

UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES

INSTITUTO DE DIRECCION Y ORGANIZACION DE EMPRESAS

CATEDRA DE POLITICA ECONOMICA DE LA EMPRESA

PROF. DR. SANTIAGO GARCIA ECHEVARRIA

Working Papers núm. 54

Título: El papel del Estado en la
Economía.

Autor: Dr.Dr.S.Garcia Echevarria

Fecha: Junio 1985



D

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



Working Papers núm. 54

Título: El papel del Estado en la
Economía.

Autor: Dr.Dr.S.García Echevarría

Fecha: Junio 1985

Responsables de Redacción:

- Dr.Dr.Santiago García Echevarría
- Dr.Antonio Sainz Fuertes

Secretaria de Redacción:

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

C Dr.Dr.Santiago García Echevarría

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

"El Papel del Estado en la Economía"

Prof. Dr.Dr. Santiago García-Echevarría
Catedrático de la Universidad de Alcalá de Henares

I.Consideraciones previas y planteamiento.

No cabe la menor duda que en Europa el ciudadano se encuentra altamente sorprendido sobre qué respuesta económica, de forma de organización de la vida económica existe, o si existe alguna forma, que pueda dar una salida con éxito a la grave situación de ajuste y crisis económica. El impacto del desempleo, los problemas duros de la reestructuración económica y, muy en particular, la falta de expectativas, incluso para la generación joven predominantemente, lleva a una contemplación de duda permanente sobre los conocimientos económicos en cuanto a si existe respuesta de la Economía en una sociedad pluralista.

En las últimas tres décadas se ha pasado de una organización económica anclada en una planificación de corte francés y que a excepción de la República Federal de Alemania se impuso en todos los países europeos en los que la configuración económica dominaba sobre la capacidad política. La propia CEE lo intentó en su día con la proyección a plazo medio. Y es en los años setenta, y prácticamente en la segunda mitad de los años sesenta cuando empieza a invertirse esta situación en la relación entre economía y política volviendo a recuperar la política un fuerte poder sobre la economía.

Y esta evolución se da tanto en los países caracterizados en los años cincuenta y primera mitad de los sesenta por una planificación económica como en la propia República Federal de Alemania con la asunción al poder de la Socialdemocracia.

El criterio dominante de que la asimetría social, los logros de la política social, se deben imponer a la economía por la política, lleva concretamente a esa confianza total en la posibilidad de configuración de una política de rentas. Esta política de rentas anclada en instituciones y comportamientos de los sujetos y de grupos sociales, no es neutral al proceso económico, sino que en tal estructura económica se configura una gran influencia estatal. Aquí cabe la pregunta de si la rigidez en cuanto al ajuste de nuestras sociedades en materia de política social está motivada no tanto por el propio mantenimiento de una política social, sino mas bien por mantener un fuerte poder político sobre la economía.

El Estado capitaliza con ello sin duda el " poder " al disponer de la configuración de rentas y del proceso económico, especialmente a través de su política fiscal y financiera, de manera que integra, fortaleciendo el poder polí-

tico, todos los componentes que configuran la vida económica y social.

Más recientemente el ímpetu de nacionalizaciones francesas a la subida al poder del socialismo francés choca al observador europeo con la tendencia dos años más tarde de todo un proceso de reprivatización, no ya solo en la República Federal de Alemania e Inglaterra, sino incluso en la propia Francia y, no por último, también después de dos años de socialismo en España, en nuestro país.

Lo que no cabe la menor duda es el hecho de que la situación económica se ha agravado de tal manera, al mantener estas estructuras institucionales y de comportamiento rígidas, que son precisamente la causa del empeoramiento en la capacidad de ajuste de la economía, en la capacidad de reestructuración económica. El mantenimiento de esta rigidez o falta de capacidad de adaptación se ampara contradictoriamente en la búsqueda de protección de estas "conquistas sociales", del acervo logrado, buscando los grupos que se consideran necesitados de protección en una visión de corto plazo. Esta reducción del horizonte económico y de la actuación del hombre en la economía a corto plazo implica, sin duda, la afirmación del poder estatal a través de permanentes intervenciones.

Por su propia naturaleza la economía no es ninguna forma organizativa a corto plazo, sino de medio y largo plazo, ya que supone ajustes permanentes en sus instituciones y en los comportamientos de los sujetos económicos.

Aquí debe señalarse además que esta petición de crecientes intervenciones estatales no sólo proviene de la propia presión del político que no quiere perder poder sobre la capacidad de configurar la economía, pérdida de poder que implica un proceso de privatización o descentralización, esto es, menor poder de configuración en el político, sino que también esta intervención estatal se está pidiendo permanentemente por los propios grupos sociales y, en muchos de los casos, por los propios empresarios tratando de proteger situaciones de sectores en decadencia, reclamando proteccionismo y reclamando una verdadera contención de la competencia extranjera.

En este dilema se encuentran las economías europeas, que salvo algún impulso de los últimos dos años de varios países, iniciativas que empiezan a abrirse una salida airosa de la crisis económica, tal como sucede en la República Federal de Alemania, en su conjunto, Europa,¹ no acaba de replantearse cuál debe ser su organización económica y las modificaciones necesarias que debe imponer como única respuesta a la salida de la crisis económica europea.

Las exigencias sociales de creación de empleo y de eficacia en la asignación de los factores económicos pasan necesariamente por una modificación y flexibilización de las instituciones y comportamientos sociales anclados en los años 60 y 70 y, consiguientemente, en la búsqueda de un nuevo Papel del Estado en el ordenamiento económico.²

¹Biskup, R., "Europa - de la realidad a la utopía", Ediciones Esic, Madrid 1985.

²Ver el dictamen "Intervenciones estatales...", ob. cit. y el dictamen "Política Económica y coyuntural".

II. Dimensiones de la organización de la vida económica.

Puede señalarse que la organización de la vida económica está anclada necesariamente en el contexto de sociedad que esa comunidad ha elegido. Si nos situamos en unas sociedades caracterizadas por un ordenamiento político y societario abierto y pluralista se plantea exigencias de distinto orden que para una sociedad definida en torno a un sistema cerrado, con una centralización del poder político.

En una sociedad moderna, democrática en el sentido pluralista y abierto, ésta plantea tres grandes dimensiones que constituyen el marco de la capacidad de organización de la vida económica :

1. La primera dimensión la podemos definir como el criterio de "**funcionalidad**" que necesariamente hay que incorporar en las estructuras democráticas de nuestras sociedades occidentales.

La exigencia que impone la fuerte división del trabajo, tanto nacional como internacional, así como también las complejas tareas funcionales que tienen que realizarse tanto en las instituciones como en los procesos económicos y sociales, implican la necesidad de una fuerte descentralización de la organización económica.

Todo intento de centralizar las funciones económicas en una sociedad abierta llevará a una menor capacidad de participación de los sujetos en esos procesos configuradores y a una mayor pérdida de la capacidad de asunción de responsabilidades.

Este criterio de funcionalidad se está olvidando permanentemente en aras del criterio "político". No se trata de hacer desaparecer este criterio político de participación, sino se trata de que deben de acentuarse las exigencias de funcionalidad en las distintas instituciones que exige en una sociedad moderna precisamente la división de trabajo y que en ninguno de los casos pueden sustituirse por criterios políticos, tan caracterizados, por su propia constitucionalidad, como elementos de irracionalidad.

2. Pero es que además una sociedad moderna está caracterizada por un **"sistema político"** que obliga a esa descentralización como pieza fundamental para darle estabilidad al propio sistema. Ello implica mayores exigencias de coordinación que suponen, por esencia, una mayor interdependencia entre política y economía, entre sociedad, política y economía.
3. Por último debe considerarse como marco de referencia para una organización económica la existencia de un **"sistema societario"** que en un ordenamiento político pluralista constituye la pieza fundamental de esa comunidad : fundamentar y dar capacidad a las libertades individuales y de coalición lo que exige necesariamente una mayor pluralidad económica y societaria y no precisamente una concentración de poder en manos del Estado.³

Estas tres dimensiones son las que definen el marco dentro del cual tiene que centrarse cuál es el papel del Estado.

³García Echevarría, S., "¿Intervencionismo ...", ob. cit.

III. Funciones del Estado en un ordenamiento de economía de mercado societariamente responsable.

Dentro del marco político-societario que hemos señalado la configuración de la economía exige la definición de un orden económico. Este significa el marco dentro del cual tienen que organizarse las distintas instituciones económicas y sociales, así como también dentro del cual tienen que realizarse los procesos de la economía.⁴

El orden económico determina fundamentalmente las reglas de juego, tanto institucionales como de proceso, que definen el punto de referencia que obliga a una coordinación de las distintas instituciones y de los distintos procesos. Este marco es el que tiene que configurar el Estado como función básica del mismo.⁵

La función y las exigencias al Estado son las de poder disponer de la capacidad suficiente en cuanto a poder político y económico para decidir este orden, que anclado en las tres dimensiones anteriormente mencionadas, permita operar a nivel de proceso e instituciones económicas privadas en la verdadera configuración de estos procesos económicos.

En este ordenamiento de la economía lo que se trata de coordinar, al máximo nivel, son las actividades de todas las actuaciones singulares, empresas y economías domésticas y la propia Administración Pública, con el fin de que pueda darse el proceso de participación de todas y cada una de estas unidades económicas y, al mismo tiempo, de que cada una de ellas asuma aquel papel que considera más adecuado en

⁴García Echevarría, S., "Orden económico en una Sociedad pluralista", ob. cit.

⁵Dürr, E., "Planificación", ob. cit.

la división de trabajo de una sociedad moderna.

Un ordenamiento económico, como el principal papel del Estado en la configuración de la economía define, por lo tanto, las exigencias a las que tienen que someterse las distintas unidades económicas, empresariales y domésticas, así como también las Administraciones Públicas para que se dé en los procesos económicos y sociales la mejor asignación de los recursos disponibles en ese país.

Y cuando se habla de la asignación de recursos se está proponiendo fundamentalmente la existencia de una capacidad de canalización de esos recursos por parte de las propias instituciones singulares privadas.

El papel del Estado constituye, por lo tanto, el de configurar este ordenamiento económico, vigilarlo, mantenerlo y lograr que los distintos agentes se comporten de tal manera que todos ellos tengan las mismas oportunidades para su actuación económica.

Los componentes de este ordenamiento económico, que son función del Estado corresponden a las siguientes funciones :⁶

1. El establecimiento de un **orden monetario** implicando básicamente la asunción por parte del Banco Emisor, que debe ser independiente en cuanto a la definición de su política de la del Gobierno, del ordenamiento monetario. Sin estabilidad monetaria se hace inviable la racionalidad económica por la imposibilidad de realizar el cálculo económico por parte de todos los sujetos que asumen el papel de asignar recursos en una economía.

⁶Dürr, E., "Planificación ...", ob. cit.

Solamente cuando existe estabilidad monetaria y perspectivas de la misma el cálculo dispone de bases de medida y los sujetos económicos asumen los riesgos verdaderos de su decisión económica y no los riesgos distorsionantes de las decisiones monetarias que compiten al Estado.

2. La función primordial, y en segundo lugar, del Estado es el establecimiento de un **orden de competencia**. Quiere decir, el hecho concreto de que a todos los ciudadanos se les ofrezcan las mismas oportunidades para poder asignar recursos de inversión o ahorro, de producción o de rentas en el sentido de que a través del mecanismo del mercado se puedan coordinar con el menor coste organizativo posible, la oferta y la demanda.

Toda configuración de poderes de concentración económico, tanto en el ámbito estatal, como en el ámbito privado que distorsione la asignación de recursos a través del mercado conlleva necesariamente una concesión de privilegios a unos sujetos sobre otros, a un dominio del mercado y a una mala asignación de recursos en un país.

El Estado debe cuidar de que no se produzcan concentraciones de poder económico que distorsionan el funcionamiento de la institución de mercado como la forma de organización más eficaz en una economía.

Solamente por esta vía, por la que se garantiza el acceso al mercado de nuevos consumidores y productores, podrán darse los impulsos necesarios para generar procesos de innovación que conlleven necesariamente una mayor eficacia en las respuestas de la economía para una sociedad.

3. Como tercera actividad básica del Estado debe de concebirse el ordenamiento social. No puede hoy considerarse en una sociedad abierta y pluralista, mencionada en el marco anterior, una actuación económica que no considere las exigencias de justicia y seguridad social.

Pero ello no significa que esta justicia y seguridad social deben provocar distorsionamientos en las asignaciones de los recursos a través del mercado. La distribución de la renta por la vía de un ordenamiento de mercado puede ocasionar situaciones de injusticia en cuanto se refiere a grupos sociales específicos.

El ordenamiento de mercado es ya en sí una de las mayores contribuciones de justicia social en cuanto a que en la mayoría de los casos ofrece una mejor respuesta y más eficaz a las necesidades de una sociedad. Pero cuando el mercado no es capaz de dar esa respuesta, afectando fundamentalmente a los grupos más débiles de una sociedad, debe el Estado regular un ordenamiento social en cuanto a cuáles deben de ser los objetivos y niveles de seguridad que un Estado moderno ofrece a esa sociedad.

Independientemente de las garantías que el Estado debe establecer para el funcionamiento de este orden social debe también, al mismo tiempo, considerarse que en cuanto la funcionalidad o realización de este orden social no necesariamente todos los procesos deben ser institucionalizados y configurados por el propio Estado.

El Estado debe configurar ese marco social de exigencias compatibles con la dignidad humana y con la seguridad social de unos ciudadanos de una sociedad moderna. Pero el Estado una vez fijado el ordenamiento social y garantizando sus actividades en los sectores débiles de la población o en los procesos de injusticia que puedan producirse, debe dar

mayor capacidad funcional y organizativa a los propios individuos ya los grupos sociales dentro del marco señalado de justicia social.

Por último, el Estado debe considerar que solamente habrá capacidad de respuesta en una economía cuando el ordenamiento del entorno empresarial pueda dar una capacidad de libertad asumiendo riesgos y oportunidades en cuanto a la asignación de los recursos.

IV. Exigencias actuales al ordenamiento económico : la respuesta empresarial dentro del marco de la iniciativa privada de la economía.

El nuevo ordenamiento económico, que debe estar centrado en el Papel de un Estado fuerte, definiendo y vigilando y ajustando permanentemente este ordenamiento económico, debe reflejar asimismo la capacidad del político para poder desprenderse de lo que hasta ahora viene realizando con intervenciones permanentes en las instituciones y procesos económicos y sociales.⁷

El político debe recabar para sí el poder político de configurar el marco de referencia, el ordenamiento económico de una sociedad moderna. El político debe delegar, por el contrario, a las unidades productivas empresariales, a las unidades consuntivas domésticas y también a la propia Administración Pública la capacidad de crear con gran flexibilidad las instituciones necesarias, en cada uno de los momentos históricos y la capacidad de configurar los procesos

⁷García Echevarría, S., "El papel del empresario en un nuevo ordenamiento económico", conferencia pronunciada en la Cámara de Comercio e Industria de Madrid el 15 de abril 1985.

económicos y sociales.

Solamente desde la perspectiva de esta gran flexibilidad institucional y de procesos podrá una economía ajustarse permanentemente a las situaciones cambiantes, no ya solo de las exigencias planteadas por los individuos de esa sociedad, sino por las exigencias de la división internacional del trabajo, tanto por lo que afecta a la innovación tecnológica como a la modificación de los mercados en los cuales puede adquirir y colocar los productos ese país.

Un ordenamiento económico moderno que no dé una respuesta organizativa a su economía por la vía de la descentralización de la actividad económica y social, ni logrará verdaderamente dar respuesta al sistema político de una sociedad abierta y pluralista de mayor participación de los sujetos ni logrará mejorar las prestaciones de esa sociedad.

No habrá solución al problema de la crisis económica, del empleo y de la capacidad de creación de expectativas de futuro, si el Estado no deja y abandona la misión de corto plazo, asume el papel de plazo medio y largo configurando y mejorando el ordenamiento económico y fomentando básicamente el papel de las empresas y de las economías domésticas en la configuración de instituciones y de procesos económicos.

Con ello no se trata solo de dar primacía a la iniciativa privada **per se** en la economía sobre la estatal, sino que fundamentalmente se trata de la división de trabajo que debe también afectar a las relaciones entre la política y la economía.

Solamente desde la perspectiva en la que el sujeto o grupos de personas, la empresa o la economía doméstica asuman la responsabilidad de sus decisiones a la vista de un cálculo económico que permita dar racionalidad a la asignación de los recursos tiene posibilidad la sociedad moderna de recuperar la dinámica que necesita para poder salir de la situación de estancamiento actual.

La respuesta empresarial implica, por lo tanto, en primer lugar, la definición de este marco de ordenamiento económico que haga factible la delegación del poder económico a las unidades singulares.

Pero existe una condición **sine qua non** para ello y es el que en estas unidades singulares existan **empresarios** con capacidad de asumir el papel de asignar los recursos y de aceptar la competencia para que a través del mecanismo del mercado se dé la respuesta de eficacia, de racionalidad en la asignación de los recursos. La función empresarial no está solamente basada en el logro de los resultados legítimos de su esfuerzo, de aquellos beneficios provenientes de la búsqueda de mejor solución a los problemas de esa sociedad, beneficios legítimos, sino que también debe simultáneamente alcanzar con sus pretaciones una mejor respuesta a las necesidades societarias.

Solamente por esta vía tendrá capacidad el político para defender y aceptar la delegación de poder económico a las empresas y a las economías domésticas y, por otro lado, esa sociedad aceptará un ordenamiento de economía de mercado de estas características al ver que sus problemas se solucionan de forma más eficaz.

La relación entre política y economía tiene que entrar en una nueva fase caracterizada tanto por la división de poderes como por la división de funciones, como por la búsqueda ambos de dar una mejor respuesta a las necesidades de una sociedad. El político ampliando el marco de referencia dentro del cual pueden moverse las unidades empresariales y domésticas; el empresario y el responsable de la economía doméstica haciendo un esfuerzo para innovar permanentemente, facilitando el ajuste de su actividad productiva y de su actividad consumidora a las nuevas posibilidades de tecnología, de mercados, de objetivos específicos de esa sociedad.

El Estado debe de pasar de ser un Estado Interventor en los procesos e instituciones económicas, a ser un **Estado impulsor**. Esto es, un Estado que asuma el papel fundamental de la fijación de ese ordenamiento económico, impulsar la ampliación y flexibilización del mismo y fomentar, por todos los medios a su alcance, el desarrollo de empresarios y de economías domésticas que basen sus decisiones en la racionalidad del cálculo económico.

V.- Conclusiones

Puede concluirse esta aportación en el sentido específico de que solamente por la vía de un ordenamiento económico en el que el político y el Estado acepten el papel que le corresponde en la fijación de un ordenamiento monetario, un ordenamiento de competencia, un ordenamiento social y un ordenamiento del marco empresarial es cuando podrán darse las condiciones necesarias para una participación eficaz de las empresas y economías domésticas en la vida económica.

Si no se recupera en Europa una mayor capacidad para poder dar mayor juego a los procesos innovadores que exige necesariamente una mayor flexibilidad en las instituciones vigentes y en los comportamientos de los grupos sociales, empezando por el propio Estado, no habrá respuesta a la situación competitiva de la economía europea.

Solamente por la vía de una revisión del papel del Estado y de una mayor y total delegación de las funciones económicas a las unidades descentralizadas y una vigilancia exclusiva y fundamental en el ordenamiento monetario, en la competencia y en el ordenamiento social, podrán las sociedades europeas recuperar la dinámica de ajuste de sus economías, el bienestar perdido y, consiguientemente, la mejor asignación de sus recursos humanos en paro o mal utilizados. Solamente por esta vía se crearán expectativas favorables.

Esta respuesta reordenando las relaciones entre política y economía constituye la clave de la respuesta europea, del ordenamiento económico, y de la preparación de los países europeos cara a la respuesta que tienen que dar en un momento histórico de renovación tecnológica y de revisión de mercados a nivel internacional que exige el potencial europeo.

No habrá respuesta, no ya sólo a nivel de Europa sino a nivel internacional, de apoyo solidario a los países del tercer mundo y a los países en vías de industrialización, si los países industriales no tienen capacidad de respuesta para aceptar la división de trabajo a nivel nacional e internacional dentro del marco de un ordenamiento de economía de mercado que garantice el mayor grado de liberalidad en el comercio internacional, en el tráfico de capitales y en la cesión de tecnología, fomentando adecuadamente los impulsos innovadores para los que se precisa de beneficios propios característicos y legítimos de esa innovación.⁸

⁸Ver el Dictamen "Reestructuración industrial" del Consejo Asesor del Ministerio Federal de Economía de la R.F.A., Madrid 1985

Bibliografía.

Se recogen en las obras mencionadas a continuación la bibliografía existente sobre esta materia por lo que no se detalla más bibliografía en esta publicación :

- García Echevarría, S., "Empresa y Orden económico", Editorial ESIC, Madrid 1980.

- García Echevarría, S., "Orden económico en una Sociedad pluralista", Editorial Mesquita, Madrid 1982.

- Dürr, B., "El papel del Estado en la planificación económica", Working Paper número 100, Cátedra de Política Económica de la empresa, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid 1984.

- "Intervenciones estatales en la economía de mercado", dictamen del Consejo Asesor del Ministerio Federal de Economía, Instituto de Dirección y Organización de Empresas, número 2, Madrid 1982.

- "Economía Social de Mercado", Instituto de Dirección y Organización de Empresas, Madrid 1983

- García Echevarría, S., "¿Intervencionismo como sustituto de la iniciativa privada?", Working Paper número 102, Cátedra de Política Económica de la Empresa, Madrid febrero 1984.



Instituto de dirección
y organización de empresa.

Director: PROF. DIL. DR. D. S. GARCIA ECHEVARRIA



UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES