

¿Intervencionismo o iniciativa privada?

Por el Prof. Dr. Santiago GARCIA ECHEVARRIA*

Las coordenadas eficacia económica y justicia social corresponden a la moderna dimensión que debe encuadrar todo ordenamiento económico para aquellas ideologías que asuman como protagonismo fundamental el pluralismo de una sociedad abierta y la exigencia de eficacia económica y social.

Más que plantearse una dicotomía entre intervencionismo e iniciativa privada lo que debe dilucidarse claramente es:

- una definición unívoca del ordenamiento de una política de orden económico o,
- nos planteamos, como frecuentemente se está dando en los últimos años, esta ficción de disyuntiva en el debate sin obtener nunca una respuesta adecuada entre los defensores del intervencionismo y los de la iniciativa privada.

Intervencionismo versus iniciativa privada

El intervencionismo corresponde a un elemento secular en la organización de la vida económica española. Existen planteamientos y comportamientos personales de la más diversa índole y dentro de las más diversas tendencias en las que queda clara la expresión de que sin una intervención del Estado no pueden funcionar los procesos económicos, sociales y políticos. Cuando se habla de intervencionismo entendido como la presencia del Estado en la estructura institucional y en la configuración de los procesos económicos y sociales, se debe precisar que este intervencionismo corresponde a diversas formas de participación del Estado:

1. La existencia de múltiples manifestaciones de la presencia del Estado en la organización y procesos económicos, bien de forma directa o bien de forma indirecta.

* Catedrático de Política Económica de la Empresa en la Universidad de Alcalá de Henares, Madrid.

2. De forma directa el Estado interviene creando instituciones propias en el proceso económico y, por lo tanto, involucrándose como agente productivo o distribuidor de determinadas facetas de la división de trabajo:

- el Estado crea normas globales o bien singulares que le permite configurar los procesos económicos
- el Estado, por su propia exigencia funcional, a través de los presupuestos y de su actividad, posee un gran impacto en la economía de una sociedad moderna por medio de sus ingresos y gastos.

Sin embargo, el peso más significativo del intervencionismo moderno y secular de la economía española pudiera definirse como el que corresponde a:

- primero, la intervención directa del Estado en los procesos económicos y
- segundo, la intervención indirecta del Estado, restringiendo la capacidad de la configuración de los procesos económicos por parte de las diversas instituciones, y no sólo de las empresas.

En este sentido el intervencionismo plantea dos dimensiones que deben diferenciarse adecuadamente:

- una, la que corresponde a una dimensión ideológica en cuanto a la capacidad del Estado para resolver los procesos económicos y sociales de forma más adecuada que la que pudiera realizar en un proceso descentralizado de la economía la iniciativa privada y
- la dimensión que corresponde a la eficacia económica y social con la que se resuelve el problema y que debiera analizarse en cuanto a la alternativa de una solución intervenida directa o una intervención indirecta que ejerce el Estado sobre las instituciones económicas y sociales.

Cuando se plantea la "alternativa": iniciativa privada, como respuesta más eficaz en la asignación económica y social y también como una respuesta ideológica, lo que se está tratando de implicar es fundamentalmente lo siguiente:

1. El que se organiza esa sociedad en materia económica y social en base de una concepción descentralizada de las tareas o funciones que tienen que realizarse en esa sociedad.
2. El que esta descentralización se caracteriza porque el individuo o grupo de individuos asumen el
 - riesgo y
 - la oportunidad de esa actuación.
3. Porque configura bajo esta estructura el proceso económico singular, la empresa o la institución singular concreta aparece como el portador de ese proceso económico y resolutor del mismo.
4. La eficacia de este ordenamiento económico como forma de orga-

nización coherente con un sistema político abierto y pluralista y con una búsqueda de eficacia en la asignación de los recursos económicos y financieros y una mayor eficacia en la solución de los problemas sociales, viene reflejada por el hecho concreto, al hablar de iniciativa privada, de que cada uno de estos agentes que asume esa responsabilidad puede:

- configurar con capacidad propia los distintos factores de producción que necesita para asumir la solución a una determinada necesidad
- si da una respuesta acertada, quedar legitimado en las oportunidades, medidas en resultados o beneficios, y
- porque dentro de una iniciativa privada en una sociedad moderna nunca está libre de restricciones y condiciones, tener la disposición de los recursos productivos en la actividad empresarial, pero manteniendo estas restricciones sin que distorsione el funcionamiento de la asignación de los recursos.

La iniciativa privada implica, por consiguiente, muy fuertes exigencias de coordinación en una economía y, sobre todo, reclama una delegación en la realización de las funciones de una sociedad, de manera que pueda dar solución de forma más eficaz que mediante la intervención del Estado desde la perspectiva de cada una de las instituciones singulares.

Por consiguiente, puede decirse que iniciativa privada implica generalmente un reto a la capacidad del individuo para que éste pueda dar con eficacia respuesta, por un lado, a la asignación de los recursos de que dispone, y ello no sólo por lo que respecta a la propia perspectiva de la empresa singular, o del éxito o fracaso de esa institución económica concreta, sino también desde el horizonte de que soluciona esta iniciativa privada de forma más eficiente los problemas de la sociedad.

Consiguientemente, considero que el problema debe plantearse desde tres perspectivas sumamente diferenciadas aunque si bien interdependientes:

1. Desde la perspectiva ideológico-política del papel del Estado en la sociedad.
2. Desde la perspectiva societario-política de las libertades individuales y de los derechos de coalición.
3. Desde la propia perspectiva socioeconómica, en cuanto a la concepción de la eficacia en la asignación de los recursos y de la disposición de capacidad institucional y productiva necesaria para resolver los problemas actuales y futuros de una sociedad.

Organización de la vida económica

En una sociedad moderna el ordenamiento económico define prácticamente la elección de una organización de la vida económica. Una

sociedad moderna está caracterizada, se quiera o no, por las exigencias de la división de trabajo (dimensión tecnológica), que cada vez se limita menos al ámbito nacional, sino que su trazo internacional va a ser una de las características permanentes en los próximos años.

Además, la organización de la vida económica está caracterizada por una creciente división del mercado, a pesar de las fuertes tendencias de proteccionismo (dimensión económica). Esta división del mercado que no tiene por qué coincidir con la división del trabajo, pero que sí se añade sinérgicamente, implica capacidades organizativas muy específicas en cuanto a la organización de la economía en un plano internacional.

En tercer lugar está caracterizada la organización de la vida económica por un pluralismo participativo (dimensión política) que constituye una de las fases importantes en la organización de la vida económica, en especial, por la asignación de los roles que cada uno de los agentes económicos y sus instituciones tiene necesariamente que jugar. Y ello no solamente debido a exigencias o derechos, sino fundamentalmente a las responsabilidades que cada una de estas instituciones o agentes económicos y sociales tienen que aceptar necesariamente para el funcionamiento de un sistema descentralizado de organización de la vida económica.

Por último, existe una fuerte y creciente interdependencia entre la eficacia económica de una organización de una sociedad moderna y la justicia social (dimensión societaria). En este sentido, debe insistirse en que no existirá justicia social si no hay eficacia económica y disposición, por lo tanto, de los recursos necesarios para poder realizar tal función, y tampoco existirá eficacia económica si no se dan las condiciones de estabilidad y paz social que debe asumir esta justicia social como uno de sus elementos vitales frente al correspondiente a los niveles de valores supremos como la dignidad del hombre.

En este sentido, y teniendo en cuenta estas diferentes dimensiones, se dispone prácticamente de tres formas de coordinar una organización económica descentralizada. Por un lado, y en primer término, el Estado puede coordinar mediante una actuación directa, creando los procesos económicos y sociales y administrándolos, o bien, en segundo lugar, interviniendo con normas que condicionan y restringen no sólo los factores que necesitan las entidades singulares empresariales para sus procesos productivos, sino incluso la forma en que las empresas hacen su actividad de combinación de factores y la colocación de sus productos.

La segunda institución clave en cuanto a la forma de coordinar una organización descentralizada de la economía es el mercado como institución primaria que, junto con la subsidiaridad de la empresa, permiten una coordinación dentro de un esquema descentralizado de la economía. La eficacia en el funcionamiento del mercado, que va a condicionar la eficacia de la asignación de los recursos en cada una de las empresas singulares, viene a definir la capacidad para una asignación eficiente de los recursos en cada una de las instituciones y define también la división

adecuada del trabajo, no ya sólo en la propia empresa singular, sino también en las relaciones entre las diversas empresas a niveles nacionales e internacionales.

El ordenamiento-económico parte, como tercera forma de coordinar, de la determinación y regulación del papel de cada uno de estos participantes en base de una política de ordenamiento económico. Son dos los aspectos fundamentales de los que arranca: por un lado, debe dar una respuesta adecuada a las exigencias de pluralismo que corresponden a la participación y descentralización de poder, asumiendo cada uno de esos sujetos e instituciones su responsabilidad y, por otra parte, debe dar una respuesta adecuada a las exigencias de eficacia económica y social. Las exigencias de coordinación, tanto en cuanto al pluralismo participativo como a la eficacia económica y social, piden necesariamente que esta coordinación se organice a través del mercado en forma de institución coordinadora que disponga la flexibilidad y capacidad de adaptación. Las coordinadas eficacia económica y justicia social corresponden a la moderna dimensión que debe encuadrar todo ordenamiento económico para aquellas ideologías que asuman como protagonismo fundamental el pluralismo de una sociedad abierta y la exigencia de eficacia económica y social.

Y precisamente de una adecuada respuesta a este emplazamiento entre ambas coordinadas, eficacia económica y justicia social, es de lo que va a depender en todo ordenamiento económico el funcionamiento de la propia institución societaria, la solución a los problemas presentes y futuros de una sociedad y la búsqueda de ese mayor compromiso de los ciudadanos asumiendo responsabilidades y asignándoles los derechos, resultados o beneficios legitimados como consecuencia de esa responsabilidad que asumir.

No es en ninguno de los casos posible un funcionamiento de la economía si no se dan las tres condiciones fundamentales que a continuación se exponen:

1. Existencia de un Estado fuerte que configure, respete y haga respetar un ordenamiento económico que obliga por igual a todas las partes comprometidas en los procesos económicos y sociales empezando por el propio Estado.

2. La existencia de mercados como los principales instrumentos de coordinación en la asignación de los recursos, vigilando su flexibilidad y eficacia, la no asunción de concentraciones de poder y, por lo tanto, la accesibilidad a estos mercados de nuevos agentes empresariales, económicos y sociales en su sentido más amplio.

3. La existencia de una política social que asegure con eficacia la justicia social sin que en ningún momento distorsione el funcionamiento del mercado, no ya sólo en los procesos económicos de bienes y servicios, sino incluso también en el propio funcionamiento del mercado de bienes sociales.

El Estado sólo debe intervenir configurando el marco de la constitución económica y empresarial, garantizando el funcionamiento de la misma y garantizando asimismo el marco de la política social. Mientras que el Estado no retorne a este papel fundamental de asegurar la "certidumbre" que necesitan a largo plazo los diferentes agentes económicos al conocer los límites de los comportamientos de los demás, no podrán darse las necesarias perspectivas económicas que necesita el hombre para decidir con racionalidad y con cálculo económico las decisiones económicas y también las sociales.

El Estado no puede resolver mejor que la iniciativa privada la satisfacción de las necesidades en base de eficacia económica y la configuración y gestión de los procesos económicos. Una correcta asignación de los recursos exige la asunción de responsabilidad necesariamente en base de la asunción de riesgos y de la disposición de expectativas de beneficio y no pueden sustituirse estos dos elementos por criterios políticos o de otra índole.

El Estado se debe centrar, por lo tanto, en garantizar fundamentalmente la independencia, en primer lugar, del Banco Emisor que dé la base para el funcionamiento en estabilidad en el sistema monetario del valor de la moneda, lo que sienta las bases para poder facilitar el cálculo económico de futuro y, además, el Estado debe garantizar la coordinación de la división del trabajo más eficaz, en base del fomento de los mercados y no mediante intervenciones burocráticas que intenten definir cuál es en cada momento la división de trabajo más adecuada que corresponde a ese país, a ese sector o a una región.

Se trata de estabilidad del poder económico en segundo lugar.

En tercer lugar, el Estado, lo que debe garantizar, es el marco institucional de la empresa, "constitución empresarial", que es la que define la estabilidad sindical y aun empresarial, la paz social de la empresa como pieza fundamental, tanto de la eficacia económica como de la justicia social en la institución singular, en la que el hombre está comprometido y participa con su esfuerzo en la asunción de responsabilidades.

Y, en cuarto lugar, el Estado lo que debe garantizar es la justicia social que desborda la capacidad del individuo, de sus coaliciones, creando la necesaria "estabilidad societaria". El Estado, en un planteamiento subsidiario, trata de dar respuesta a la dignidad humana dentro de un marco de eficacia económica y de no distorsionamiento del funcionamiento de los procesos económicos y sociales.

El Estado debe intervenir configurando el marco de actuación, sin entrar a formar parte del proceso, de manera que pueda disponer de capacidad para adaptar las medidas necesarias y volver a recuperar la dimensión que debe disponer siempre de una política conyuntural.

El Estado no debe distorsionar la asignación correcta de los recursos, ni en los mercados ni en la empresa, y, por lo tanto, afecta ampliamente a las normativas vigentes que restringen y condicionan los factores de

producción especialmente el factor mano de obra, como consecuencia de su intervención y de sus limitaciones.

La empresa multinacional

En el debate sobre el papel de la empresa multinacional, caracterizada fundamentalmente por una gran eficacia en la asignación de recursos, por su capacidad de adaptación tanto a la división del trabajo en lo que corresponde a tecnología como en lo que toca a la división de mercados, a la dimensión económica, se plantea el problema de si a la empresa multinacional se le pueden contraponer otras formas de coordinación más eficientes.

No cabe la menor duda de que una empresa multinacional se legitima y fortalece cuando asume de forma más eficiente la coordinación de la división del trabajo mencionada, con dos características que han hecho de la misma una de las organizaciones más eficaces: ventajas organizativas en cuanto a que pueden disponer de bajos costes de coordinación y, por otro lado, la disposición de poder suficiente en el plano económico, de mercados y tecnológico, que le permiten asumir una mayor flexibilidad en el ajuste adaptativo de la economía.

La multinacionalidad implica o bien debe implicar una mejor utilización de los recursos de un país y requiere fundamentalmente el que estas entidades singulares dispongan de capacidad tecnológica y gerencial y también, necesariamente, de capacidad financiera. La única forma por la que puede el Estado diferenciar su capacidad y poder frente a la multinacionalidad empresarial, no solamente exterior sino también nacional, es definiendo un ordenamiento económico en el cual el Estado se reserve el poder de crear y controlar el marco de ajuste de los comportamientos de los distintos agentes económicos y sociales, nacionales o exteriores, grandes o pequeños, empresarios o sindicatos, ahorradores o inversores, etc. Solamente por la vía de la presión competitiva de la empresa multinacional, de su mayor exigencia a los procesos productivos y de su generación de *know how* tecnológico puede producirse un despegue interno en una economía. Pero ello exige, además, que los mercados puedan configurar formas competitivas y dinámicas que no queden sometidas al poder ilegítimo de grupos específicos.

Considero que se debiera cuidar en España la forma en la que se vinculan determinados sectores industriales dominados por empresas públicas a determinados grupos multinacionales. Debe ser viable por este camino la creación de capacidad competitiva, y por lo tanto, el surgimiento de miles de empresas medias y pequeñas que no se desarrollen al amparo de un determinado "proteccionismo" convenido, sino que fundamentalmente se creen estos miles de empresas como respuesta fundamental para la creación de empleo, con una amplia capacidad competitiva; esto es, con una amplia penetración en los mercados internacionales y en ninguno de los casos sólo como servidumbres nacionales.

Sería un error histórico el que se concibiese una organización económica altamente burocratizada, tendente a una consolidación de la intervención del Estado, prolongándolo con acuerdos o convenios. La empresa multinacional puede ser, sin duda, el motor creador de mercados, siempre y cuando se ordene adecuadamente la capacidad de los mismos, y aquí es donde el Estado debe recapacitar sobre el papel que le corresponde. Solamente cuando una empresa multinacional, en el contexto del papel del Estado en el ordenamiento económico, genere capacidad competitiva para los mercados nacionales e internacionales que fomenten el desarrollo de empresas medias y pequeñas, no bajo el amparo de mercados nacionales, sino entrando en la división de mercados internacionales, es cuando verdaderamente se habrá dado la respuesta adecuada.

Más que un dilema intervencionismo versus iniciativa privada, lo que se trata es de asumir y diferenciar los papeles que corresponden al Estado, a los agentes económicos y sociales, a la participación de la empresa multinacional y nacional en este proceso de adaptación urgente de la economía española a la nueva división del trabajo, tecnológica y económica y a las exigencias fundamentalmente societarias de nuestro país en torno a la creación de empleo, tanto por lo que afecta a la solución de este problema, como a la puesta en marcha en producción de los recursos vitales de nuestro país: El Hombre.