

UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES
INSTITUTO DE DIRECCION Y ORGANIZACION DE EMPRESAS

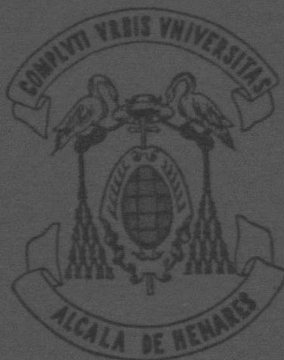
PROF. DR. SANTIAGO GARCIA ECHEVARRIA

Working Papers núm. 39

Título: Necesidad de un ordenamiento
Económico en un sistema democrá-
tico.

Autor: Dr.S.Garcia Echevarria

Fecha: Marzo, 1985



DOC-1-8-39

Universidad de Alcalá de Henares
Instituto de Dirección y Organización de Empresas

Alcalá de Henares



Working Papers núm. 39

Título: Necesidad de un ordenamiento
Económico en un sistema democrá-
tico.

Autor: Dr.S.Garcia Echevarria

Fecha: Marzo, 1985

Responsables de Redacción:

Dr.Dr.Santiago Garcia Echevarria
Dr.D.Antonio Sainz Fuertes

Secretaria de Redacción:

Srta. Maria Luisa Blasco Laviña
Srta. Maria Luisa Rodríguez Frade.

C Dr.Dr.Santiago Garcia Echevarria

Se prohíbe la reproducción total o parcial por cualquier método del con-
tenido de este trabajo sin previa autorización escrita.



NECESIDAD DE UN ORDENAMIENTO ECONOMICO EN UN SISTEMA DEMOCRATICO¹

Prof. Dr. Santiago García Echevarría
Catedrático de Política Económica de la Empresa

I. Introducción y Planteamiento

Una sociedad moderna está caracterizada por una fuerte complejidad en su organización económica derivada, por un lado, de las crecientes exigencias de la división de trabajo que plantea problemas como consecuencia de las diferentes tareas a realizar en esa sociedad, pero también esta complejidad viene derivada, por otro lado, de las exigencias de participación de los individuos. Y estas exigencias de participación no son solamente consecuencia de un mandato constitucional en el que priman las libertades individuales y de coalición, sino que también son las propias exigencias funcionales de la mencionada división de trabajo, de la complejidad de los procesos de la necesidad de integración del hombre para la solución de los problemas, los elementos que obligan a esta creciente participación individual. Solamente

¹ Ponencia presentada en el Seminario Internacional organizado por el Instituto de Economía Aplicada y la Fundación Konrad Adenauer sobre el tema "Modelos económicos a debate y respuesta al desempleo: Papel de la pequeña y mediana empresa" los días 29-30 de Noviembre de 1984 en León.

existirá capacidad de solución adecuada y eficaz de los problemas de una sociedad cuando se dé esta exigencia participativa funcional.

Pero es que además una sociedad moderna está caracterizada por mayores exigencias de estabilidad económico-social para poder fortalecer el desarrollo eficaz y armónico de una sociedad pluralista. Toda organización plural y descentralizada obliga a una mayor sincronización y a un gran esfuerzo coordinativo que con todas las consecuencias en el plano económico y social debe generar las constantes de estabilidad que necesita un ordenamiento de sociedad abierto y plural. El adecuado funcionamiento de la economía juega, en esta sociedad moderna y plural un papel decisivo, que no tiene nada que ver con el "economicismo", sino con la capacidad de solución de los problemas desde la perspectiva de la asignación de recursos y de la propia justicia social.

Es cierto que la persistencia de la crisis económica en diversos países occidentales, con su grave componente desestabilizador originado por el crecimiento del paro y el empeoramiento, en amplia medida, de las condiciones de vida, parece haberse paliado en parte -por lo que no se han cumplido algunos pronósticos negativos sobre la posible incidencia sobre la evolución de la propia sociedad-. Este proceso de compensación de paliar el impacto del paro y el deterioro de las condiciones de vida, se ha logrado, en gran medida, con una creciente e intensiva intervención de los Estados

en base de subsidios de paro, programas de formación, etc. con un coste sumamente elevado y con una eficacia económica y social, no así política, que se puede poner seriamente en duda.

Este proceso ha llevado a que si bien no se han producido situaciones graves de deterioro en el funcionamiento de las sociedades por el impacto desestabilizador de un empeoramiento de las condiciones de empleo, lo que si ha implicado es que se haya producido un deterioro serio en las finanzas públicas, lo que provoca una repercusión preocupante en estos momentos en cuanto a su incidencia en la disposición a prestaciones del propio individuo. Por lo que es preciso, por un lado, el que se admitan las exigencias de consolidación de los presupuestos públicos lo que constituye un imperativo urgente en todas las economías occidentales y, por otra parte, es necesaria la recuperación económica, como única vía que pueda cubrir el saneamiento de estas finanzas, así como la vuelta a recuperar la necesaria capacidad de prestaciones del individuo anulando el efecto negativo que tiene para la economía la ausencia de un elevado número de personas del proceso activo. Esto es, se precisa recuperar mayor flexibilidad tanto a nivel estatal como a nivel de los múltiples procesos de asignación de los recursos humanos como principal consideración para la estabilidad de una sociedad pluralista.

No cabe la menor duda que toda esta política de intervención del Estado, orientada a la suavización de los problemas sociales y no por último, políticos, ha llevado a asignaciones erróneas en cuanto a la aplicación de los recursos humanos en los procesos económicos. Lo que se ha producido es que se ha incidido por parte del Estado a través de programas de formación, subsidios y otras actuaciones e intervenciones en la normativa laboral, sobre la realidad económica y empresarial de manera que se ha ido sistemáticamente alejando más la norma de los comportamientos que se han producido como consecuencia de esta intervención del Estado sobre la asignación de los recursos humanos. Todo ello ha llevado, sin duda, a un menor protagonismo de las exigencias de la propia economía, de la empresa y de sus instituciones y en la realidad se ha producido una desviación muy significativa entre lo que es la realidad económico-social y lo que es la norma que se está aplicando a esa realidad. Ha empeorado, sin lugar a dudas, la capacidad de adaptación de la economía a las nuevas situaciones.

Por todo ello, y después de un proceso de continua experimentación a partir de principios de los años setenta -experimentación en el campo laboral como no se había conocido hasta entonces- con la aplicación de fórmulas para frenar la inestabilidad social que, en gran medida, deja correr el proceso económico sin adoptar medidas de mayor compromiso individual de los sujetos, pudiendo, sin embargo, apreciarse ya en el año actual una clara recuperación de iniciativas.

El ejemplo más significativo es el que corresponde al Gobierno Federal Alemán en cuanto a que en su declaración del 1 de Febrero de 1984 vuelve a recuperar la iniciativa de definir un ordenamiento económico de una economía social de mercado como principio y marco de referencia para todos los sujetos económicos y desarrolla todo un programa de comportamientos y actuaciones en torno a este ordenamiento económico. Se ha vuelto a recuperar lo que debe constituir la base esencial no ya solo para la política económica y coyuntural de un Estado, sino para el comportamiento de los distintos agentes económicos y sociales. Este es el instrumento de base, de principios y de orientaciones que permite una coordinación eficaz entre los distintos sujetos. Esto es, se trata de recuperar la iniciativa, ya que si no se recupera la confianza y en base a ella la expectativa de política económica y social que permita ampliar el horizonte económico para que sea viable el "cálculo económico", esto es, para que empiece a imperar la "razón económica" en las decisiones económicas, no habrá una respuesta de adaptación y de reorientación de la economía que permita salvar la grave incidencia del proceso de asignación errónea de los recursos humanos.

No cabe la menor duda que de la elección de la organización económica depende el resultado. Se están planteando, entre otras, dos construcciones que pueden considerarse sumamente diferenciadas:

1. Lo que pudiéramos denominar el enfoque centroeuropeo, protagonizado fundamentalmente por la declaración gubernamental mencionada del Gobierno de la República Federal de Alemania del

1 de Febrero de 1984 en el que se busca un fortalecimiento de la idea del ordenamiento económico como base de la configuración de la actividad económica y,

2. El enfoque que pudiéramos denominar español en el sentido de un desarrollo tímido de un programa económico al estilo de definición de ciertas macromagnitudes que intentan dar una orientación sobre cuáles son las apreciaciones y condiciones a priori que ven los responsables gubernamentales en el proceso económico para los próximos años.

El problema debe plantearse, por lo tanto, en torno a cuál de las dos alternativas puede lograr mejor una modificación sustancial en la evolución y organización económica generada en la última década y cuál de ambas alternativas, en segundo lugar, puede lograr una organización de la economía de manera que ésta sea capaz de dar respuesta tanto a las exigencias sociales como a una mayor eficacia en la utilización de los recursos económicos, especialmente de los recursos humanos en nuestro país.

Puede entenderse, por consiguiente, que son dos enfoques sobre diferentes formas de organizar la economía:

- el primero de ellos trata de definir un marco de actuación económica que sirva para la coordinación de los diferentes agentes económicos y sociales determinando comportamientos y marcos de referencia a los que tienen que sujetarse en sus actuaciones y,

- el segundo que evaluando las diferentes alternativas de una posible evolución de la economía busque el que se implemente por parte de cada uno de los sujetos, por vía normativa, unas expectativas cuantificadas en sus actuaciones.

En el primero de los planteamientos se tratan de alcanzar los máximos grados de libertad en la capacidad creadora e innovadora del hombre para que él busque la solución a los problemas, mientras que en el segundo, en una programación económica, lo que se trata es de hacer maleable una interpretación mecanicista de la economía en la que se supone que se produce una acomodación de la actuación del hombre a las exigencias y planteamientos realizados.

El problema debe centrarse, por lo tanto, en donde se logra mayor grado de "certidumbre" para la definición de expectativas y confianza en la actuación de cada uno de los sujetos económicos y donde puede hacerse el cálculo económico en mejores condiciones, tanto por lo que respecta a la aceptación de la incertidumbre y el riesgo y las posibilidades de su inclusión en los planes económicos singulares de cada uno de los sujetos, empresarios, inversores, ahorradores, etc.


II. Política y economía para una sociedad abierta y pluralista

Puede decirse que existen cinco niveles de exigencias o condiciones en cuanto a la configuración de la organización de la vida económica de una sociedad abierta y pluralista.

La **primera** de las exigencias puede denominarse **exigencia societaria** que, vía constitución, imprime a la economía una determinada organización basada en las libertades individuales y de coalición con lo que se plantean unas restricciones muy determinadas dentro de las cuales el sujeto desarrolla su capacidad innovadora y creadora.

En **segundo lugar** lo que podemos denominar **exigencia política** que concierne especialmente al planteamiento programático de un gobierno en cuanto a los objetivos, condiciones y medios a utilizar para alcanzar los mismos. Se puede hablar de la economía y su organización al servicio de su propia política económica y de sus objetivos programáticos.

En **tercer lugar** podemos hablar de la **exigencia de la economía** en si misma. esto es. lo que podemos denominar exigencias funcionales que se derivan de sus propios condicionamientos de organización empresarial, de su capacidad institucional, de sus exigencias a los procesos productivos en cuanto a las características de las restricciones concretas con que se facilitan por el Estado estos factores de producción condicionados. Además, la propia economía posee unas fuertes exigencias, como ya se ha mencionado anteriormente, debido a la división de trabajo, a la motivación individual que decide, en gran medida, sobre la eficacia en la asignación de los recursos humanos. A lo que deben además añadirse las exigencias de las propias organizaciones supraempresariales o federaciones empresariales y de las propias organizaciones sindicales.



Pero es que además se puede plantear en el caso español un **cuarto grupo** de exigencias que pudiéramos denominarlas exigencias **burocráticas** o de la Administración que en gran medida considera inviable el funcionamiento de la organización económica sin un grado importante de intervención en la configuración de los procesos económicos. Es precisamente la reducción de este papel de la Administración en la organización económica lo que debe regir fundamentalmente en la nueva orientación de la adaptación de la economía y el desarrollo de un ordenamiento económico.

Una sociedad abierta y pluralista implica, como sistema abierto que es, la existencia de una alta interdependencia entre el sistema de sociedad, la política y la economía, de manera que estos subsistemas se **influyen** mutuamente de forma muy importante y con gran rapidez. Aquí no se trata solo de que se solapan frecuentemente los problemas, sino que también sucede que se diluyen.

Pero es que además existen unas claras exigencias organizativas de la economía que no pueden soslayarse. Mientras que en una sociedad cerrada, que caracteriza hasta finales de los años 70 a la sociedad española, cada subsistema o unidad organizativa, empresa, unidad doméstica, unidad de la Administración Pública, orienta su comportamiento a la gestión de los recursos que le han sido asignados, se limitan las interdependencias a intervenciones secundarias o de segundo rango en cuanto a los efectos de la actuación o comportamiento. En una sociedad cerrada las interdependencias son prácticamente relaciones débiles

entre los factores de producción y es una sociedad organizativamente, desde el plano económico, menos exigente. Pero lo que también es cierto es que en cuanto a prestaciones una sociedad cerrada es menos creativa, menos participativa, menos innovadora y lleva necesariamente a bajas prestaciones por parte de los sujetos que vienen implicadas en el descenso de la motivación y ello incidiendo además por el esquema de organización burocratizada o funcionaria. Puede decirse que la baja eficacia es su característica generalizada en cualquier tipo de sistema cerrado de organización societaria por lo que afecta a su repercusión en la asignación y configuración de los procesos económicos.

De lo que se deduce que es incompatible, o al menos sumamente ineficaz, querer compaginar una configuración de una sociedad abierta y pluralista con una organización económica cerrada, intervenida, o bien, más o menos administrada. Las fricciones no solo se derivarán de la propia dimensión político-social, sino que va a tener una menor capacidad de respuesta creativa para dar mayores y mejores aportaciones a los problemas de esa sociedad. No se dispondrá de lo que debe ser uno de los elementos esenciales del pluralismo societario que es el fomento de la iniciativa individual, entendido el mismo como ese compromiso del individuo para desarrollar su capacidad creadora y aceptar el compromiso con la propia comunidad o sociedad.

No es solidaridad en el sentido que se está utilizando permanentemente, impuesta desde arriba y más bien correctora a través de los procesos intervencionistas buscando prestaciones igualitarias, o hacia abajo, sino que solidaridad debe entenderse en el sentido de que el individuo aporte su esfuerzo para lo que debe darse el que

- sean atractivos para él los **objetivos** que persigue y las posibilidades de alcanzarlos,
- que se vea obligado a alcanzar sus objetivos individuales al dar mejores prestaciones a la sociedad y,
- que se complete ese comportamiento individual con la aceptación, por parte de los sujetos, de la "responsabilidad societaria" que implica tal delegación de poder.

Sin solidaridad es imposible una organización económica eficaz, pero eso sí, no entendiendo por solidaridad en el sentido clásico que se está planteando de repartir lo poco o mucho que exista, sino de fomentar la creación de riqueza y de esta manera el sujeto, en su actuación, en el proceso económico y social, se vea motivado y "obligado", a dar sus mejores prestaciones al servicio de esa comunidad haciendo compatible este objetivo comunitario con sus propios objetivos individuales.

Solo en este sentido se puede hablar de una solidaridad basada en la eficacia de la asignación de los recursos económicos y sociales y no de una solidaridad basada en una mera política de redistribución.

III. Características determinantes del ordenamiento económico en un sistema democrático

En un sistema democrático, caracterizado por una configuración pluralista y abierta en la estructura de la sociedad, el ordenamiento económico quiere dar, en primer lugar, una respuesta organizativa que corresponda a tal sistema societario y, en segundo lugar, pretende dar una mayor eficacia en la asignación de los recursos económicos y humanos de un país.

Las características específicas de la organización económica, que pueden resumirse concretamente en la complejidad funcional de los sistemas económicos, en la incertidumbre que existe sobre las consecuencias en el futuro de las decisiones, en la creciente necesidad de coordinar las actuaciones de múltiples agentes económicos, así como también en la necesidad de definir objetivos y comportamientos deben permitir la definición de una estrategia general del funcionamiento de la economía. Todo ello a su vez dentro de la necesidad de una doctrina o filosofía económica que permita dar confianza en su desarrollo, de manera que esta confianza sea la que facilite el comportamiento de los diferentes agentes económicos y sociales dentro de un marco de expectativas que sea la vía del cálculo económico.

Y ¿cuáles deben de ser las exigencias para el establecimiento de un orden económico?

Si se quiere establecer un orden económico que dé respuesta a las exigencias de la organización económica que se acaban de mencionar deben darse las siguientes condiciones:

- Debe existir un entramado institucional económico y social que sea adecuado al planteamiento pluralista de la sociedad y a las exigencias individuales, esto es, instituciones y normas:
- debe además existir una filosofía económica y social que fije los principios y criterios que sirven de base para que puedan determinarse las normas y comportamientos de todos los sujetos económicos:
- además, debe predisponerse, por parte de los individuos, a un comportamiento que respete las normas, que acepte riesgos y oportunidades y estén dispuestos a dar las mejores prestaciones y fomentar la competitividad.

Un orden económico busca, por consiguiente, la definición de un marco de referencia para todos los agentes económicos, comenzando por el propio Estado, asegurando, de esta manera, una estabilidad a largo plazo para este marco. Es en estos términos cuando se crea confianza, lo que limita los riesgos que afectan a cada uno de los agentes económicos y, por lo tanto, éstos, en su plan económico singular, pueden acceder al cálculo económico aceptando riesgos individuales o institucionales que según sus estimaciones de costes y

oportunidades. provocarán su creatividad y decisión en el campo de configuración de los procesos económicos.

Un segundo aspecto característico de un orden económico es el que se refiere a la realización de la función de coordinación que es pieza clave en una estructura descentralizada de la organización económica. Esta tarea de coordinación, de la que va a depender el éxito o fracaso de la organización económica, se realiza en este ordenamiento en cinco niveles diferenciados:

1. En un **primer nivel** que puede definirse como un marco de referencia conjunta para todos los agentes económicos, esto es, la filosofía o principios de un ordenamiento económico.
2. En un **segundo nivel** puede concebirse esta coordinación en base del desarrollo de la institución del mercado con todas las consecuencias institucionales que permitan la flexibilidad de adaptación de las circunstancias cambiantes y la libre competitividad entre los diferentes agentes que buscan respuesta a las sociedades existentes de la sociedad.
3. En un **tercer nivel** se refleja especialmente el desarrollo de aquellas instituciones que coordinan eliminando distorsiones en el proceso de coordinación, como son las que se refieren fundamentalmente, por un lado, en el ámbito financiero, al Banco Emisor y, por otro lado, en el ámbito económico, a la necesidad de una ley de Competencia que garantice el funcionamiento de los mercados.

4. En un **cuarto nivel** se tratan de desarrollar estas exigencias de coordinación en base a leyes o normas que regulen las instituciones singulares, tales como una ley de Centro de Trabajo, una Ley de Empresa, una ley de economía exterior, leyes fiscales, leyes laborales, etc.

5. Por último, y a un **quinto nivel**, esta labor de coordinación se realiza en base a una actividad complementaria y básica del Estado en materia de política social subordinando la realización de la misma al no distorsionamiento del funcionamiento de la economía y a dar cumplimiento de eficacia social a las exigencias de justicia social que se imponen en un ordenamiento de sociedad pluralista.

Estos son los distintos componentes que determinan un ordenamiento económico para una sociedad democrática. Solamente cuando se de una respuesta en la organización de la vida económica y social descentralizando el poder y fomentando la participación de los individuos se estabilizará y se dará eficacia política, económica y social a una sociedad pluralista.

