se diferencian de los anteriores porque actúan directamente sobre la distribución de la renta, del crédito y del sistema de precios, con lo que producen cambios en el poder de compra de los agentes pasivos.

iii) Instrumentos que alteran las posibilidades físicas. Serían los que se orientan a ampliar o reducir - independientemente de la capacidad financiera de los agentes - la cobertura real para realizar sus planes. Comprenden medidas como, por ejemplo, la prohibición de hacer importaciones, el establecimiento de racionamientos de bienes de consumo o de insumos de uso difundido, la fijación de requisitos a que deben sujetarse algunos actos económicos, como la instalación de establecimientos industriales, comerciales, mineros. También caben en esta clasificación de concesión de créditos, de patentes, la autorización o prohibición de explotar tierra, bosques, yacimientos, líneas industriales o la prestación de ciertos servicios, etc.

iv) Sustitución de actividades de agentes privados por públicos. Se presentan circunstancias en que bajo premisas valorativas, o conveniencias meramente prácticas, algunas de las actividades económicas que están siendo realizadas por agentes privados pasen parcial, o totalmente, a ser ejecutadas por agentes públicos.

Pertenecen a este tipo de medidas las estatizaciones de empresas, la creación de entidades financieras públicas, la prestación por parte del estado de servicios de educación, de salud, de comunicaciones, de transportes, de previsión, la construcción de viviendas, etc.

Las cuatro clases de instrumentos indicados se han enunciado ordenadas conforme a la capacidad potencial que tienen para reducir el grado de libertad de los agentes privados. El primer tipo comprende los que influyen el esquema de preferencia de los agentes, y mantienen inalterable la opción física y financiera para convretar ese esquema. A través de ellos el gobierno se limita a orientar, incentivar y motivar determinadas conductas aprovechando

/el mecanismo

el mecanismo de mercado u otros que se prestan para alterar las preferencias. El segundo tipo modifica la capacidad financiera de los agentes, sin pretender cambiar los esquemas de preferencia que posean, aunque naturalmente estos terminan por modificar dicho esquema. El tercer tipo comprende instrumentos que reducen, amplían o acondicionan la factibilidad física de los agentes para llevar a cabo sus intenciones, manteniéndoles su factibilidad financiera. El último tipo, anula esa posibilidad de materialización, aun cuando posean la capacidad financiera suficiente.

La elección de una clase de instrumentos, depende - como se ha insistido anteriormente - tanto de los objetivos perseguidos, cuanto de los principios sobre los que se desea organizar y realizar la actividad económica. Si estos principios son decantados de la concepción liberal, los instrumentos empleados deberían ser del primero y segundo tipo, y entre ellos tendrían preferencia los que afectan las intenciones. Según esa concepción la política económica debería organizarse en base a una alta dosis de confianza en el mercado, partiendo del supuesto que el sistema de precios es el gran mecanismo corrector. Si se acepta cierto grado de intervención se tenderá a utilizar los instrumentos de los tipos segundo y tercero, e inclusive del cuarto. La tendencia a utilizar los instrumentos que reducen o anulan el grado de factibilidad física para concretar las intenciones será tanto mayor cuanto más intervencionista se pretende que sea la política económica.

A menudo surge oposición al empleo de esta última clase de instrumentos. Tal oposición se basa en el argumento que contravienen la tendencia a mantener la economía dentro del sistema mixto, que coartan el principio de libertad económica y que producen más ineficiencia de la que tratan de evitar.

El último argumento puede ser cierto en algunos casos; pero habría que considerar la naturaleza de las causas que provocan las ineficiencias en el funcionamiento de los mercados. En los países subdesarrollados, esas

/causas difícilmente

causas difícilmente se superan en base al sistema de precios o de políticas de estímulos; pues, responden a estructuras institucionales y sociales que a menudo son impermeables a la acción de esos mecanismos. En tales circunstancias, el empleo de instrumentos se ha justificado, lo mismo que cuando la conducta de algunos agentes se estima incompatible con los fines más generales que persigue la política económica auspiciada por el gobierno.

Respecto a la observación que son antagónicos al modelo de la economía mixta, hay que hacer presente que los países industrializados con sistemas mixtos también los emplean. Esta verificación viene a apoyar la idea de que la decisión de emplear uno u otro tipo de instrumentos depende de las circunstancias en que se persigue un objetivo y de las características del problema que se desea resolver; además, demuestra que los esquemas ideológicos permiten un margen de discrecionalidad para aplicar hasta cierta medida instrumentos que no se compadecen con sus principios doctrinarios.

La cuestión del uso de los diferentes tipos de instrumentos queda, entonces, relegada a la frecuencia con que se empleen. Para mantener el carácter mixto de un sistema económico no podría emplearse en gran escala instrumentos que impliquen permanentes restricciones físicas a las actividades de los agentes privados, ni las que impliquen su reemplazo por agentes públicos; sin embargo, para transformar un sistema mixto en uno de dirección central, necesariamente habría que utilizarlos con frecuencia, amplitud e intensidad.

Los instrumentos que restringen o anulan la capacidad física del sector privado se emplean con características diferentes, según se aplique en un sistema que tiende a mantenerse como mixto, o en uno que tiende a transformarse en centralizado. En el primer caso se utilizan limitadamente, y en lo que respecta a la conformación de la propiedad de los medios de producción se hace de manera temporal y muy selectivamente.

/En el

En el segundo, se emplean más ampliamente y con mayor frecuencia, tienden a ser permanentes y se aplican con intensidad en lo que se refiere a la propiedad de bienes raíces, de equipos, de establecimientos productivos y de valores financieros.

3. Fuentes de instrumentos

En el punto anterior se mostró como los instrumentos admiten varias formas de clasificación y cómo las comentadas obedecían a criterios relacionados con su aplicación. En este punto se agregará un nuevo criterio basado en el origen y naturaleza del instrumental.

El origen de los instrumentos puede ubicarse en tres circunstancias que presenta el cumplimiento de las funciones estatales: la participación del estado en las actividades económicas y financieras impuestas por sus propios fines generales; su capacidad para dictar normas, que es la mayor peculiaridad que tiene como ente supra-individual; y, el poder de persuasión que tienen oportunidad de ejercer las autoridades gubernamentales.

a) Las actividades económicas y financieras del sector público.

Para cumplir sus funciones generales el Estado requiere de un sistema productivo y administrativo propio que demanda factores o insumos. Este hecho es inherente a la implementación de sus funciones, independientemente de la doctrina y orientación económica que lo anime. Podría tratarse de un estado estrictamente liberal que sólo persiguiera el orden interno y la seguridad frente al exterior, la administración de justicia y la representación de la nación ante el resto del mundo. Para cumplir esas funciones necesitaría de un ejército y una policía interna, de un aparato judicial y diplomático, además de un sistema administrativo. Ni por más simple que sea ese aparato militar-burocrático, su implementación requiere de equipos, de trabajo, de bienes y servicios, y por ende, de poder adquisitivo.

De hecho, entonces, el estado queda incorporado al sistema productivo y de distribución, lo mismo que al sistema financiero. Su ponderación y

/trascendencia en

trascendencia en ellos será mayor cuanto más amplias y diversificadas sean sus funciones. Entre más significativas son éstas, más intensa es la corriente de factores y de productos generada por el sector público y más fuerte es la interrelación que se establece con el sector privado, así como más importante es su movimiento de medios de pago.

Desde un punto de vista institucional, el sistema de producción y distribución se conforma de dos sectores: el público y el privado[21/]. En los casos en que el Estado se asocia con agentes privados formando empresas productivas, ese esquema institucional es tripartito; pues, aparece un sector mixto, es decir, público y privado simultáneamente.

Las relaciones que se dan en la producción y distribución entre los sectores institucionales es factible apreciarlas a través de un cuadro de relaciones intersectoriales que además de contener una clasificación por actividades o sectores productivos se seccione en términos institucionales.

En un cuadro con esas características - como el de la página 97 --. es posible observar cómo el sector público para producir necesita insumos y factores, según se ve en las columnas que ocupa en el área de la demanda intermedia. Los insumos los obtiene de: sus propias actividades productivas, de la producción del sector privado y del exterior a través de las importaciones. Se provee de factores tanto en el país como en el exterior, por los que paga remuneraciones, intereses, rentas, u otras formas de ingresos.

La producción pública se distribuye - según se muestra en las filas de la primera parte del cuadro - entre el propio sector público, el sector privado y el exterior. Ya se ha visto que el sector público utiliza como insumo parte de su producción; como productor otra parte la vende al sector privado. Hasta ahí su producción dedicada a usos intermedios. La producción

21/ R. Cibotti y E. Sierra, "El sector público en la planificación del desarrollo", Ed. Siglo XXI, México 1970.

/CUADRO DE

CUADRO DE RELACIONES INTERSECTORIALES

(Actividades agrupadas por sectores institucionales públicos y privados) a/

			Demanda interna										Demanda final					Valor bruto de la producción
			Sector público					Sector privado					Sector público		Sector privado		Exportaciones	
			Agricultura	Minería	Industria	Transportes	Servicios	Agricultura	Minería	Industria	Transportes	Servicios	Consumo	Inversión	Consumo	Inversión		
Insumos	Sector público	Agricultura																
		Minería																
		Industria																
		Transporte																
		Servicios																
	Sector privado	Agricultura																
		Minería																
		Industria																
		Transporte																
		Servicios																
Factores	Valor agregado	Importaciones																
		Pago a factores externos																
		Pago a factores nacionales																
		- Remuneraciones																
		- Rentas																
		- Intereses																
		- Etc.																
		Total																

a/ Esta es una versión simplificada para fines expositivos de la cátedra de análisis e Instrumentos de Política Económica.

La producción de uso final se distribuye entre lo que retiene el mismo sector para fines de consumo e inversión, lo que vende al sector privado también para consumo e inversión, y lo que exporta.

El consumo y la inversión pública tiene tres fuentes de abastecimiento, según se aprecia en las columnas de demanda final: de la producción del mismo sector, del sector privado y del exterior.

De las relaciones descritas se desprenden las múltiples actividades económicas que el sector público asume en el proceso de producción y distribución, Actúa como demandante de producción intermedia y de uso final, tanto nacional como extranjera, además de emplear factores; actúa como oferente de insumos y de producción final para el sector privado nacional, además de las ventas que hace al exterior, al mismo tiempo que es consumidor e inversor.

Conforme a la definición de instrumentos que se ha venido utilizando, cada tipo de bien y servicios producidos por el estado, y cada demanda de factor, bien y servicio que realiza, poseen capacidad para alterar el esquema de preferencia que conforman la actitud de los agentes y los elementos que determinan su comportamiento. Con ellos se les puede modificar su capacidad financiera y sus posibilidades físicas para concretar sus intenciones.

El valor instrumental de la oferta pública, radica en que al ofrecerse bienes y servicios se provocan efectos que orientados ad-hoc sirven a la consecución de ciertos objetivos. La oferta de servicios de educación, salud, vivienda, previsión, comunicaciones, transportes; o de agua, energía u otro tipo de bienes y servicios de uso difundido, además de acrecentar las posibilidades de consumo, si se hace a precios o tarifas diferenciadas generan efectos redistributivos y en la asignación de recursos. También crean economías externas para las empresas, lo que bajo ciertas circunstancias puede estimular el desarrollo de algunas actividades o reducir los costos y los precios de ciertos bienes y servicios producidos por el sector privado,

/o inducir

o inducir a cambios tecnológicos en industrias o establecimientos. Otro tanto se logra con la formación de capital que realiza el sector público; ésta aporta economías externas a los agentes privados, con lo cual se amplían sus posibilidades para satisfacer sus preferencias e intenciones, además de ayudar a modificar sus capacidades financieras al reducirse sus costos.

Un valor instrumental similar tiene la demanda pública. A través de la contratación de mano de obra, por ejemplo, se pueden ampliar las oportunidades ocupacionales; las adquisiciones de insumos y equipos, en que se discrimine contra bienes importados y a favor de la producción nacional, podrían crear estímulos para el desarrollo de ciertos rubros productivos; también se podría incentivar el empleo de algunas tecnologías, dando preferencia en las adquisiciones públicas a las empresas que las emplean o se comprometan a emplearlas, y así sucesivamente.

Los precios de la oferta y de demanda pública sirven para modificar la estructura de precios, y por ende, para crear estímulos y desestímulos, y alterar las intenciones de los agentes.

El fondo financiero que le permite realizar las actividades económicas mencionadas - creado a base de impuestos, tarifas, donaciones y créditos - es otra gama de instrumentos con que influye directamente la capacidad de financiamiento de los agentes y el sistema de precios; a ella se debe agregar los subsidios, donaciones y créditos que a su vez otorga. El movimiento financiero del sector público de hecho redistribuye el ingreso y altera los precios de los bienes, las tasas de rendimiento de las distintas clases de inversión, y los salarios pagados por las diferentes categorías de trabajo. Además, ayuda a asignar el crédito y las divisas.

b) <u>La capacidad del Estado para dictar normas</u>.

Una de las más importantes singularidades del Estado en su condición de agente supra-individual, es su capacidad para instituir normas o disposiciones a las que debe ajustarse la conducta de las personas naturales y

/jurídicas. Este

jurídicas. Este poder ejercido en el campo económico es otro de los orígenes de los instrumentos, ya que a través de leyes, decretos y otros medios menos formales, las autoridades gubernamentales tienen oportunidad para establecer condiciones a las que deben atenerse los agentes económicos.

Como en las actividades económicas se vinculan agentes públicos y privados, la principal función de las normas es acondicionar esas relaciones, por lo que es factible clasificarlas en tres tipos: las que tratan de las relaciones de los agentes privados entre sí; las que se refieren a las relaciones entre agentes privados y públicos; uy las que reglamentan las relaciones entre agentes públicos.

Son normas del primer tipo, por ejemplo, las disposiciones que reglamentan el perfeccionamiento de los contratos de compraventa, de trabajo, de arrendamiento, de préstamos mutuos, de garantía, etc., celebrados entre agentes privados; las normas sobre formación y administración de sociedades financieras, de sindicatos, de cooperativas, etc.; las disposiciones sobre salarios, concesión de créditos, distribución de utilidades de las empresas; sobre constitución y funcionamiento de los bancos, compañías de seguros, asociaciones de ahorro privado, etc. También se pueden englobar en este tipo de normas, los requisitos que deben cumplir la instalación y funcionamiento de los establecimientos productivos, de los medios de transportes y comunicaciones.

Ejemplos de normas de lassegunda clasificación son: las condiciones en que las empresas privadas participan en propuestas o licitaciones públicas, disposiciones sobre impuestos, colocación y rescate de los bonos públicos, contratos de trabajo de personas que sirven al Estado, contratos de compraventa y de otra naturaleza que celebran los agentes público con empresas privadas.

En general, estas dos clases de normas contienen para el sector privado prohibiciones para efectuar determinadas acciones, condiciones a que deben sujetarse sus actividades y obligaciones de realizar ciertos actos.

/Se suelen

Se suelen prohibir, por ejemplo, acciones estimadas inconvenientes desde algún punto de vista social, económico o moral, verbi gratia, producir determinados bienes (drogas, armamentos, explosivos), explotar algunos tipos de yacimientos mineros, instalar establecimientos en determinados lugares, o cazar, pescar, explotar bosques en ciertas épocas o lugares, o especies; celebrar algunas clases de transacciones como la compraventa de divisas, la parcelación de fundos, etc.

A veces se exige a los agentes privados el cumplimiento de requisitos para efectuar algunos actos económicos, tales como la obtención de créditos, compra y venta de divisas, instalación de establecimientos, internación y exportación de capitales, concesión de patentes, obtención de concesiones públicas, etc. Se establece, por ejemplo, la condición que los bancos exijan a sus clientes demostrar que están al día en el pago de los impuestos para celebrar operaciones de crédito, o cambiarias; o a las empresas de turismo para vender pasajes para el exterior.

Por último, entre las normas que obligan a realizar ciertos actos, se pueden mencionar las referentes al crédito público coercitivo que a veces se impone a las empresas o personas contribuyentes, especialmente a los bancos, compañías de seguro y otras entidades financieras; la obligación de pagar un salario mínimo fijado por el gobierno independientemente de la productividad o de otras circunstancias que atañen a la determinación del salario al nivel de los establecimientos; la fijación de cuotas de producción a las empresas, etc.

El tercer tipo de normas señalado - aquellas que acondicionan las relaciones entre agentes públicos - en el hecho, son todas las disposiciones formales sobre las que se organiza y opera la administración pública. Este mismo sentido también tienen las disposiciones que rigen las relaciones entre agentes públicos y privados.

/Las normas

Las normas de este tipo son instrumentos en lo que se refiere a los agentes públicos, pero para los privados lo son en la medida que sus efectos rebalsan ese sector y trascienden hasta el privado. Un estatuto administrativo o una escala de salario para funcionarios públicos, podrían aparecer como instrumentos para influenciar al sector privado sólo en la medida que los efectos que produzcan en el área pública, lleguen a alterar las motivaciones y la conducta de agentes privados.

c) El poder de persuación de los agentes públicos

La capacidad de persuasión que poseen las autoridades públicas es una tercera fuente generadora de instrumentos. Tal naturaleza reside en los efectos que son capaces de provocar las actitudes y la actuación de las personas que desempeñan cargos públicos, como los jefes de los poderes del estado, los ministros, los jefes de las fuerzas armadas, los administradores de servicios públicos o de agencias descentralizadas, etc. En general, estos agentes - dado el poder con que están dotados en su calidad de autoridades públicas - potencialmente tienen capacidad de persuasión. Naturalmente que su eficiencia como instrumento depende del poder que manejen y del área social y económica en que les corresponda actuar. Pero lo que confiere a esta circunstancia valor como instrumentos es que existen las otras dos fuentes mencionadas. Ante la indiferencia de los agentes a la persuasión, cabe la alternativa de emplear normas imperativas o de utilizar instrumentos implícitos en las actividades económicas y financieras del Estado.

En el poder de las autoridades públicas hay que distinguir su carácter formal de su carácter efectivo. El primero es conferido por las instituciones en que se basa la organización de los poderes públicos y que, generalmente, se legitimiza a través de leyes. Los ministros, los jefes de los servicios estatales o de cualquier repartición tienen el poder formal que les otorga la constitución política o el estatuto administrativo o alguna ley especial que creó y reglamentó tales cargos.

El poder efectivo emana en parte del formal; pero, su origen sustant reside en los antecedentes políticos en que se apoyan las autoridades,en l

/ubicación que

ubicación que tienen en el esquema social y político de un país, y en su capacidad para influenciar ese esquema. A menudo el poder efectivo no está en directa relación con el formal. Una autoridad a la que la constitución política le ha conferido atribuciones, puede carecer de poder efectivo para ejercerlas; a la inversa, autoridades con escasas atribuciones formales suelen ejercer amplia influencia, apoyándose en grupos de presión, partidos políticos, gremios patronales o de trabajadores, agrupaciones de consumidores o de pobladores, grandes empresas o trust de empresas, organizaciones de carácter cultural, o religioso, o deportivo, etc. Otras bases de apoyo del poder efectivo es la capacidad técnica de las autoridades, su habilidad para desenvolverse en el juego político-administrativo, sus relaciones personales, etc.

La naturaleza de fuente instrumental que tiene la capacidad de persuasión de las autoridades públicas emana del poder efectivo que posean. La singularidad de esta fuente es que su carácter de instrumento no se basa en las corrientes económicas ni financieras que genera el estado, ni en normas instituidas formalmente; sino, en condiciones más bien subjetivas.

Las formas más usuales que toman los instrumentos de este tipo son los discursos y las declaraciones de las autoridades, campañas de propaganda y de difusión, conversaciones directas con agentes involucrados en un objetivo, encuestas de opinión, publicación de pronósticos, de estudios sobre precios, de presupuesto o planes económicos o financieros, o de programas de política económica, etc. Algunos ejemplos de empleo de este instrumental son las campañas para consumir bienes de producción nacional, o campañas de ahorro; planteamientos sobre la conveniencia de restringir los gastos en consumo, o sobre propósitos de garantizar el derecho de propiedad y estimular las inversiones en tal o cual actividad, difusión sobre sanciones al fraude tributario, publicación de actitudes asumidas por las autoridades sobre algún problema específico, etc.

/Según una

Según una de las clasificaciones instrumentales que se vieron, los instrumentos de esa naturaleza están orientados a influir sobre las intenciones, ya que no afectan la capacidad financiera ni física de los agentes.

Para la aplicación de este tipo de instrumentos se requiere de un adecuado sistema de difusión y de relaciones de las autoridades con el resto de los agentes, además de métodos de conocimiento de la opinión de las diferentes agrupaciones de agentes.

4. El conjunto de instrumentos y los sistemas económicos

De la argumentación sobre discrecionalidad para formular los instrumentos por separado y el conjunto instrumental expuesto en el primer punto de este capítulo, se desprende que éste consustancia, en el campo de la política económica, las bases ideológicas del sistema prevaleciente; de ahí que el conjunto instrumental no puede rebasar los límites impuestos por tales premisas, aun cuando para un instrumento en particular existen grados de libertad en sus especificaciones.

Con la clasificación de los instrumentos según las restricciones que significan y las fuentes enunciadas, se puede definir mejor la idea de conjunto instrumental. Este no sólo implica una mera nominación y agregación de instrumentos; sino que conlleva la idea que los distintos tipos de instrumentos se estructuran de manera que unos se ponderan más que otros. Los más importantes, o sea, a los que se les asigna la mayor responsabilidad en el logro de los objetivos, de hecho, definen la naturaleza doctrinaria del conjunto instrumental.

La discusión de esta afirmación puede hacerse en torno de las condiciones que debe cumplir el instrumental de política económica en los sistemas más conocidos y los matices más destacables que presenta, tales como el liberalismo ortodoxo, el liberalismo con intervencionismo general y de preferencia indirecto, el liberalismo con un intervencionismo fuerte, directo y discriminatorio; el socialismo en una condición de bajo ingreso y el socialismo con

/una alta

una alta renta por persona, además de considerar las situaciones que pudieran presentarse cuando una sociedad intenta transitar de un tipo de sistema a otro.

a) En el liberalismo ortodoxo

En este sistema la política económica se remite a impedir que se constituyan formas de asociación de agentes, o de concentración de la riqueza, del ingreso, o de la producción, que atenten a la competencia perfecta, y que restrinjan las iniciativas individuales y la libre elección de los agentes. Por otra parte, las funciones económicas del estado se limitan a la producción de servicios generales, indivisibles e indispensables para la organización y funcionamiento del sistema.

Desde el punto de vista de las fuentes instrumentales, tales condiciones significan que las actividades públicas de producción e inversión cuantitativamente resultan insignificantes ante toda la economía, y el movimiento financiero estatal irrelevante; que la dictación de normas está dirigida a impedir formas de asociación y de concentración de la producción, de los capitales o de la riqueza; y que la persuasión no tiene mayor sentido aplicarla por cuanto, si son débiles los otros dos tipos de instrumentos, no llega a ser efectiva. De las tres fuentes, la dictación de normas es la que mayor relevancia alcanza.

Si se toma la clasificación de los instrumentos según las restricciones que imponen a los agentes, hay que decir que en este modelo no tiene cabida la sustitución de actividades económicas de agentes privados por las de agentes públicos; en principio, tampoco tienen cobertura los instrumentos que restringen las posibilidades físicas de los agentes para concretar sus intenciones. Sólo se admitirían para impedir formas de asociación y de concentración.

Las medidas que afectan la capacidad financiera tienen una mayor cobertura, dada la necesidad de financiamiento público; sin embargo, en este modelo, el esquema del financiamiento estatal, debe ser de preferencia indirecto y sin que introduzca formas discriminatorias, es decir, que no altere las intenciones de los agentes.

/Los instrumentos

Los instrumentos de esta clasificación que tendría mayor viabilidad en el esquema liberal que se comenta serían los que influyen las intenciones, pero como las preocupaciones de la política económica no son amplias, prácticamente serían escasos.

En resumen, en el liberalismo ortodoxo el conjunto instrumental sería reducido, estaría basado de preferencia en dos fuentes: en las actividades económicas y financieras estatales y en la capacidad para dictar normas. Los instrumentos de esas fuentes, en lo principal, estarían orientadas a restringir las posibilidades de asociación y concentración económica; si bien, modifican la capacidad financiera de los agentes, no lo hacen de manera significativa ni indiscriminatoria.

b) En el liberalismo con intervención general

En los sistemas de este tipo 22/, ganan importancia, respecto al caso anterior, las actividades económicas y financieras del sector público; alcanzando más relevancia las segundas que las primeras. Tal situación se presenta porque se trata de sistemas en que el estado asume mayores responsabilidades en cuanto a servicios que pueden prestar y, por ende, también realiza comparativamente mayores inversiones. La acumulación pública se acrecienta, además, porque el estado extiende su acción a la formación de infraestructura en vías y comunicaciones.

La ampliación y diversificación de la producción de servicios públicos y de la inversión de este sector hace más significativo su movimiento financiero; al cual pueden incorporárseles propósitos de redistribución y de equilibrio de la demanda y oferta globales. Estas responsabilidades, además de aumentar los montos de recursos monetarios que moviliza el estado, hace más sofisticado su sistema de financiamiento y de gastos. Tales funciones y características del financiamiento público influyen las corrientes mone-

22/ Se habla en plural por la diversidad de situaciones que pueden presentarse dentro del modelo liberal con intervención.

/monetarias de

monetarias de toda la economía, lo que hace necesario, a su vez, que se dicten normas generales para regular la cantidad y uso de los medios de pago. Así el financiamiento público y las regulaciones monetarias llegan a ser importantes factores de nivelación del tipo de cambio.

En las circunstancias descritas, en el conjunto instrumental tienen importancia tres políticas instrumentales que afectan la capacidad financiera de los agentes, como son el financiamiento público, la política monetaria y la política cambiaria. También son relevantes las actividades de producción y de acumulación del sector público, que junto con modificar las posibilidades físicas de los agentes privados, llega a alterar el sistema de precios, dada la creación de economías externas que llevan implícitas. La dictación de normas, se ha visto que entra como complemento de las tres políticas principales vinculadas al financiamiento. Los instrumentos de persuasión probablemente no resultan abundantes, y las formas que toman aparecen más vinculadas a la política monetaria y cambiaria. La sustitución de funciones de agentes privados por actividades públicas es más escasa aún, y cuando excepcionalmente se hace uso de ello, se aplica a algún servicio de uso general, y tiene, por lo general, un carácter transitorio.

La característica más genérica del conjunto instrumental en estos casos, es que sus instrumentos tienden a ser generales y no discriminatorios; de ahí que se apoyen en los que más homogeneidad poseen como son los financieros. Ello no quiere decir, sin embargo, que no pueda llegar a un fuerte grado de intervención; éste se puede dar pero realizado a través del sistema monetario y financiero.

c) <u>En el liberalismo con intervención discriminatoria</u>

En este tipo de sistemas el conjunto instrumental se ha desarrollado en función de propósitos múltiples, muy propios de países en que se han tenido que iniciar políticas de reconstrucción después de una guerra, o crisis profunda, o que se han propuesto romper el status de subdesarrollo y dependencia.

/Además del

Además del equilibrio global que prima en el caso anterior, en estos pueden prevalecer otros objetivos como el de redistribución progresiva de la renta y de la riqueza, de crecimiento con ocupación plena, de desarrollos regionales y sectoriales, de satisfacción de necesidades sociales que inducen a ofrecer, en cantidades significativas, servicios públicos, como educación, salud, viviendas urbanización, etc.

En las políticas de reconstrucción y de desarrollo seguidas bajo estos sistemas, las actividades de producción y de acumulación del sector público alcanzan una alta importancia, las que además de cubrir la prestación de servicios generales y la creación de infraestructura básica, suelen extenderse - en competencia con la oferta generada por el sector privado - a la producción de servicios y de bienes. En estas circunstancias las actividades públicas proliferan y se extienden por los diversos sectores productivos y formas de distribución, y en ciertos rubros llegan a sustituir al sector privado. Ello conduce a la formación de empresas públicas, ya que la demanda gubernamental por factores e insumos sea significativa y diversificada, lo que induce - para tener la certeza de un adecuado abastecimiento - a dictar normas sobre empleo de los factores y de la producción.

El volumen y diversificación de la actividad productiva y de inversión del sector público, hace necesario un sistema financiero amplio, que además de cumplir con la función típicamente fiscalista, se preste a la redistribución del ingreso y sirva para ayudar a regular las tendencias monetarias, de producción, de factores, de los precios, de la distribución, etc.; en síntesis, que también colabore a la orientación de las decisiones de los agentes económicos.

Estas cualidades hacen más complejas las relaciones que se dan entre el ingreso y el gasto público con el sistema monetario y el mercado cambiario, sobre todo porque aquellos propósitos múltiples a que se aludió al principio

/pueden estar

pueden estar exigiendo asignaciones especiales de crédito y de divisas. Se cree así un sistema de relaciones bastante sofisticado entre esas tres áreas instrumentales, que sin duda, requiere de abundantes disposiciones normativas. La fuente instrumental que significa la capacidad para dictar normas, en estos casos es ampliamente requerida para ayudar a la asignación de los factores y de la producción, ya que en ella tienen origen las medidas de carácter cuantitativo, que se mencionaron al tratar la clasificación de Chenery.

También se emplea bastante la persuasión que pueden ejercer los agentes públicos; pues, en este tipo de modelos se cumple aquella condición para que dicha fuente instrumental alcance cierta eficacia, es decir que sean importantes las otras dos fuentes instrumentales, la dictación de normas y las actividades económicas del sector público.

Por lo expuesto se ve que en esta clase de sistemas se hace amplio uso de todas las fuentes instrumentales, las que se complementan para producir alteraciones en los precios relativos y con ello en las intenciones de los agentes, en su capacidad financiera y para acondicionar sus posibilidades físicas de concretar sus propósitos. También se emplea la sustitución de actividades privadas por públicas, pero con las restricciones que se indicaron al tratar esta materia en el punto dos del capítulo; o sea, se aplican de manera selectiva, parcial y a veces transitoria, y siempre con el espíritu que en lo principal de la producción y acumulación prime, de manera sustantiva, las decisiones privadas.

Esta selectividad con que se aplica la sustitución de actividades de los agentes privados, también se hace presente en el uso de los instrumentos financieros y en la dictación de normas, por lo que llega a ser una de las características básicas del conjunto instrumental de estos sistemas. De alguna manera - mediante normas o instrumentos financieros - se trata de discriminar en la asignación del crédito, de las divisas, de los tributos, de los salarios, de los precios, de las tarifas públicas, de la oferta de

/servicios públicos,

servicios públicos, etc.; mayor es esta discriminación cuanto más fuerte es la desintegración del sistema de producción y de distribución, y más numerosos los grupos de interés existentes.

d) En los sistemas de dirección central

La característica de los sistemas de este tipo es que los medios de producción son de propiedad pública, y las empresas privadas que llegan a permitirse, de hecho, quedan colocadas bajo el control y la orientación de la autoridad central. En ese sentido las fuentes instrumentales básicas son las actividades económicas y financieras del sector público y la dictación de normas. Estas últimas, básicamente, están dirigidas a definir la cobertura de factibilidad física de los agentes para concretar sus intenciones.

El empleo de las normas con ese propósito será mayor cuanto menor sea la producción o los factores disponibles y más alto el ritmo de expansión que se desea para toda la economía, toda vez que en esas circunstancias se requiere una administración más eficiente de su asignación; sin embargo, cuando se trata de un país que ya dispone de cierta capacidad de producción per cápita, las asignaciones de los bienes y servicios de consumo puede hacerse con un empleo relativamente menor de las normas, y confiarse más en un sistema de precios administrados; incluso puede recurrirse a instrumentos que corrijan la capacidad financiera y a otros que influyan las intenciones, además del sistema de precios administrados.

Otra de las situaciones trascendentes para el conjunto instrumental, ya que determina su composición - además de la disponibilidad de recursos de toda la economía, del ritmo a que se desee hacerla crecer y de la oferta per cápita de bienes y servicios de consumo - es el momento en que se conforma el sistema de dirección central, o sea, cuando se está en un proceso de transición del sistema mixto al de dirección central. Entonces, a los aspectos anteriores, se agrega la rapidez con que se pretende alcanzar tal transformación. En ese momento prevalece la sustitución de actividades realizadas por agentes privados por públicos, y por ende, el acrecentamiento

/de las

de las actividades estatales en la producción, distribución, acumulación y finanzas. Ello se hace sustantivamente apoyado en la dictación de normas destinadas a restringir las actividades del sector privado, y a organizar y a dar atribuciones a los agentes públicos.

Llegado al punto en que se agotan las posibilidades de sustituir actividades de agentes privados por las de agentes públicos, la dictación de normas continúa siendo importante, como se señaló más arriba; pues se tiene que seguir orientando de manera específica la inversión, el consumo, el empleo de los insumos, y el uso del factor trabajo.

Si se pretende hacer retornar a un sistema centralizado a uno de economía mixta, la sustitución de actividades de agentes privados y públicos vuelve a ser importante, pero en sentido inverso al planteado en el caso anterior. Se trataría de trasladar actividades realizadas por agentes públicos a agentes privados, a la vez que ampliar para estos últimos su cobertura de posibilidades físicas y financieras para que concreten sus intenciones. En ese mismo sentido cambiaría la orientación de las normas, y se reducirían las actividades de producción y acumulación públicas en beneficio de un mayor uso de los medios de pagos como instrumentos de regulación.

e) <u>El contenido valorativo del conjunto de instrumentos y de sus componentes</u>

La enunciación - bastante esquemática - de las tendencias que caracterizarían al conjunto instrumental en distintos tipos de sistemas, ha tenido como propósito afirmar que un instrumento en particular, si bien contiene premisas valorativas, éstas podrían carecer de trascendencia significativa para todo el sistema; pues, el contenido valorativo de cada instrumento es corregido - ampliado o disminuido - por la composición prevaleciente en el conjunto instrumental. Las posibilidades que un instrumento tenga tal significación, está supeditada a la circunstancia que sea tan importante que predomine en el conjunto a que pertenece.

/Dicho conjunto

Dicho conjunto es el que tiene trascendencia ideológica, la que según lo anterior, está implícita en sus instrumentos de mayor ponderación; pero, el aporte en cuanto al significado valorativo que los instrumentos hagan, depende de la orientación que se les imprima al especificarlos y al aplicarlos. Tal orientación tendría que estar en función de las premisas doctrinarias básicas en que se mantiene el sistema. De ahí que en uno u otro tipo de sistemas es frecuente encontrar una misma clase de instrumento, como los impuestos a la producción de bienes de consumo, o como las inversiones públicas en infraestructura, e incluso asociaciones de capitales públicos y privados; sin embargo, tales sistemas se mantienen en su naturaleza esencial.

En sistemas similares como los vistos más arriba - el liberal con intervención general y el liberal con intervencionismo discriminatorio, o el de dirección central con alto grado de desarrollo y el de dirección central con bajo grado de desarrollo -, es imposible precisar la línea divisoria. En esos casos la composición del conjunto instrumental y el estilo con que se le maneje tienden a tener diferencias más bien graduales. Sin embargo, las diferencias son mayores, y por lo tanto las características del conjunto instrumental son reflejo del tipo de sistemas, cuando se trata de sistemas más extremos, como son el liberalismo clásico con el liberal con intervencionismo discriminatorio, o entre un caso liberal y uno de dirección central.

De lo expuesto, se deduce cómo el conjunto instrumental ayuda a definir o precisar sistemas con fuertes diferencias, o permite apreciar aspectos particulares y graduales en que se distinguen unos sistemas de otros cuando poseen la misma base ideológica.

5. Conjunto de instrumentos y conjunto de objetivos

En el capítulo II, sobre el proceso de política económica, las categorías de objetivo e instrumentos se enunciaron asociadas a la idea de un proceso perfectamente individudalizable; pero, al tratar de superar ese supuesto para comprender mejor la complejidad del proceso, se avanzó la idea del

/conjunto de

conjunto de instrumento, que ha servido para la discusión anterior. Así mismo podría reconocerse el hecho que existe un conjunto de objetivos, y que entre ambos conjuntos se establecen relaciones que no se ven en el esquema simplificado que se utilizó para explicar el proceso de política económica.

a). Coherencia del conjunto de instrumentos

La idea de conjunto es útil para plantearse los problemas de coherencia y eficacia que los instrumentos tienen ante los objetivos; pues, a menudo existe la tendencia a considerar la eficiencia de un instrumento como algo intrínseco, sin relación al objetivo ni a los otros instrumentos. Así, se suele opinar sobre la efectividad del impuesto a la renta para redistribuir el ingreso, sin considerar la circunstancia que forma parte de un sistema de tributos, cuyos componentes podría provocar tendencias opuestas a las que se atribuye a éste. Tampoco se considera que paralelamente al tributo mencionado están actuando otros instrumentos - como los precios de los servicios públicos, los salarios mínimos o máximos, los controles de importación, etc. - que podrían estar reforzando o anulando los posibles efectos redistributivos que pudiera generar.

Si bien es necesario aislar los instrumentos para estudiar su naturaleza, estructura y administración, es altamente inconveniente concebirlos en forma separada cuando se trata de su utilización. Las decisiones de instituir un instrumento, así como la evaluación de su eficiencia, no pueden hacerse atendiendo sólo a sus particularidades y al objetivo a que está orientado; sino, que debe hacerse considerando la situación de conjunto que presentan tanto los objetivos como los instrumentos.

El comentario anterior proviene del hecho que los instrumentos al ser aplicados actúan simultáneamente sobre una misma realidad y provocan efectos que pueden llegar a constituir interferencias entre ellos mismos. Esto tiene significación ante los objetivos que se persiguen con su aplicación. En

/efecto, frente

efecto, frente a un objetivo dos o más instrumentos podrían resultar antagónicos, en el sentido que las reacciones provocadas por cada uno sean contradictorias entre sí; o ser complementarias, si esas reacciones concurren en forma positiva al cumplimiento del objetivo en cuestión.

Ante el propósito de aumentar las oportunidades ocupacionales podría ser contraproducente, por ejemplo, frenar los ajustes de salarios al mismo tiempo que eximir de derechos aduaneros a la importación de bienes de capital sustitutivos de mano de obra. Pero, estos mismos instrumentos podrían complementarse si lo que se desea es elevar la productividad a base de equipos y estimulando a los empresarios.

Por otra parte, cuando se instituye un instrumento, se está introduciendo un nuevo elemento en el funcionamiento de la economía, que por su naturaleza está destinado a producir alteraciones. Tales alteraciones - en condiciones ceteris paribus - serían los efectos provocados por el nuevo instrumento, los que evaluados en relación al objetivo perseguido podrían resultar deficientes si no se cumple plenamente lo perseguido. En esta circunstancia habría que introducir otro instrumento cuyas reacciones y repercusiones complementen el primero, o intensificar la capacidad de aquél para generar las tendencias buscadas. También podría presentarse la circunstancia que parte de las reacciones producidas por la aplicación del instrumento resultaran antagónicas al cumplimiento de otros objetivos, lo que haría necesaria la introducción de un nuevo instrumento o modificaciones de los ya establecidos con el objeto de neutralizar las reacciones no deseadas del primero.

Estas operaciones complementarias pueden ser necesarias cuando se introduce un nuevo instrumento, como se explicó más arriba, o cuando se modifica o se suspende la aplicación de alguno de los ya establecidos.

/Como lo

Como lo que se persigue a través de la política económica es un conjunto de objetivos, debe ponerse también en acción un conjunto de instrumentos bajo la condición de que sean coherentes entre sí. Ello es necesario para alcanzar lo que implica el conjunto de objetivos. Cuando el proceso de política económica ha dado como resultado la aprobación de un plan de objetivos, entonces es fácil apreciar la necesidad de concebir a los instrumentos como conjunto, porque un plan abarca toda la actividad económica (plan general) o gran parte de ella (plan sectorial o regional). Sin embargo, frente a objetivos aislados no es tan fácil percibir la aplicación de esta idea, en circunstancias que, como se vio, tales objetivos suelen requerir la movilización de más de un instrumentos.

b) Funcionalidad de los objetivos e instrumentos

Cuando se explicaron - en base al proceso de política económica - las categorías objetivo e instrumento, se relacionaron entre sí con el argumento que el proceso estaba motivado por la intención de los agentes de alterar un aspecto de la realidad, de manera que la forma que se deseaba que tomara ésta pasa a ser el objetivo, y el instrumento sería la forma específica de poder de que se dota a una agencia pública para intentar modificar las conductas de los agentes, de modo que sus actos conduzcan a la conformación de la realidad deseada.

Pero, al aproximarse a una visión de la política económica operativa con la idea de conjunto de instrumentos y objetivos, no es fácil lograr la individualización que supone el razonamiento exterior, en cambio se percibe una dualidad entre objetivo e instrumento dada la forma específica que estos toman.

En efecto, se conviene en señalar como los mayores objetivos de la política económica el crecimiento o expansión de la actividad productiva expresada en un ritmo de aumento del producto (o del ingreso) y en una determinada composición sectorial de la producción. Por la funcionalidad de la economía, ese propósito implica una modificación de las funciones de

/inversión, de

inversión, de ahorro, de comercio exterior y de consumo, más nuevas condiciones en la productividad y oferta de factores. Otros objetivos, de amplia aceptación, son la redistribución del ingreso entre los distintos estratos sociales, la ocupación plena de la población activa y la estabilidad del nivel de precios, cada uno de los cuales tiene un juego de funciones que deben alterarse para ser alcanzados. También se han admitido como objetivos generales la seguridad internacional y la dependencia. El primero prevaleció en Europa y Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, y el segundo está vigente en América Latina, además de reformas estructurales, como las de la seguridad social, del sistema bancario y financiero, del régimen de explotación y tenencia de la tierra, del sistema educacional o de la administración pública, etc.

Frente a esos objetivos económicos generales - a veces denominados macro-objetivos - son considerados instrumentos las políticas de ingreso y gasto público, las políticas monetaria, cambiaria, comercial (importaciones y exportaciones), de fijación y regulación de remuneraciones y precios, de seguridad social, etc.

Pero estas políticas generales están conformadas por variables y medidas a las que puede aplicarse la misma relación de objetivo instrumento vista más arriba. Así, por ejemplo, en la política monetaria se encuentran las colocaciones bancarias y la tasa de encaje; en la política comercial la corriente de importaciones y los depósitos previos, o la corriente de exportaciones y la fijación de cuotas de exportación por producto; en la política de gastos públicos la contratación de personal y la tasa mínima de salario pagada por el sector público, etc. A su vez, algunos de los aspectos mencionados - que pueden ser estimados instrumentos elementales - tienen una estructura o composición, como ocurre con la tasa de encaje o los depósitos previos. Además, los procesos de política, según lo sostenido, pueden estar dirigidos a cambiar esos aspectos de la realidad, es decir, a modificar lo que podría estimarse instrumento.

/En atención

En atención a esta situación, bien puede hablarse de objetivos generales de política económica, o macro-objetivos, cuando se trata de las actividades globales de producción, de acumulación o financieras, en donde sea factible identificar corrientes de factores, o de bienes y servicios, o de ingreso o poder adquisitivo, o de divisas, etc., frente a la cual puedan ubicarse, bajo condiciones de funcionalidad, actos realizados por agentes públicos que puedan alterarlos. Se tendría así una primera relación de objetivos generales o políticas instrumentales, como las mencionadas más arriba.

Pero tales políticas, al estar compuestas de variables que también significan - en un ámbito más reducido - corrientes de factores o de producción o de ingreso, y aspectos que se identifican más con la idea de atribución administrada por el estado, presentan la ambigüedad de ser instrumentos y objetivos a la vez; serían instrumento ante los objetivos macroeconómicos, pero, por otra parte, serían objetivos en cuanto se ubican frente a los aspectos que son formas más típicas de aplicaciones del poder del estado, y que carecen de un estricto funcionalismo económico, ya que responden más a condiciones políticas y sociales. Estos aspectos pueden ser considerados como instrumentos primarios o elementales.

De lo anterior se desprende que en política económica, lo que en una relación macroeconómica es instrumento, a un nivel más detallado y de menor ámbito y frente a otras variables pasa a ser objetivo, aunque de menor alcance que el primero; pero, los instrumentos de ese segundo objetivo, frente a otro juego de relaciones más específico, también se transforma en objetivo ante instrumentos más específicos, y así sucesivamente, hasta llegar a las expresiones más elementales de la aplicación de atribuciones de que están encargadas las entidades gubernamentales [22/] Se puede identificar entonces, de manera muy convencional, tres situaciones para estas dos categorías de

---

22/ D. Watson: "Política Económica", Ed. Gredos, S.A., Madrid, 1965.

/objetivos e

objetivos e instrumentos: una, a un nivel de alta agregación macroeconómica en que no hay duda que ciertas variables son, siempre, objetivos; otra, que corresponde a un nivel intermedio, en que las variables pueden ser consideradas tanto objetivos como instrumentos, según se definan en cada caso; y, una tercera, en que - como en las áreas de políticas específicas como la tributaria, la salarial, la comercial - es factible atribuir a sus componentes el carácter de instrumentos. Así se tendría, convencionalmente, las categorías de objetivos generales, de objetivo-instrumento, y de instrumento propiamente tales.