

928

B. Arman  
- 928

Santiago, julio de 1965

EL PODER PUBLICO Y LA CONDUCTA ECONOMICA\*

por Jean Meynaud

\* Tomado de La Elaboración de la Política Económica, Editorial Tecnos S.A., Colección de Ciencias sociales N° 15. Solicitado por el señor Samuel Lichtensztejn para el curso de Análisis e Instrumentos de Política Económica, Programa de Capacitación.

## EL PODER PUBLICO Y LA CONDUCTA ECONOMICA

Al intervenir en la administración de los recursos escasos, el Estado se propone actuar sobre la conducta espontánea de los agentes económicos a fin de hacerla conforme a sus ambiciones. La eficacia de la acción gubernamental exige que los interesados sean conducidos, de un modo u otro, a adoptar una determinada línea de conducta. En este capítulo vamos a intentar precisar los términos de este problema, que, incluso presentándose en condiciones diferentes según los sistemas, presenta dificultades de alcance general (por ejemplo, reacciones campesinas ante una reglamentación autoritaria de la actividad económica).

Podría concebirse que el Estado se liberara efectuando por sí mismo los actos necesarios para la realización de sus objetivos. En nuestra época es fácil descubrir numerosos casos en los que el Poder público se encarga de asumir directamente las tareas que se derivan del programa gubernamental. Así, en numerosos países subdesarrollados (particularmente en la India) la empresa pública se ha convertido en algunos sectores industriales en una de las palancas esenciales del crecimiento.

Esta tendencia se ejerce también en los países más avanzados, de economía descentralizada: en Francia, limitándonos al sector del crédito, el Estado ha creado numerosos establecimientos financieros con la finalidad de efectuar operaciones que el sector bancario se había negado a realizar (Caja Nacional de los Mercados). Las relaciones económicas internacionales ofrecen desde este punto de vista un campo muy amplio. Baste mencionar la importancia del comercio de Estado (en el orden de las materias primas llamadas estratégicas y también de los productos alimenticios) y la amplitud de las operaciones intergubernamentales en el campo de los movimientos de capitales.

Hay que distinguir cuidadosamente el ejercicio de una actividad económica directa por parte del Poder público de las decisiones que tienden a organizar el marco de la actividad económica privada. Es ésta, indudablemente, una de las tareas más importantes y más complejas cuya responsabilidad asume el Estado: así ocurre especialmente con la

/creación, y

creación, y con la indispensable adaptación en el curso del tiempo, de los moldes o mecanismos institucionales. No hace falta insistir sobre el papel desempeñado por la fórmula de la Sociedad Anónima en el desarrollo del capitalismo. Mencionemos, por otra parte, las felices consecuencias que puede tener un sistema adecuado de conciliación y de arbitraje para las relaciones laborales. Un decreto como el de 5 de mayo de 1955, que instituya en Francia el mecanismo de la mediación, ha prestado inmejorables servicios. Pero existe una diferencia muy clara entre la definición del marco y el cumplimiento por parte del Estado de las funciones que corresponden normalmente, en la organización económica existente, a los agentes privados.

Al tomar a su cargo estas actividades, el Poder público obedece a diversos móviles: servir de ejemplo y promover un impulso, colmar las lagunas de la armazón económica del país, sustraer un sector al juego del beneficio. Sin embargo, en los sistemas fundados a título exclusivo o principal en la apropiación privada, esta forma de acción constituye una vía particular que, la mayor parte de las veces y en la mayoría de los casos, el Poder público no está en disposición o no desea tomar. Su forma usual de intervención es entonces la presión sobre la conducta de los agentes.

Por otra parte, sería erróneo pensar que el Estado se libera de toda preocupación de ejecución al anexionar directamente una actividad determinada. El Poder público se compone, en la práctica, de una multitud de centros de impulso, de elaboración, de realización; el que uno de ellos, incluso el más elevado en la jerarquía, haya tomado una decisión no implica que los demás, o que otros, sigan automáticamente (sobre todo si los centros considerados gozan estatutariamente de una gestión autónoma: caso de las empresas públicas). Desde muchos puntos de vista el Estado choca frente a sus propios agentes con los mismos problemas que debe afrontar en sus relaciones con las organizaciones privadas.

Empezaremos por analizar los resortes de la influencia para presentar luego, en una segunda sección, algunas observaciones sobre su eficacia comparada.

## I. Los resortes de la influencia

Algunos ejemplos muy sencillos van a permitirnos situar el problema. Cuando hay escasez de energía eléctrica puede bastar con apelar a la moderación de los consumidores; algunos encontrarán más seguro proceder a cortes de corriente. Si se trata de obtener la repatriación de capitales exportados se recurrirá a todo un conjunto de sanciones fiscales y penales. Es igualmente posible organizar el regreso de estas disponibilidades basándose en el anonimato y en un tipo de cambio ventajoso. Para luchar contra el aumento del precio del vino puede imponerse a los productores el respeto de precios máximos (eventualmente acompañados de una requisita de la propiedad de las cantidades disponibles); las autoridades pueden también estimar preferible limitarse a la importación de vinos extranjeros destinados a pesar sobre el mercado nacional en el sentido de una disminución de los precios. Dicho de otro modo, el Poder público tiene libertad, dentro de ciertos límites, para hacer intervenir factores diferentes a la hora de influir en la conducta económica.

En apariencia, los procedimientos son extremadamente variados. Pero, si se les reduce a su principio fundamental, se observa que son poco numerosos; si desea influir en las conductas económicas, el Estado utilizará el sentido del interés general, la preocupación de los intereses privados, el temor a las sanciones. A estos tres resortes corresponden las nociones de persuasión, de estimulación y de reglamentación. A condición de adoptarla como un mero instrumento de trabajo, una sugestión de la que conviene no esconder las imperfecciones, esta clasificación resulta útil para esquematizar el espíritu de la acción económica gubernamental.

1. Persuasión. En este caso el Poder público se esfuerza por obtener acciones conformes a sus designios apelando a sentimientos elevados, a actitudes altruistas: interés general, sentido cívico. El perfeccionamiento de los medios de comunicación (radio, televisión) hace evidentemente más fácil en el plano técnico la difusión de tales consignas.

/Pertenece a

Pertenecen a esta categoría las campañas emprendidas en numerosos países beligerantes durante la segunda guerra mundial para incitar a los ciudadanos a aumentar voluntariamente el importe de su ahorro y a renunciar a determinados consumos (o a limitarlos). Es igualmente sobre la base de esta "voluntariedad" como pudieron obtenerse en Gran Bretaña las transferencias de mano de obra exigidas por la movilización (así como la expansión del trabajo femenino). Otro ejemplo: la campaña emprendida por el Gobierno francés después de la Liberación (con la ayuda de la C. G. T.) para promover un desarrollo de la producción. Último caso citado: los esfuerzos (infructuosos) para obtener un racionamiento voluntario del consumo de gasolina cuando la crisis provocada por el bloqueo del canal de Suez.

Invocando el interés general, el Gobierno puede también situarse, separada o simultáneamente, en el plano de lo que podría llamarse "el interés bien entendido" del propio agente -por lo menos tal como las autoridades lo conciben o lo definen (sin por ello ser siempre seguidas por los interesados)-. Así, los consejos tienden a "orientar" las compras de los consumidores en función de las disponibilidades: esta forma de intervención, que adquirió un carácter sistemático en la Alemania de Hitler, se pone a veces en práctica, generalmente de modo empírico, en el marco de las campañas contra el alza de precios.

Las acciones con un contenido técnicamente complejo se prestan relativamente mal a este procedimiento. No obstante, se las encuentra a veces utilizadas en un campo tan delicado como el del control del crédito. Se trata, por ejemplo, de obtener de los banqueros la aplicación voluntaria de un programa de restricciones o de una selección de las demandas de acuerdo con criterios expuestos por los responsables. Este sistema es tradicional en Gran Bretaña, donde la extremada concentración del aparato bancario facilita su empleo.

Una llamada al interés público (acompañada de una referencia al "interés bien entendido") se acostumbra a poner en práctica en la lucha contra la inflación, ya que el Poder público tiende a suscitar la renuncia voluntaria a todo aumento de los precios o de las rentas (acuerdo de los sindicatos obreros para un bloqueo temporal de los salarios...).

/Estas tentativas

Estas tentativas de persuasión se dirigen a menudo a categorías determinadas: sucede también que se intente ejercer con ello una presión global sobre el funcionamiento e incluso sobre el clima de la vida económica (por ejemplo, declaraciones sistemáticamente optimistas frente a amenazas de recesión).

2. Estimulación. Las autoridades ya no se contentan con exhortar: su acción apela entonces de modo muy preciso al interés personal. Hay que procurar hacer ventajosos los actos cuyo cumplimiento se desea, menos favorables y eventualmente costosos aquellos que se desean restringir o desalentar. La libertad de maniobra de los agentes no se ve positivamente mermada: simplemente, el Poder público modifica las condiciones en las que se efectúan las operaciones a fin de obligar a los agentes a rectificar el tiro por sí mismos en la dirección que se juzga la mejor. Algunos autores han calificado a esta operación de "política indirecta", indicando de este modo que el Estado tiende a influenciar la decisión adoptada, pero que se niega a imponerla.

A este respecto existe un sector típico: el de la promoción de las exportaciones. Numerosos son los países que llevan a cabo estos esfuerzos (por más que estas políticas nacionales tienen como primer efecto el anularse recíprocamente, por lo menos en parte). Su objetivo es incitar al productor a interesarse por los mercados extranjeros o a dirigir hacia ellos una mayor atención. Para ello se pone en juego todo un conjunto de medidas para hacer "ventajosa" la venta al extranjero: subvenciones directas o indirectas, exoneración fiscal, concesión de créditos abundantes a tipos interesantes, facultad de utilizar libremente una parte de las divisas ganadas... A veces los medios son muy ingeniosos (así, la disposición alemana, hoy día suprimida, que concedía al exportador un tipo de interés por sus empréstitos igual al practicado en el país con el que se realizaba la operación de venta).

Otro sector es el de la inversión. En múltiples ocasiones los Estados se han preocupado por desarrollar su volumen (política de crecimiento, lucha contra la recesión, constitución rápida de un equipo necesario para la Defensa nacional, etc.). Se han empleado gran cantidad de medios, particularmente de orden fiscal (práctica llamada de las "amortizaciones

/aceleradas", exoneración

aceleradas", exoneración de determinados impuestos, etc.). No hace falta decir que medidas exactamente inversas (que van hasta la imposición de los nuevos equipos) son susceptibles de ser adoptadas cuando el frenaje está a la orden del día (inflación).

La fiscalidad se ha convertido en una de las armas predilectas de esta tentativa de estimulación. Algunos le reprochan apartar el impuesto de su finalidad fundamental, que es la de llenar las cajas públicas y no la de alentar o penalizar determinadas acciones: Y las concesiones fiscales disminuyen las entradas en unas condiciones que no son siempre muy claras (dificultades para apreciar el peso exacto de una exoneración). Esta opinión no es absolutamente falsa y no es seguro que el manejo repetido del mecanismo fiscal no debilite en cierto modo en el contribuyente el sentido y el alcance de sus obligaciones. Pero el hecho cierto es que el impuesto resulta muy cómodo para promover una política selectiva.

Este resorte dista mucho de ser el único medio de estimulación. El crédito es también objeto de una utilización masiva: ya sea la orientación de la distribución de los créditos bancarios dirigidos a favorecer diversas operaciones o ramas, ya la concesión de anticipos o de préstamos sobre fondos públicos. Interesa igualmente el precio de este crédito (tipos de interés de favor, "bonificaciones de interés" que hacen pasar una parte del interés pagado a cargo del sector público,...). Actualmente, en numerosos países, el Poder público ejerce una influencia considerable sobre el mercado de capitales y el aparato bancario; de ahí una tendencia a hacer jugar esta facultad para mejorar o degradar las condiciones financieras de las operaciones previstas.

Otra modalidad muy corriente de esta política de estimulación consiste en aumentar el dinamismo de los productores haciendo pesar sobre la colectividad los eventuales riesgos excepcionales cuyo temor podría conducir a la abstención. Así ocurre con determinados riesgos corridos por los exportadores (desórdenes políticos en los países compradores, situaciones revolucionarias, etc.). Esta transferencia conduce a poner en acción, directa o indirectamente, la garantía del Estado; por ejemplo, ha sido empleada en múltiples ocasiones en Francia, particularmente durante las hostilidades, para fabricaciones de "sustitución" o amplias operaciones

/de stockaje,

de stockaje, ante los que los organismos ordinarios de financiación, vistos los "riesgos de guerra", se mostraban vacilantes.

Con esta modalidad pueden relacionarse los sistemas de precios garantizados, especialmente utilizados en materia agrícola para promover la expansión de determinadas producciones. Estas garantías van a menudo acompañadas de seguridades en cuanto a la colocación de las cantidades producidas (a veces, dentro de los límites de un quantum). Las formas que pueden presentar estas acciones son extremadamente variadas. (La garantía concedida puede consistir, por ejemplo, bien sea en la fijación anticipada de un precio propiamente dicho, bien en la especificación de los elementos a tener en cuenta obligatoriamente en el momento de esta fijación, generalmente anual.) En muchos casos el sistema sólo es posible con la colaboración de las finanzas públicas.

Las medidas que acaban de mencionarse son utilizables en apoyo de una acción selectiva o en el marco de una política global. Así, la desgravación fiscal puede concernir a un producto o un sector cuya expansión se pretende asegurar; adaptada al conjunto de impuestos sobre la renta, esta desgravación se convierte en un medio de reforzar la demanda efectiva entera (de hecho, es éste uno de los medios en los que se piensa más actualmente en los Estados Unidos para luchar contra la recesión). Estas dos series de formas de utilización de la fiscalidad presentan diferencias notorias, pero la idea fundamental que las anima es idéntica. Se trata siempre de modificar la conducta de los agentes transformando determinados factores de base que condicionan las decisiones económicas. Podrían presentarse observaciones análogas para las políticas que toman el canal de los gastos públicos (subvención de una actividad determinada o gastos públicos "adicionales" que tienden a actuar sobre el nivel del empleo).

Puede relacionarse con este medio de acción las formas de intervención tales como los Fondos de Estabilización de los Cambios, cuyo objetivo es la regularización de las cotizaciones sin utilizar los métodos de coacción incluidos en el control de los cambios. Bajo el régimen de estos Fondos los agentes económicos son libres de acudir al mercado e incluso de especular en él; pero, claro está, asumiendo los riesgos y peligros. Los responsables de esta gestión (por lo menos en el caso en

/que su

que su actividad no está paralizada por un desmoronamiento continuo de la moneda nacional) tienen precisamente como misión el controlar las reacciones (eventualmente especulativas) que no se quiere -o no se puede- someter a una reglamentación rígida.

La acción monetaria ofrece un ejemplo típico de estas tentativas de orientación: la open market policy, que tiene por objeto la adaptación del estado de la liquidez monetaria a las necesidades y a las exigencias de la actividad económica. En período de tensiones inflacionistas la compresión de sus recursos pretende obligar a los bancos a moderar las facilidades concedidas a su clientela y elevar el costo de sus operaciones de crédito. De este modo se espera que los negocios, al disponer de menos dinero y al pagarlo más caro, llegarán por sí mismos a una actitud más prudente en su propia expansión. Se pone en marcha el funcionamiento inverso del mecanismo (por lo menos como tentativa) en los períodos en los que predominan las tendencias a la deflación.

3. Reglamentación. Este es otro método al que diversos autores reservan el título de coacción económica. En este caso el poder económico interviene para obligar a los agentes a realizar determinados actos y a evitar otros. Los agentes ya no tienen elección: tanto si la operación es para ellos ventajosa como desventajosa, deben efectuarla según las normas de la reglamentación estipulada. Así ocurre, por ejemplo, con las medidas adoptadas bajo la rúbrica del control de las agrupaciones profesionales y de la lucha contra las diversas prácticas monopolísticas (discriminación, "precios impuestos"...). Esta modalidad es calificada por algunos de acción directa en el sentido de que las autoridades privan a los agentes de toda libertad de apreciación.

Es cierto que, a partir de entonces, el argumento último es el de la sanción, cuya aplicación descansa en la facultad atribuida al Poder público de tomar decisiones imperativas. Sin embargo, sería erróneo creer que esta sola perspectiva es el factor exclusivo de asentimiento a la ley. Si se llegara a esto, sería el índice irrecusable de una grave debilitación de las bases de la autoridad. Es posible afirmar que una reglamentación es tanto más eficaz, y en todo caso tanto mejor aplicada, cuanto más aceptada es realmente por los interesados, sin referencia al dispositivo represivo

/que la

que la acompaña y que, para tener algún sentido, debe constituir la ultima ratio.

A esta modalidad pertenecen las múltiples prescripciones formuladas en el marco de la economía dirigida (cuyo ejemplo más universal es el control de los precios). Uno de los aspectos más rigurosos del sistema es una especie de requisita global por parte del Estado de recursos de los que hay "escasez", seguida de una redistribución de acuerdos con criterios preestablecidos (control de los cambios, distribución de las materias primas, racionamiento de los bienes de consumo...).

Estas medidas de dirección económica pueden practicarse igualmente, ya sea como medio de una política selectiva, ya como un instrumento de una acción global. Entraría en la primera categoría una disposición reglamentaria dirigida a defender el precio de un determinado producto alimenticio amenazado de hundimiento por una producción excedentaria (así el trigo, durante los años treinta) o a luchar contra el alza de un producto favorecido por una insuficiencia de la oferta (e incluso poco ayudado por las manipulaciones de los profesionales). Por el contrario, un bloqueo general de los precios forma parte indiscutiblemente de las técnicas de acción global.

Muchos de los dispositivos de ambición estructural entran en la rúbrica de la dirección económica: la extensión del sector público, la redistribución de los medios de producción (reforma agraria), sólo son posibles mediante el juego de determinaciones imperativas. No obstante, algunas operaciones referentes a las estructuras pueden efectuarse mediante el juego de la estimulación; por ejemplo, una imposición fiscal de las "aportaciones" suficientemente gravosa como para desalentar o hacer difíciles las fusiones de sociedades o, por el contrario, suficientemente ligera como para impulsar a los interesados a realizarlas (sobre todo si se establece un plazo límite para la aplicación de los tipos de favor). Sin embargo, es evidente que las mejoras tendientes a modificar profunda y brutalmente las estructuras económicas no pueden realizarse más que por medios coactivos.

\* \* \*

/Estos son

Estos son los tres resortes -persuasión, estimulación y reglamentación- que el Poder público es susceptible de utilizar para adecuar las decisiones de los agentes económicos a sus objetivos de política económica. El análisis separado que se ha hecho de ellos no debe esconder las relaciones que les unen.

a) El esfuerzo de persuasión tiende a obtener la "participación" de los interesados al dispositivo instituido. Pero los otros dos resortes actuarán tanto mejor cuanto más se apoyen igualmente en un cierto nivel de "participación". La reglamentación que no encuentre una cierta adhesión corre el peligro de tener un alcance muy limitado; de ahí el esfuerzo de las autoridades para "explicar y justificar las decisiones adoptadas.

b) Sucede que estos tres factores se empleen sucesivamente y que medidas más severas sustituyan a disposiciones más ligeras que quedaron sin efecto. La congestión de la región parisiense prosigue a pesar de las exhortaciones y de las ventajas de todas clases concedidas a la descentralización; se llegará a someter a una aprobación previa toda implantación nueva o toda extensión en esta zona. A veces la opción se estipula desde el principio: amenaza de una agravación de la fiscalidad si el empréstito voluntario no aporta al Tesoro el importe necesario.

c) Sucede igualmente que dos de estos principios sean objeto de un empleo simultáneo. Véase, por ejemplo, el uso del "doble sector": el campesino debe entregar a las autoridades una fracción de su cosecha, pero es libre de negociar a su gusto el excedente, si éste existe. Este procedimiento ha sido ampliamente utilizado en la Rusia soviética y en múltiples ocasiones se ha pensado implantarlo en Francia (distribución de la gasolina a precios variables según las necesidades satisfechas).

Por consiguiente, conviene no considerar de modo rígido la división antes propuesta. Un ejemplo nos permitirá distinguir mejor su alcance relativo. Sea la acción monetaria y, más concretamente, el control del crédito. De hecho, este medio de la política económica se descompone en una serie compleja de medidas que apelan cada una de ellas a un móvil diferente. Una parte corresponde a la persuasión, otra indiscutiblemente a la estimulación (open market). Por último, ciertas formas de control

/del crédito

del crédito (como la práctica de restricciones selectivas) son asimilables a controles directos. Y, sobre el papel, resulta prácticamente imposible trazar con exactitud la línea que separa la estimulación de la reglamentación, tanto más cuanto que se utilizarán a menudo derogaciones de las decisiones adoptadas como estimulantes (así, admisión fuera de tope del "papel" representativo de ventas al extranjero).

Concretamente, un problema se plantea en muchos casos: ante una dificultad, hay que empezar por la reglamentación (para ir la flexibilizando en lo sucesivo y conceder exoneraciones o ventajas que constituirán otros tantos estimulantes), o es preferible iniciar desde el principio la vía del estímulo y no llegar a la reglamentación más que en caso de fracaso? Este es, en gran medida, un asunto de arte político. Es posible aportar de modo general elementos objetivos a esta elección?

## II. Eficacia comparada

Evoquemos de nuevo el problema. Se basa en la posibilidad que se pretende tener (con razón o sin ella) de llegar al mismo resultado con medios más o menos diferentes; en otros términos, por una dosificación de la estimulación o de la coacción en proporciones diferentes. Ya hemos expuesto ejemplos sencillos de este dilema. He aquí uno más complejo: la disputa sobre la forma de reabsorción de la circulación monetaria excesiva que afectaba en 1944-45 a los países antes ocupados por Alemania.

Durante la ocupación, la circulación monetaria había aumentado de un modo considerable, mientras que, por el contrario, el suministro de mercancías había disminuido notablemente. No obstante, el control del nivel de los precios había permitido (por lo menos para los precios oficiales) mantener el alza dentro de unos límites relativamente moderados -habida cuenta de la presión de la demanda global-. De este modo apareció una masa de poder adquisitivo excedentario o flotante, que constituía una constante amenaza para el mantenimiento de la estabilidad de precios; una gran parte de estos medios monetarios tenía como única utilización alimentar las transacciones en el mercado negro. Todo el mundo estaba más o menos de acuerdo en la necesidad de neutralizar este poder

/adquisitivo tan

adquisitivo tan peligroso para la estabilidad monetaria. Pero dos técnicas se enfrentaban, de las que vamos a esbozar las líneas esenciales.

La primera técnica consistía en un bloqueo autoritario dirigido a realizar de modo brutal un drenaje en la circulación monetaria. Esta fue, por ejemplo, la política de los Países Bajos, donde la depuración monetaria, como dicen los holandeses, iba a reducir la circulación de billetes (en millones de florines) de 5.518 el 7 de mayo de 1945 a 1.386 el 31 de diciembre del mismo año (para dejarla remontarse luego hasta 2.940 el 31 de diciembre de 1946). Esta fue también, entre otras, la solución belga, que, emprendida desde octubre de 1944, había comportado el bloqueo definitivo del 60 por 100 de la masa monetaria. Esta debía ser más tarde, bajo una forma distinta, la solución puesta en práctica por la reforma monetaria soviética de 13 de diciembre de 1946 y la reforma monetaria alemana de 20 de junio de 1948.

Francia, después de algunas vacilaciones, utilizó otra técnica, apelando mucho más a la persuasión que a la coacción, técnica de la que el empréstito voluntario emitido después de la Liberación constituyó el primer elemento importante. Ciertamente, se puso en práctica luego, en junio de 1945, un cambio obligatorio de los billetes acompañado del estampillado de los Bonos del Tesoro, pero se puntualizaba formalmente que la operación no iba a comportar ningún bloqueo y el Gobierno cumplió su palabra. La operación produjo algunos efectos bastante interesantes desde el punto de vista monetario; por ejemplo, provocó un cambio de estructura, bastante provisional por otra parte, en la masa monetaria (los depósitos se efectuaban por el pago de los billetes en las ventanillas de los bancos) y un aumento notable de las suscripciones de títulos del Tesoro a corto plazo, que procuraron a este último una holgura pasajera. Pero el efecto de reducción de la presión inflacionista fue, en definitiva, muy escaso y el hecho es que Francia, en este punto fundamental, ha rechazado las soluciones autoritarias para limitarse a soluciones que incluso si se cubrían con la máscara de la autoridad, tenían finalmente por resultado, si no por objetivo, el entorpecer lo menos posible a los ciudadanos y el remitirse en cierto modo a su buena voluntad para el mantenimiento de la estabilidad monetaria.

/Ciertamente, importantes

Ciertamente, importantes problemas de teoría monetaria estaban en juego en la opción entre estas dos técnicas: pero las discusiones teóricas, que fueron particularmente confusas y decepcionantes, no fueron realmente determinantes. Ciertamente también, la serenidad del objetivo confesado y reivindicado por todo el mundo -estabilidad monetaria- escondía mal la presión de intereses muy concretos, por otra parte muy diversos, y la solución adoptada no dejó de tener muy exactamente en cuenta los intereses dominantes de aquel entonces. Pero, por último, en una parte no despreciable, el debate (que para algunos representó un verdadero drama de conciencia) traducía en un caso de excepcional gravedad el juicio formulado por unos y otros sobre los méritos y la eficacia comparados de soluciones autoritarias y de soluciones digamos más liberales. Además, muchos economistas y técnicos se oponían al bloqueo de modo totalmente imparcial, por aprehensión de las graves consecuencias que sería susceptible de acarrear a corto y a largo plazo la puesta en práctica de un tal grado de coacción.

### Factores de evaluación

El estudio científico de la conducta económica es todavía demasiado limitado para que se puedan presentar proposiciones sólidas. Nos limitaremos, pues, a algunas observaciones cuya trivialidad sería vano disimular.

La acción de persuasión, y por ello mismo resulta muy seductora, tiene el mérito de reducir a casi nada el costo directo de la política económica. Choca evidentemente con la resistencia de los intereses particulares: la noción de interés general ha sido demasiado manoseada como para poseer todavía una fuerza dinámica en las circunstancias ordinarias. En muchos casos la referencia al bien público no es más que una máscara para la defensa de grupos cuya posición es dominante. Las cosas pueden cambiar cuando un objetivo de interés general -ordinariamente extraeconómico- se impone indiscutiblemente hasta el punto de minimizar todos los demás; por ejemplo, ganar la guerra o expulsar al enemigo del /territorio nacional

territorio nacional. En un contexto de esta clase la realización de "controles voluntarios" no es ya una utopía; pero la experiencia demuestra que, una vez apartado el peligro, el resorte se relaja. Por consiguiente, ya no se puede contar con este mecanismo como instrumento autónomo ni hacer simplemente de la adhesión una condición técnica manipulada a título principal.

Los dispositivos que descansan sobre el interés personal requieren una interpretación más matizada. En primer lugar, existe un hecho chocante: representan un costo directo, a menudo considerable, para el Tesoro. A este respecto resulta a veces difícil, si no imposible, ponerlos en práctica (así ocurre con la política llamada de "importaciones de choque" -que tiende a inundar el mercado nacional con productos extranjeros para hacer disminuir los precios- en períodos de escasez de divisas). Además, en muchos casos, el costo es disimulado o difícilmente evaluable. Se llega con ello a medidas cuya carga aparece imprecisa o camuflada, lo cual no facilita la elaboración de una política económica racional.

Esta situación, en nuestra opinión, debe conducir a rechazar el procedimiento de subvenciones "indirectas", como la concesión a una actividad o a una región de tarifas preferenciales, es decir, de hecho sistemáticamente bajas, para los ferrocarriles, la electricidad...; si se quiere subvencionar, es mejor hacerlo de modo directo y franco. Ciertamente, todas las políticas de estimulación no son igualmente costosas; sería vano negar que en total constituyen una pesada carga para el Tesoro y conducen a una redistribución de la renta nacional.

Son siempre eficaces? En tanto que instrumento de promoción, dan unos resultados apreciables (política agrícola inglesa). Pero no por ello cabe considerarlas como una panacea universal, especialmente en el plano global: sabida es la escasa influencia de la oferta de crédito en una atmósfera de profundo marasmo. Pero estas acciones pueden también ser empleadas para desalentar una operación o para hacerla menos favorable. Este resultado dista mucho de obtenerse si los agentes interesados consiguen superar las dificultades por sus propios medios; así, durante estos últimos años, la dirección por el Poder público del

/mercado de

mercado de capitales ha tropezado en muchos casos con el obstáculo decisivo de los recursos de autofinanciación. Ramas económicas a las que se intentaba hacer difícil la expansión en el plano financiero salían adelante y desarrollaban sus inversiones gracias a la retención de beneficios (observación válida, sobre todo, para los negocios que disponen de facultades monopolísticas). Se llega de este modo a la necesidad de la reglamentación.

En primer lugar, su costo directo parece ser escaso: el sueldo de algunos funcionarios que establecen una circular o preparan un decreto. Razonar de este modo equivaldría a olvidar que la mayoría de los controles se aplican mal sin la institución de un aparato estatal de vigilancia, a menudo pesado. Por otra parte, la necesidad de respetar el dispositivo (y a menudo también la voluntad de interpretarlo...) producen un crecimiento excesivo del trabajo administrativo entre los productores —aunque no fuera más que para el establecimiento de los "estados" y otras informaciones pedidas por la Administración, que tienden a multiplicarse...—. Por último, hay que contar con las tensiones psicológicas y los despilfarros de energía que la reglamentación corre el peligro de provocar y que engendra inevitablemente por su misma extensión.

Por otra parte, esta reglamentación es siempre seguida? Señalemos sin originalidad que la coacción económica parece más apta para frenar y para prohibir que para suscitar o para promover. En el sentido negativo, la reglamentación corre el peligro de provocar una resistencia, abierta o larvada, por parte de los interesados que anula más o menos completamente su eficacia (recuérdense las prácticas ilegales denominadas, por un eufemismo tan curioso como desagradable, "mercado negro"). Y, en cuanto al futuro mismo del Estado, nada podría ser más nefasto que una acusada impotencia para imponer la ejecución de estas órdenes; más valdría la abstención que la confesión de una incapacidad. No obstante, la experiencia nos ha mostrado que la debilidad conducía no a una apreciación realista de las posibilidades de coacción, sino a la emisión de nuevas disposiciones, rápidamente tan ineficaces como las primeras. Bien es verdad que, en determinadas circunstancias, la reglamentación no puede ser evitada; en una situación como la de Francia o de Inglaterra a partir de

1939 la necesidad de un control de los precios y de los cambios, por ejemplo, no se discutía.

Esta breve exposición podría tentarnos a deducir que, cuando se trata de promover, la estimulación resulta preferible, sin tener por ello siempre asegurado el éxito (debiendo hacerse todos los esfuerzos para que el costo monetario directo de la operación aparezca claramente). Al tratarse, por el contrario, de prohibir, la reglamentación sería de vía más segura o la menos imperfecta (bajo reserva de no degenerar en tiranía burocrática y de no constituir un freno para la innovación). Al ser llevada a la práctica, esta concepción es demasiado geométrica, ya que numerosos factores (a menudo extraeconómicos) intervienen para guiar y a veces imponer la elección: circunstancias generales por las que atraviesa el país, gravedad y urgencia del problema a resolver, estado de información de la opinión, situación política del Gobierno (apoyo y solidez de su mayoría parlamentaria...), dimensión de los medios disponibles, presencia o ausencia de un cuerpo de controladores calificados... Todos estos elementos, y muchos otros, intervienen para limitar el margen de elección efectivo del Gobierno, sin que el propio especialista pueda ofrecer en todos los casos un consejo firme que no sea el reflejo de una preferencia personal o de un puro juicio de valor.

Según unos, los vicios del control de precios son tan enormes y evidentes que, aparte de algunos casos particulares, no es posible considerarlos como un instrumento de acción adecuado. El economista sueco Erik Lundberg ha enumerado estos factores con gran precisión y alguna complacencia.<sup>1/</sup> Ya se trate de la selección de las importaciones, de la construcción inmobiliaria o del control de precios, el juicio de Lundberg es generalmente pesimista. Insiste también en las "distorsiones" introducidas por estos dispositivos que, al pesar al máximo sobre los bienes esenciales, reducen su producción en beneficio de bienes menos útiles (y como tales menos vigilados o incluso voluntariamente ignorados

---

<sup>1/</sup> En una obra, traducida del sueco, Business cycles and economic policy, Londres, 1957, en particular págs. 264-294.

por las autoridades). En cuanto a la reglamentación de la construcción, tal como ha sido practicada en Suecia, es posible, según este autor, de mentalidad muy liberal, que haya conseguido en definitiva disminuir el tipo de expansión de la economía. De ahí, según él, la superioridad de la acción monetaria.

A esto no faltan otros que objetan, con argumentos igualmente válidos, los límites de eficacia de la política monetaria, no sólo para luchar contra las tendencia a la recesión, sino también para establecer un freno sólido al alza de los precios en el caso de un boom inflacionista. Además, la aplicación de este remedio en el sentido restrictivo, suponiendo que contribuya a la contención de la inflación, no contribuirá también a introducir en la economía gérmenes de deflación susceptibles de proliferar muy rápidamente? Como siempre, es muy difícil separar a los adversarios sobre el fundamento de las experiencias concretas. Limitándonos a esta posguerra, cabe señalar hechos favorables (medidas tomadas en Alemania) y otros que lo son mucho menos (concretamente, en la economía británica).

La realidad pone de manifiesto otro aspecto del problema: la alternancia casi pendular de las modalidades de la acción económica. Si la política monetaria ha sido dejada a menudo de lado, en el decenio 1930-40, es después de haber demostrado en muchos casos su impotencia. Si conoce un neto renacimiento desde 1950 no es como sucesora de los controles directos que han provocado múltiples (y a veces encarnizadas) críticas, sin haber colmado todas las esperanzas que pusieron en ellos sus partidarios incondicionales.

Quizá el semiéxito o el semifracaso de cada una de estas acciones proviene de que las autoridades son rara vez capaces de llevar la experiencia hasta sus últimas consecuencias. Quizá la mayor debilidad de la acción monetaria proviene de ser el dispositivo predilecto de los liberales que rara vez se atreven a darle una severidad suficiente y en particular rechazan las restricciones selectivas; el país que aparentemente ha conseguido el máximo de ello, Alemania, es también donde las medidas adoptadas fueron más rigurosas. En este país se aplicaba al mismo tiempo una política muy estricta de finanzas públicas que permitía la constitución

/de amplios

de amplios excedentes de tesorería y se imponía una política social relativamente rígida a los trabajadores. En cuanto a los controles directos, el empuje de los grupos de presión los hace muy problemáticos en tiempo de paz y, por lo menos, entorpece considerablemente su eficacia (en relación con otros factores enumerados anteriormente).

En el plano de los principios cabe lamentar estas debilidades que conducen a imponer una combinación de medidas, la puesta en práctica de varios mecanismos: restricciones monetarias, pero también vigilancia de los precios. Sin embargo, algunos llegan a preguntarse si, dadas las resistencias que suscita toda acción que lleva hasta el final un principio, y habida cuenta también de las vacilaciones de la teoría sobre las consecuencias previsibles de los dispositivos instituidos, esta solución de compromiso no es la única practicable y la menos mala, y, por consiguiente, en definitiva, la mejor que pueda establecerse en el momento presente.