

## EL MANEJO DE NUESTRA POLITICA ECONOMICA

Por *Fernando Illanes Benitez.*  
*Profesor del Departamento de*  
*Derecho Económico.*  
*Facultad de Derecho.U. de Chile.*

Con razón se repite a menudo que en los países en desarrollo, más grave aún que las deficiencias de capital, de técnica y de organización institucional y administrativa, es la inadecuada capacitación del capital humano para las necesidades de estas naciones. Ello implica no sólo una seria barrera para el crecimiento económico en esta era de la técnica, sino también conlleva una falta de madurez en el nivel intelectual general, que se convierte en terreno fértil para las panaceas, los mitos y todo tipo de ideologismos.

Nuestro país no ha escapado a esta experiencia. Ella nos conduce a menudo a caminar de un extremo a otro en los ámbitos de las doctrinas y de las políticas. Por esta ruta se llegó a negar vigencia aún a las leyes económicas más elementales y necesarias, como ocurrió en el régimen anterior. Ahora, en una reacción extrema, algunos de nuestros economistas atribuyen validez irrestricta a teorías económicas fuertemente condicionadas por el medio y circunstancias a que se aplican, como sucede con la teoría cuantitativa del dinero, la teoría de los costos comparativos en el comercio internacional, las funciones de la tarifa aduanera y las teorías del desarrollo, etc. En otra esfera, se observa que de una tolerancia culpable con el politiquero y la politiquería, se pasa con frecuencia a colocar en la misma categoría al político y a la política, en circunstancia que ésta última es una de las disciplinas más exigentes y complejas del saber humano: la ciencia y el arte del buen gobierno.

La economía como ciencia social que se ocupa de la conducta humana frente a las necesidades de orden material, debe considerar, por lo mismo, factores intelectuales y volitivos que impiden generalizar el comportamiento humano, frente a situaciones y casos aparentemente semejantes. A menudo es la propia motivación la que explica que unos mismos programas económicos tengan diferente suerte en el espacio y en el tiempo. En el mundo desarrollado de hoy, por ejemplo, una controversia frecuente es la que ha

nacido entre los llamados "keynesianos" y "monetaristas", de acuerdo con las teorías o modelos económicos contruídos por Keynes a base de lo sucedido en Inglaterra en la pre-guerra, por una parte, y la "monetarista" fundada en las observaciones de Friedman y otros, con referencia a experiencias norteamericanas y europeas, por otra parte.

Sin desconocer los méritos de tan notables economistas, como Lord Keynes y Milton Friedman, debemos decir, no obstante, que la experimentación de la doctrina keynesiana en el decenio de 1940, desató en nuestro país un proceso inflacionario agudo, como la aplicación rígida de la teoría monetarista u otra similar en Chile, tiende a contraer la actividad económica sin parar la inflación. En ambos casos, aplicados a Chile, no son las teorías las que fallan, sino los supuestos o condiciones pre-existentes en que se sustentan esas teorías. Nos olvidamos así de un principio fundamental de la ciencia económica, el "ceteris paribus", o sea, que la teoría funciona en la misma medida que sus elementos constitutivos permanezcan iguales. Y sabemos que esto es algo difícil que ocurra, cuando nos trasladamos de países altamente desarrollados a otros en desarrollo.

La ciencia económica no puede aplicarse en el vacío social. Persigue la eficiencia y, a través de la política general, procura la justicia social. El Derecho debe construir, al efecto, el marco jurídico e institucional. La sociología, la historia, la matemática y la estadística son también disciplinas estrechamente vinculadas a la economía.

En síntesis, debemos decir que el economista como tal, sólo abarca una porción de la realidad social de un país. Su campo de acción debe limitarse, por consiguiente, a proponer las medidas alternativas que tengan factibilidades económicas, a fin de que el estadista o el jefe del Gobierno determine lo que conviene al país, considerado el panorama global interno y externo y las exigencias que en cada uno de estos ámbitos se plantean.

Después de la grave y larga crisis económica del decenio de 1930 y de la segunda gran guerra, la tendencia predominante en las naciones occidentales es hacia una mayor responsabilidad estatal en el ámbito socio-económico, dentro de una acción programada, formal o informalmente. Esta creciente y continuada ingerencia es ostensible en todo Occidente, a través de una legislación socio-económica cada vez más abundante, que encauza la actividad económica, se preocupa de una más equitativa distribución de los ingresos y autoriza el financiamiento de empresas estatales en nuevos sectores considerados estratégicos. La función del Estado en la esfera socio-económica es ahora triple: normativa, distributiva y empresarial.

Esta más grande participación en el radio indicado, también se extiende en Occidente a la empresa privada, al trabajador, al consumidor, quienes ya no se limitan a maximizar el beneficio, a realizar su trabajo con el menor esfuerzo o a orientar el mercado en la producción de bienes y servicios, como lo sustentaba la teoría económica tradicional. Actualmente, la tendencia es exigir a cada uno de ellos el cumplimiento de funciones sociales amplias, dentro del nuevo orden jurídico que se está plasmando gra-

dualmente, sobre la base de una efectiva integración de todos los factores productivos en la orientación socio-económica, en las labores de la empresa y en toda otra actividad de importancia para un país.

A este nuevo orden se acostumbra a denominarlo "economía social de mercado", "capitalismo popular", "capitalismo dirigido", etc., ya que combina el mecanismo de mercado del capitalismo tradicional -creído irremplazable hasta ahora en su automatismo y eficiencia- con una función más dinámica del Estado. Ella tiende a corregir los desajustes que suelen producirse en el funcionamiento de la libre concurrencia, particularmente los que llevan a crisis económicas periódicas o a la concentración de la riqueza y del ingreso en sectores muy reducidos.

Naturalmente, dentro de este sistema, la intervención del Estado crece en la misma medida en que aumentan los desajustes económicos y sociales. Sin embargo rechaza, perentoriamente, la intervención por la intervención, ya que pone en peligro la libertad económica con serios daños para la eficiencia. Fue así como Alemania Occidental -la nación desarrollada que talvez más se ha apegado después de la guerra a la doctrina no intervencionista- inició su política de economía social de mercado en 1948 eliminando del control de precios y del racionamiento a los artículos industriales de consumo y otros rubros. En cambio, en aquellos sectores básicos donde no había o no podía haber a corto plazo una oferta suficiente, como en la producción de alimentos esenciales, acero, carbón, construcción de viviendas, etc., mantuvo los controles durante bastante tiempo sincronizados con una fuerte política proteccionista, interna y externa, en materia agropecuaria. Esta misma política proteccionista para el agro, se continúa actualmente a través de toda la Comunidad Económica Europea, siguiendo la inspiración estadounidense a este respecto.

En 1960, cuando ya se habían construído cerca de seis millones de viviendas -seiscientos mil anualmente- Alemania Occidental puso fin al control en dicho campo. El Gobierno alemán aplicó así el sano principio de que los controles directos debían ser temporales y decrecientes, en los sectores y durante el tiempo que fuesen necesarios para poner rápido remedio a las causas de los desajustes entre oferta y demanda. (\*)

Uno de los problemas más difíciles que debe abordar el mundo contemporáneo, es la eficacia y expedición del aparato estatal, dentro de la organización institucional y administrativa de cada país. En las naciones desarrolladas que cuentan con una administración pública profesional y permanente y con una mayor disciplina política, como en Alemania Occidental, la tarea bien puede reducirse a meros reajustes administrativos. En cambio, en las naciones en desarrollo, la administración pública generalmente se ca

(\*).- Ver "Economía Dirigida y Economía de Mercado", Alfredo Muller-Armack, Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1963, y "Economic Planning and Policies in Britain, France and Germany", George Allen and Unwin Ltd., Londres, 1968.

racteriza por un crecimiento inorgánico desmedido para los medios financieros de cada país en desmedro de la calidad del servicio y de las remuneraciones de los funcionarios. En semejantes condiciones, para enfrentar el problema bosquejado, se requeriría una planificación eficiente, puesto que una acción concertada y eficaz, imprescindible en este campo, no surge espontáneamente con tal tipo de administración.

Es obvio que no puede haber una planificación descentralizada y democrática, llamada generalmente indicativa o integrada, si se descarta, precisamente a los elementos que deben ejecutar los planes o colaborar en su ejecución, ya que ello desvirtuaría sus objetivos prácticos, de orden económico y político. En efecto, cuando las empresas privadas, los gremios patronales y los sindicatos cumplen una función social, la planificación se resiente sin la colaboración activa y directa de estos grupos en todas las etapas de la planificación. Naturalmente el Ejecutivo, como representante del interés general y particularmente de los consumidores, debe -a través de la Oficina de Planificación- encauzar los debates sobre la base de alternativas técnicas y económicas factibles, conservando íntegramente sus facultades decisorias. De otra manera este grupo de trabajo perdería, a poco andar, su carácter esencialmente técnico y apolítico.

Algunos dirigentes todavía piensan que una acción más amplia y directa del ente planificador pueda coartar sus iniciativas o amagar sus libertades en el campo económico. La realidad nos parece que es diferente. Con una intervención estatal imprescindible y continuada en la esfera socio-económica, quedan sólo dos alternativas para las partes interesadas. Una, aceptar decisiones gubernativas apresuradas, a veces contradictorias, adoptadas bajo presiones de tiempo o circunstancias. La otra, por el contrario, supone decisiones analizadas dentro de una técnica especializada y que se aplican, además, después de una consulta previa y bien documentada con los sectores a los cuales pueden afectar, directa o indirectamente.

Es indudable que esta acción de naturaleza cooperativa sólo puede materializarse, con resultados positivos, en aquellos países que han logrado desterrar la demagogia y su consecuencia inevitable que es el extremismo político. Creemos que el progreso alcanzado por este Gobierno en la extirpación de esos grandes males, ya nos permitiría abrirnos paso por este nuevo camino en el campo socio-económico, lo que aseguraría que esas organizaciones apolíticas tengan sus propios canales de representación en los asuntos nacionales que les atañen y no deban depender, como en el pasado, de los partidos políticos.