

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS EMPRESARIALES

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Y EMPRESARIALES**

WORKING PAPERS Nº 26 y 27

ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO

DR. S. GARCIA ECHEVARRIA

ANALISIS CRITICO DE LA PLANIFICACION

DR. E. DURR

1978

UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES



Doc 1-A-26/27



D.---

Universidad de Alcalá de Henares
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Cátedra de Política Económica de la Empresa
Alcalá de Henares - Madrid

Working Papers nº 26 y 27 .

Autor: Dr.S. García Echevarría
Título: Economía Social de Mercado

Autor: Dr.E. Dürr
Título: Análisis crítico de la planificación.

Fecha: Octubre 1978

Secretaria de Redacción: María Angeles Gil Estallo



Dr. Santiago García Echevarría

Se prohíbe la reproducción total o parcial por cualquier método del contenido de este trabajo sin previa autorización escrita.
Se trata de trabajos de investigación internos de la cátedra.

Hoja.

Fecha.

ANALISIS CRITICO DE LA PLANIFICACION ECONOMICA (*)

Prof. Dr. Ernst Dürr
Catedrático de la Universidad de Nuremberg

La planificación económica concertada es más difícil si el Estado se encuentra ante una multitud de empresas pequeñas y medianas. Como colaboradores del Estado y sujetos de un dirigismo económico a nivel sectorial, sólo son apropiadas las grandes empresas y las asociaciones empresariales que pueden favorecer con su comportamiento la realización del plan en cada uno de los sectores económicos. De lo que se deduce que el Estado fomente la concentración como en Francia y refuerce los estrechos contactos entre Gobierno y empresa, así como la posibilidad de que los métodos con los que el Gobierno intenta mover a las empresas a un comportamiento conforme al plan lleven a que las empresas no quieran exponerse al riesgo del mercado y prefieran entenderse con los Ministerios. El espíritu de la competencia se ha perdido e incluso llega a ser casi ignorado. Por todo ello, la planificación de las inversiones por el Estado no elimina el defecto de una economía de mercado respecto a la limitación de la competencia, sino que fomenta precisamente esa limitación.

¿Puede la planificación solucionar el segundo de los problemas de una economía perfectamente libre, es decir, de una economía "laissez faire" respecto a las oscilaciones coyunturales y a la inflación? La

Realizado por:

Revisado:

Los productos previos que se necesitan para la producción. Por ello, no es posible hacer pronósticos correctos sobre la distribución de la demanda total en relación con cada uno de los bienes; es el libre mercado en competencia el que puede dirigir mejor la producción y la inversión hacia la demanda actual y futura.

Tampoco se hubieran podido impedir las crisis estructurales con las que nos encontramos ahora en la mayoría de los países mediante una dirección estatal de inversiones en los años pasados. Estas crisis son consecuencia de un "boom" sin freno en la segunda mitad de los años sesenta y los primeros años de la década de los setenta en las que las inversiones se orientaron hacia tasas de crecimiento insostenibles. Estas crisis estructurales también son consecuencia de tasas crecientes de inflación que han fomentado inversiones, especialmente en la industria de bienes de inversión y de construcción, que se han demostrado más tarde cómo inversiones erróneas, sobre todo, después de la lucha tardía contra la inflación y las crisis estructurales. Son también estas crisis consecuencia de tipos de cambio falsos en el comercio exterior causados, en parte, por la tardía corrección de estos tipos de cambio.

La planificación estatal de las inversiones no evita estas causas de una crisis estructural porque:

- 1° - según la experiencia obtenida de la planificación francesa y de los planes de desarrollo en España en los años sesenta el Estado no quería frenar

Realizado por:

Revisado:

un boom a tiempo, sino que incitó al Banco Emisor a dar más crédito para el cumplimiento del Plan de Desarrollo,

2° - tampoco la planificación puede evitar la aplicación de tipos de cambio falsos en el comercio exterior;

muchas veces la planificación retrasa la corrección de un tipo de cambio falso y no orienta la política económica hacia el equilibrio de la balanza de pagos.

Francia es el único país entre los de la CEE, al menos desde el final de la segunda guerra mundial hasta la mitad de la década de los sesenta, que utiliza la planificación. Es verdad que los objetivos de producción e inversión para cada sector poseen en principio el carácter de pronósticos que se elaboran en colaboración con cada uno de los sectores y en base a la tasa de crecimiento deseada. Pero el Estado francés dispone de una multitud de posibilidades jurídicas para inducir indirectamente un comportamiento conforme al plan a las empresas, especialmente en las áreas de la política crediticia y del mercado de capitales, así como de la política fiscal mediante pedidos del sector público y también por los pedidos individuales a empresas privadas.

A pesar de la aplicación de los instrumentos de dirección sectorial, sólo por casualidad se alcanzaron los objetivos sectoriales en los distintos sectores. Podemos encontrar además sectores en los que el crecimiento de la producción fué más del doble de

lo que se había previsto en el plan y otros en los que apenas se llegó a una cuarta parte del objetivo planificado. Tampoco macroeconómicamente ha tenido la planificación francesa un éxito que corresponda a su coste.

En los años de una planificación sectorial muy intensiva, es decir, durante la vigencia de los cuatro primeros planes, Francia no ha superado el crecimiento del producto nacional bruto medio de los países de la OCDE. La República Federal Alemana tuvo tasas de crecimiento económico mucho más altas en estos períodos y tasas de inflación notablemente inferiores. La distribución de la renta, según la estadística de la ONU, es peor en Francia que en la RFA; desde 1956 en Alemania mejoró la distribución de la renta, cuando en Francia la distribución empeoró. A pesar del paro, a pesar del poco éxito de la planificación francesa en relación con la economía social de mercado, Gran Bretaña intentó en los años sesenta elevar su bajo crecimiento mediante una planificación a la francesa. En 1962 fué elaborado un primer plan en colaboración con la industria, pero, en vez del objetivo establecido en el crecimiento anual del producto nacional, las realizaciones se quedaron por debajo del 3%. En los 17 sectores industriales las desviaciones respecto al plan fueron aún más altas.

A pesar de las fuertes divergencias entre plan y realidad se hizo público, antes de que terminara el período del primer plan, un segundo plan en 1965. En el mismo plan, en su prólogo, se afirmaba

que el plan suponía un importante progreso en la política económica de Gran Bretaña y obligaba por vez primera al Gobierno a intervenir. Se fijó un crecimiento hasta 1970 del 25% lo que suponía un crecimiento anual del 3'8%. Las exigencias a los sectores de esta tasa de crecimiento global se aplicaron esta vez, al contrario de lo que ocurrió en el primer plan, a casi todas las ramas de la actividad. Al cabo de un año, empezaron a producirse desviaciones crecientes entre los datos del plan y los de la realidad.

En el período de vigencia del segundo plan el incremento anual del producto nacional bruto en términos reales fué del 2'4% frente al objetivo del 3'8%.

De todo ello creo que puedo deducir que no necesitamos de una planificación en el sentido de una dirección estatal de las inversiones. Lo cual no significa que el Estado no planifique la economía. Lo que el Estado debe planificar es:

- 1°- la política de competencia que impida cárteles monopolistas y todos aquellos comportamientos que obstaculicen la competencia, tales como la concentración cuando ésta lleva a una posición dominante de una empresa en el mercado;
- 2°- el Estado debe planificar el sistema monetario con un Banco Emisor independiente del Gobierno que mantenga escaso el dinero y que impida un exceso inflacionista de la demanda y suavice las oscilaciones

coyunturales frenando un "boom" a tiempo.

Si hay un país con altas tasas de inflación puede ser necesaria una reforma monetaria, como se realizó en Alemania hace exactamente 30 años el 20 de junio de 1948 y ello vinculado a una reforma económica, es decir, la implantación de la economía social de mercado con un orden de competencia y un Banco Emisor independiente del Gobierno. Es decir, que lo que debe planificar el Estado es el orden social que mantenga la seguridad social mediante bonificaciones fiscales, subvenciones y ayudas a la adaptación de los obreros y de las empresas a cambios estructurales;

3° - el Estado naturalmente debe planificar la infraestructura.

Todos los medios de la política económica del Estado deben ser "conformes al mercado", es decir, el Estado no debe intervenir en los precios, ni precios máximos ni mínimos, o controles de precios o congelación porque son medidas con las que no es posible frenar una inflación como ha demostrado la amplia experiencia en todos los países que han elegido estos medios de lucha contra la inflación. Ni precios mínimos ni salarios mínimos, porque precios mínimos que son superiores al precio del mercado producen excedentes. Es verdad que en Alemania tenemos precios mínimos para los productos agrícolas y las consecuencias son enormes excedentes de productos agrícolas; ni salarios mínimos porque salarios mínimos producen como los precios mínimos, superávits, en este caso, son superávits de

parados.

Por ello, el Estado tiene una gran tarea en la planificación, pero lo que debe planificar es el orden de competencia, el orden monetario, el orden social y la infraestructura, pero lo que no debe planificar es el proceso económico, las inversiones y la producción.

(*) Este texto corresponde a la conferencia pronunciada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Alcalá de Henares el día 17 de Junio de 1978.

Revisión del texto por Dr. Santiago García Echevarría
Catedrático de Política Económica de la Empresa
de la Universidad de Alcalá de Henares

LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADOPapel y localización de la actividad empresarialI. Planteamiento e Introducción

La actual transformación de la Sociedad española alcanza tales dimensiones que en el quehacer diario político, económico y empresarial, no se percibe frecuentemente su total trascendencia para el futuro de nuestra Sociedad. Sin duda que todos los grupos sociales y la gran mayoría de los individuos son conscientes de la existencia de un proceso importante de transformación de la Sociedad, pero se contempla en una amplia medida, en una dimensión macro, por utilizar una expresión económica. Es cierto que determinadas personas de esta Sociedad, por un motivo u otro, perciben directamente y, a veces, como impacto ante el que en principio se encuentran desarmadas, las expresiones de esta transformación. No cabe la menor duda que el círculo de personas responsables del área de personal de la empresa española que se ha reunido estos días en San Sebastián para tratar precisamente estas incidencias múltiples del proceso de transformación de la Sociedad española, constituye un núcleo preferentemente afectado no sólo por lo que se refiere a su actuación en la solución de los múltiples problemas diarios, sino que va mucho más allá. Esta evolución incide, dentro del mundo empresarial, predominantemente en el área de personal por constituir esta función la que percibe de forma más directa e inmediata este proceso de transformación. Ya no son sólo

los problemas internos de personal los que se tratan de resolver, sino que se encuentra ante un proceso en el que debe configurarse el marco de las relaciones laborales a nivel empresarial y supraempresarial que corresponde a una sociedad pluralista. La definición de este marco y su aceptación no sólo reflejada en una adecuada normativa legal, sino sancionada también por la aceptación de las reglas de juego que imponen a los distintos grupos sociales e individuos, constituye hoy día el gran vacío que es urgente resolver para que pueda actuar el responsable de la política de personal en la empresa. Y ello es necesario puesto que condiciona no sólo a la política de personal interna y externa, sino a la necesidad de reorganizar, de buscar nuevos planteamientos, de estructurar la función de personal en la empresa española.

Frente a esta angustia o presión social que se ejerce sobre el responsable de personal en la empresa española, que además se acumula con un efecto de carácter multiplicador por la deteriorada situación económica, coyuntural y estructural, se deben también percibir efectos positivos de esta evolución. La función de personal en la empresa española ha realizado sin duda el papel que le cabía dentro del ordenamiento económico y social que ha correspondido a la evolución de los años sesenta y setenta. Dentro de un ordenamiento de carácter administrativo-intervencionista, esto es, todas las actuaciones y decisiones empresariales claves han estado sujetas a autorizaciones o decisiones directas o indirectas de la Administración del Estado, y ello

en una muy amplia medida por lo que afecta a la actividad en el área de personal - no puede pasar sin reflejarse en el contenido y posibilidades de actuación a nivel de empresa. Sin duda, que se han dado grandes pasos en la modernización y nuevos contenidos del departamento de personal en muchas empresas españolas, pero por el condicionamiento mencionado me atrevería a definir la actuación en esta área como una política de personal restringida. Las posibilidades de configuración, pero también la complejidad del área de personal, se percibe con el actual proceso de transformación. La política de personal va a jugar dentro de la empresa española un papel prioritario y decisivo. Al responsable de personal no sólo le preocupan ya los problemas de modernización de su estructura interna, su capacidad negociadora y la agilidad de un gran político para armonizar, centrar y solucionar los diferentes y frecuentemente encontrados intereses de los distintos grupos sociales, sino que además será el que más directamente perciba esta intensificación de la interdependencia entre empresa y Sociedad. Es el punto sensible de la empresa, lo que le exige además de una creciente preparación en su materia, una gran capacidad para percibir cual es la incidencia de la evolución de la Sociedad y por ende de la economía sobre el comportamiento y actuaciones de los grupos sociales cuyos intereses tiene que armonizar.

La empresa española moderna, que como saben Vds., prácticamente se desarrolló en los años sesenta, se ha movido dentro de un entorno que podemos definir como de certidumbre. Esto es, precisamente por el

ordenamiento de sociedad y económico existente -y naturalmente dentro de los problemas propios de cada empresa y actividad- se ha movido el responsable empresarial con una amplia certidumbre sobre la evolución del entorno. Este, configurado por una serie de subsistemas tales como el laboral, fiscal, financiero, comercial, etc. presentaba una evolución dentro de unos límites o marco bastante previsible. El empresario, el directivo, se concentró por ello más en el área interna de la empresa, poseyendo las interdependencias entorno-empresa un papel muy reducido y tratado a nivel de relaciones personales. Con el paso de una Sociedad caracterizada por una concentración del poder político a una Sociedad pluralista que como tal se caracteriza por una descentralización de este poder entre distintas formaciones sociales, surge un nuevo tipo de entorno que exige una nueva organización de las relaciones entre este entorno y la empresa. Pero es que además no se produce una sustitución de un entorno por otro de forma instantánea, esto es, no se sustituye una organización del entorno por otra, sino que esta transformación se realiza dentro de un proceso más o menos largo, en el que además de las actuaciones de los distintos grupos sociales presionando para imponer sus objetivos y concepciones a los otros grupos sociales, hace falta que se acuerde cual debe ser el marco de referencia, la organización que satisfaciendo los objetivos supremos de una Sociedad pluralista, sea la que imponga a los grupos sociales actuantes las reglas del juego. Hay que distinguir en el actual proceso de transformación entre la definición de este marco y las posibilidades de actuación, dentro del marco pre-

En la moderna política económica se distingue por ello entre la política de ordenamiento, de fijación de este marco y su institucionalización y la política del proceso. Deben diferenciarse ambas claramente, pues la primera una vez definida constituye el punto de referencia y facilita tanto los criterios de actuación como las instituciones que resuelven los conflictos entre los grupos sociales, mientras que la segunda implica el grado de independencia de los distintos grupos sociales para imponer o reflejar en la medida de lo posible los objetivos que se persiguen. Aquí existe un amplio margen de actuación, que debe no sólo verse expresado en el menor número posible de normas legales, sino que además y fundamentalmente deben verse sometidos los diferentes grupos sociales al sancionamiento de sus actitudes y actuaciones por la propia Sociedad. Esta estructura caracteriza a una Sociedad pluralista.

El momento actual de la Sociedad española viene fundamentalmente acentuado porque se trata de configurar el marco, la organización no sólo de la vida política, sino muy en particular de la vida económica y social. Debemos ser conscientes de que se trata de una oportunidad irreversible e irrepetible, irreversible porque todo proceso social presenta serios obstáculos para una reversibilidad e irrepetible por el momento no sólo nacional, sino porque nos encontramos queramos o no ante la necesidad de una integración en áreas más amplias como es la Comunidad Económica Europea. Si bien el primer aspecto es, sin duda, decisivo, el segundo impone a la economía española y, por tanto, a la empresa española, una modi-

ficación radical en su prisma de analizar, planificar y decidir. Se pasa de una división nacional del trabajo a una división internacional y ello no sólo por lo que afecta a los mercados y productos, sino porque esta integración lleva consigo tanto modificaciones de actuaciones empresariales como una creciente y urgente necesidad de armonización de toda la normativa legal por la que se regulan los diferentes subsistemas que configuran el entorno empresarial: el fiscal, el laboral, el financiero, etc. Debemos ser conscientes de la incidencia fundamental que va a tener este proceso de integración en Europa, proceso que me atrevería a calificar de necesario e ineludible para el desarrollo de la Sociedad española.

Y la capacidad de respuesta no sólo por lo que afecta a la propia evolución interna de los grupos sociales, sino también para la realización de este proceso de integración con su inmediato impacto en la empresa española, en su estructura e incluso en su propia subsistencia, vendrá básicamente determinada por el marco que genere el ordenamiento económico y social de España. Del grado de acierto en la determinación de este marco de referencia del orden económico y social, dependerá el éxito o fracaso, el coste real y social, así como el propio proceso de afianzamiento de una Sociedad pluralista en España. Lo que está en juego es mucho y lo que verdaderamente preocupa es el grado de olvido o de valoración en que se está cayendo en estos momentos en cuanto a cual va a ser el orden económico y social.

Ello es para Vds. tanto como el facilitarles o no el marco de referencia, los criterios bajo los cuales pueda planificarse, organizarse y decidir en los procesos empresariales. Por mucho que pesen los aspectos del ordenamiento político, estos son demasiado abstractos para ser operativos a nivel empresarial. La definición del orden económico y social constituye pues el eje que garantice a la empresa una suficiente certidumbre del entorno como para que con los riesgos immanentes de su propia actividad pueda planificar y decidir responsablemente en un horizonte amplio de tiempo. Los procesos empresariales son procesos a largo plazo y precisan constancia-dentro de las exigencias de evolución de toda Sociedad naturalmente- para que funcione una actividad empresarial responsable. Hay que distinguir claramente entre los riesgos que pueden definirse como empresariales, que son los que se derivan de su propia actividad y que debe correr la empresa con ellos pues para ello corre también con las expectativas de beneficios, y los riesgos del entorno provenientes de modificaciones del marco económico y social. No puede pedirse una actividad empresarial responsable cuando no existe certidumbre sobre la constancia del orden económico y social. No puede esperarse actividad empresarial no especulativa, si cada cuatro años puede modificarse el orden económico, ya que es un período muy corto para cualquier proceso industrial.

Revisado por: S. García Echevarría

II. Características determinantes de un orden de economía social de mercado

Una de las principales actuaciones del Estado debe consistir en definir la organización económica, esto es, el orden económico y social por el que deben regirse y orientarse los diferentes grupos sociales que componen una Sociedad pluralista. Puede decirse que el Estado es el organizador de la cooperación entre las diferentes organizaciones económicas y sociales que componen una Sociedad. La organización de la vida económica y social constituye una parte fundamental del ordenamiento de una Sociedad, ya que los objetivos del sistema político se reflejan o solamente se forjan en realidades cuando se han materializado en una adecuada organización económica y social que es en la que los individuos actúan y desarrollan sus actividades. Por tanto, existe una fuerte interdependencia entre sistema político y orden económico-social que ni puede ni debe desconocerse, y ello no sólo por lo que se refiere a la mutua influenciación y realización de ambos sistemas, sino también porque significa la traducción a la realidad de los principios abstractos formulados y que precisan de operatividad.

La importancia del orden económico y social puede fundamentarse, entre otros, en los siguientes aspectos:

- (1) Si los objetivos del sistema político de una Sociedad son los de garantizar las libertades.

y ejercer la justicia estos, solamente se realizan cuando vayan reflejados en la libertad de actuación económica, profesional y de coalición, dentro de las exigencias de eficacia económica y justicia social. Sin el orden económico que descansa en esta estructura difícilmente podrá presuponerse que se alcanzan los objetivos políticos. Sin libertades económicas, sin eficacia económica y sin justicia social no hay libertades en su más amplio sentido.

- (2) El orden económico y social como subsistema clave del ordenamiento de la Sociedad refleja la organización de la vida económica y social que afecta a los individuos, a los grupos de individuos (coaliciones) y a las instituciones (empresas). Dentro de este ordenamiento u organización de la vida económica y social existen varios niveles de organización que recogen las diferentes formas de agrupación de los individuos. Estos niveles organizativos implican o representan a las diferentes actuaciones e intereses económicos y sociales, significan diferentes sistemas de objetivos, por lo que teniendo en cuenta la interdependencia entre los diversos niveles organizativos, exigen normas e instituciones en cada nivel para que sean lo más cercanas posibles a los individuos y grupos, a sus objetivos y posibilidades de actuación. Por ello, deben distinguirse necesariamente los siguientes niveles o subsistemas organizativos:

- (a) El centro de trabajo
- (b) La empresa

(c) Coaliciones supraempresariales

(d) Organó consultivo económico social que represente los intereses de los diferentes grupos sociales

- (3) La empresa, como conjunción de diversos grupos sociales caracterizados por una heterogeneidad y frecuente colisión de objetivos, asume como organización económica un propio sistema de objetivos que obliga necesariamente a una integración y acoplamiento de los objetivos de los diferentes grupos sociales que la componen. En realidad de la configuración de la empresa como organización económico-social dependerá todo el ordenamiento económico y por ende político de la Sociedad. La empresa, su concepción y capacidad de actuación no refleja sólo la voluntad de unos pocos, sino que es la expresión de la forma de Sociedad que se persiga. La interdependencia entre empresa y Sociedad si bien es débil en un orden de concentración del poder político, en un orden de descentralización de este poder alcanza una fuerte intensidad que obliga a la propia empresa, pero también al entorno, a nuevos planteamientos y ajustes, pues son otras las reglas del juego. Y estas reglas deben ser observadas muy cuidadosamente por los diferentes actores económicos y sociales. Toda descentralización de poder, político o económico, tanto a nivel macroeconómico como a nivel empresarial -y esto lo saben Vds. muy bien por propia experiencia- obliga a reglas y comportamientos más complejos, funcionando solamente

cuando van amalgamados poder y responsabilidad.

Existen dos formas básicas de organizar la vida económica y social. Puede adoptarse por una organización descentralizada en la que los diferentes miembros de una organización poseen la capacidad de planificación y de decisión y puede adoptarse una organización fuertemente centralizada en la que las libertades de planificación y de decisión en la vida económica y social la posean uno o varios órganos estatales. A la primera forma de organización se la denomina "mercado", a la segunda la podemos denominar "burocracia". Estas diferentes "instituciones" de la vida económica y social actúan o realizan su actividad, coordinan a los diferentes agentes económicos, en el primer caso a través del mecanismo coordinador del precio y, en el segundo caso, en base a las "órdenes" o normas emanadas de instancias estatales o cuasi estatales. La primera forma de organización, el mercado que coordina en base al mecanismo de precios las decisiones de los agentes económicos y sociales, se caracteriza -si funciona adecuadamente- por su capacidad, eficacia y desarrollo de iniciativa. La segunda forma de organización, la "burocracia" está definida por el motivo de la obligación de realizar las órdenes impuestas por la norma a través de un sistema de dominio y poder; el mercado es un sistema mercantil no jerarquizado.

Junto a los dos elementos expuestos que caracterizan las dos formas extremas de organización de la vida económica y social: la institución (mercado o burocracia) y el mecanismo coordinador (precios o realización de la norma) es necesario un tercer elemento: el control.

En el mercado, el control lo tiene que ejercer la competencia; en la burocracia el control descansa en la obligatoriedad. Es de interés observar y dejar en claro que estas son las dos únicas formas básicas de organizar la vida económica y social. La realidad de la ordenación de la vida económica no se puede realizar en base a una tercera forma. Esta tercera no existe, sino que lo que existe es una combinación en un orden económico de elementos de mercado y elementos de burocracia, unas veces dominando los primeros, otras veces acentuando el peso de los segundos.

La economía social de mercado que como orden económico abarca diferentes sistemas económicos: de mercado, de Estado, cooperativos, etc. no constituye una alternativa entre capitalismo y socialismo. Este orden económico significa toda una ordenación de la vida económica y social que satisface junto al criterio de eficacia económica, la exigencia de justicia social de todo Estado moderno garantizando las libertades individuales en base al ejercicio de las posibilidades de actuación en el mundo económico y profesional. Además, este orden económico, que nace de la escuela neoliberal de Freiburg, y que encuentra su aplicación hace ya tres décadas en la República Federal Alemana, constituye hoy una prueba fehaciente de la consistencia de este orden económico y, en especial, de su capacidad para adaptarse a las nuevas exigencias de una Sociedad dinámica. De las diferentes alternativas de orden económico que se ofrecen, sobre todo a la luz del análisis de las últimas tres décadas, constituye un orden de economía social de mercado primordialmente

el gran valor político en la garantía de libertades que no solamente se le ofrecen formalmente a cada individuo, sino que configuran componentes reales de la vida de una Sociedad. Ningún otro orden económico le supera como parte integrante del cuerpo de libertades y como ningún otro permite una dinámica económica y social que hace compatible las libertades con la eficacia económica y la justicia social, con lo que se ofrecen niveles de bienestar y estabilidad difícilmente alcanzables con otros órdenes económicos.

Las funciones a satisfacer en una Sociedad pueden realizarse por tres vías:

- (a) A través de la organización del mercado que en base al mecanismo de precios y al control de la competencia realiza de forma eficaz la solución de todas aquellas funciones en las que el contenido económico constituye el peso fundamental de esa función. Ello significa e impone, como más adelante veremos, importantes exigencias de funcionamiento del mercado, del sistema de precios y de la competencia.
- (b) A través del Estado mediante su organización burocrática prestando bienes y servicios de carácter meritorio cuya satisfacción por el mercado sería difícil o imposible. Se trata de aquellas necesidades que aún teniendo un gran peso específico económico, sin embargo, su objetivo primario es más social o de fomento de actuaciones que no son realizables vía mercado.

(c) Hay una tercera vía que es la de cooperación entre la economía privada y el Estado buscando compaginar la solución a los problemas de la Sociedad de manera que junto a la exigencia de la realización social de una determinada función se realice bajo criterios de eficacia económica empresarial. Cada vez es más amplio este campo de cooperación que pasa por las más diversas áreas en lo que el riesgo, la incertidumbre y el largo horizonte económico de determinadas funciones no hacen viable su realización por la economía de mercado, pero que tampoco el sistema burocrático puede aportar la eficacia y utilización de recursos más adecuada. Así en el campo de la investigación, ecología, paro juvenil, etc.

La economía social de mercado como orden económico abarca estas diferentes vías siendo las características fundamentales las siguientes:

- 1). En una economía social de mercado las decisiones económicas se forman y deciden de forma descentralizada por cada una de las unidades de producción y consumo. (Principio de descentralización de decisiones, de oportunidades y de riesgos).
- 2). La coordinación de las decisiones económicas se realiza en el mercado. Esto es, las decisiones descentralizadas en producción y consumo confluyen en el mercado, el cual sanciona el valor de tales aportaciones. Los instrumentos que aseguran este poder sancionador, que al propio tiempo es

de control del poder económico son dos:

- (a) el mecanismo de los precios y
- (b) la intensidad de la competencia

- 3). Aquí es donde se produce la intervención de la política económica estatal no para regular precios como norma, sino para asegurar y fomentar la competencia. Esta tiene que ser muy cuidada y en los casos en los que el mercado no pueda lograrlo, es cuando el Estado deberá intervenir. Esta intervención no es bipolar, esto es, nacionalizaciones o no, sino que existen múltiples formas de tal intervención, debiendo buscarse aquella que sea la más conforme al mercado.
- 4). Además debe asegurarse por el Estado la aplicación de una Política Social que garantice a las personas y grupos de personas aquellas necesidades vitales en una Sociedad moderna que difícilmente puedan satisfacerse a través del mercado, al menos, para grupos concretos de la población. Esta política social ha de ser coherente, justa y eficaz, tanto desde el plano político-social como en el de su gestión económica. Y en este último aspecto es donde el Estado debe considerar la supremacía de los sistemas empresariales y su valor para tal gestión.
- 5). El Estado debe actuar en aquellas actividades en las que la actividad privada no pueda actuar, bien como consecuencia del largo plazo que implica, por su largo horizonte económico; bien por el elevado

grado de riesgo que supone. Aquí se plantea el hecho de que para resolver multitud de funciones lo que debe buscarse es una colaboración entre Estado y economía privada. No debe plantearse la resolución de estas funciones en base a intervención total o no, sino que debe establecerse la colaboración de ambos buscando la mayor eficacia tanto político-social como económica. La vinculación entre ambos campos será cada vez ineludiblemente más necesaria, así por ejemplo, en los campos de la energía, ecología, investigación, entre otros. No existe una línea de separación clara, sino que es muy fluida. Dentro de una economía social de mercado debe plantearse esta colaboración con lo que se aseguran las ventajas de ambas formas y se garantiza mejor una actuación más conforme al mercado, además de realizarse estas funciones que la economía no puede resolver directamente.

Sin embargo, dentro de esta colaboración deberán fijarse cuáles son las obligaciones y derechos de cada una de las partes con el fin de facilitar el "cálculo" socio-político y económico y poder definir responsabilidades.

- 6). Existen una serie de actividades que solamente pueden resolverse por una política económica estatal. Me refiero a la "política coyuntural" que trata de frenar los "booms" económicos y las depresiones, regulando o tratando de garantizar de que la actuación económica de las unidades productivas y de consumo se efectúe dentro de unas franjas de incer-

tidumbre sobre la evolución económica, evitando situaciones extremas. La política coyuntural solamente puede realizarse por el Estado y constituye, junto al marco normativo que regula las posibilidades de actuación de los individuos, un segundo componente estabilizador en el mantenimiento de una cierta constancia en la evolución económica. El problema se plantea en torno a los límites de estas intervenciones coyunturales.

Se centra la política coyuntural fundamentalmente en las actuaciones del Banco Emisor, en las presupuestarias y fiscales. Debe evitarse toda intervención directa sobre el circuito real de bienes, bien estableciendo contingentes, bien actuando sobre los precios. Debe retenerse que toda intervención provoca la siguiente. Es una cadena imparabile, por lo que las actuaciones estatales deben centrarse más en el circuito financiero en su más amplio sentido.

Si fuera necesaria una intervención concreta debiera ser considerada no sólo desde un plano político-social, sino de su incidencia en el sistema económico.

- 7). Existen además una serie de actividades que por su carácter infraestructural de una Sociedad no puede realizarla más que el Estado. Tales son las actuaciones en el campo educativo, infraestructura, etc.

8). Las actuaciones reguladoras o las actuaciones directas del Estado deben atenerse al principio de la "conformidad del mercado", de manera que su actuación no desvirtúe su funcionamiento. Este principio de "conformidad al mercado" debe ser la base de la actuación de todos los grupos que intervienen. Sin embargo, como tendrán que adoptarse medidas que no sean "conformes al mercado" en determinadas circunstancias, deberá procederse de manera que además de valorarse la justificación política de tal actuación, se fijará su duración, su coste y utilidad, de manera que se trate de determinar su valor o aportación al funcionamiento del sistema.

El propio Estado en sus actuaciones presupuestarias y fiscales debe observar y cuidar la incidencia de tales actuaciones en los mercados, de manera que ajuste su actuación a tal principio.

Con esta breve exposición sobre los elementos constituyentes de una economía social de mercado se fija ya el marco de la actividad pública y privada en la Sociedad, esto es, el grado de elementos de mercado y de elementos burocráticos en el ordenamiento de la vida económica y social. Puede resumirse la concepción de una economía social de mercado en los siguiente puntos:

- (1) Economía Social de mercado es en primer lugar "economía" de mercado", esto es, un orden económico en el que los individuos de una sociedad planifican y deciden sus actuaciones de forma descentralizada.

- (2) Economía social de mercado es, en segundo lugar, "social" por dos aspectos: el funcionamiento adecuado del mercado asegura las libertades del individuo y el control del poder económico a través de la competencia, sanciona socialmente si la aportación de la empresa es real o no; además asegura una justicia social dirigida a garantizar a los individuos y, en particular, a los sectores más débiles de la población, la disposición de bienes y servicios vitales. Con ambas actuaciones asegura las libertades individuales, es el eje de un ordenamiento económico y social, ya que crea las condiciones para que exista libertad, para limitar el poder económico y facilitar la movilidad social.
- (3) Economía Social de Mercado no es una repetición de la economía "laissez-faire". La intervención del Estado es pieza importante en su funcionamiento.
- (4) Lo que la economía social de mercado no es, es una economía intervencionista; esto implica que no funcionará una mezcla de elementos de dirección centralizada del Estado con elementos de economía de mercado, sino que deben quedar lo más clara posible la actuación privada y la pública.
- (5) La economía social de mercado es un sistema abierto, lo mismo que la empresa, que poseen una gran capacidad de adaptación a los nuevos problemas de la Sociedad, sin caer en un peligroso pragmatismo. Su actuación se centra en la aplicación adecuada del principio de conformidad al mercado a las nuevas situaciones.