

La importancia de que las medidas sean conformes o disconformes con el mercado aumenta cuando aparecen motivadas por la afirmación de que el mercado es injusto o cruel. Injusto es lo que se opone a la justicia; crueldad es satisfacerse con el dolor ajeno.

El mercado es un sistema eficaz para asignar los recursos y cuyos resultados en lo que se refiere a la distribución de los ingresos es desigual. Esta desigualdad no implica injusticia ni crueldad: es un efecto propio del funcionamiento del sistema.

Sin embargo, las personas pueden actuar de acuerdo con el rigor que el mercado permite o pueden modificar sus conductas siguiendo patrones de benevolencia o generosidad. Los actos de producción de los bienes y de distribución del producto se rigen en general por las reglas del mercado pero las personas pueden guiarse por normas éticas que conduzcan a actitudes solidarias y en que el mercado no represente la única norma de acción.

No obstante, como en la práctica estas virtudes de solidaridad no siempre prevalecen, el Estado también puede realizar acciones tendientes a contrarrestar la consecuencia de desigual distribución de los bienes que se origina en el mecanismo de mercado (Redistribución del ingreso). En ese caso se estará complementando el proceso económico a través de una acción que permitirá que los bienes que el mercado produce lleguen dentro de un espíritu de justicia distributiva a la mayor cantidad de personas posible, pero sin anular la eficiencia del mecanismo del mercado en lo que a la asignación de los recursos y a la eficiencia del proceso productivo se refiere.

Regulación del mercado

Actualmente se menciona que el mercado debe regularse. En primer término cabe señalar que la actividad económica está afectada, como se ha dicho, por numerosas regulaciones: las construcciones en las ciudades; la explotación de yacimientos mineros; la formación de sociedades anónimas; el funcionamiento de los bancos, etc. La existencia de regulaciones no debería ser objeto de inquietud salvo en la medida que tras el propósito de "regular" se esté buscando desnaturalizar el funcionamiento del mercado, por falta de aceptación de sus principios fundamentales.

Las restricciones excesivas al derecho de propiedad, por ejemplo, pueden resultar desproporcionadas con los objetivos que se trata de lograr. Los debates que actualmente se realizan fundados en preocupaciones de tipo ecológico en ocasiones adolecen de este defecto. La protección de los bosques naturales no puede llegar a hacer impracticable la explotación del bosque, si ésta se realiza de acuerdo con planes de renovación técnicamente concebidos, que el Estado tiene la obligación de controlar, lo que los mecanismos del mercado no podrían hacer.

Las regulaciones excesivas del Estado que desnaturalicen el principio de libertad económica estarían en contradicción con el artículo 19 Nro. 26 de la Constitución

Política que establece que la Constitución asegura que los preceptos legales que regulan o complementan las garantías constitucionales no podrán afectar los derechos en su esencia.

En el caso de las medidas de política económica algunos autores distinguen entre *medios* e *instrumentos*. Medios serían aquellos que constituyen fines en sí mismos, como la libertad económica o como favorecer la competencia; instrumentos serían aquellos que no representan un fin en sí, como es el caso de la determinación de la tasa de los cambios o el monto de un impuesto.

Requisitos que deben cumplir los instrumentos de una política económica

1. Deben ser *compatibles* entre sí.

Si se está tratando de detener la inflación no se puede aumentar el gasto del gobierno; si se está intentando aumentar la inversión no se pueden crear impuestos que graven a los ahorrantes. Hay que admitir que existen *grados* de incompatibilidad entre estos medios. En muchos casos cuando se realizan campañas alrededor de la aplicación de determinadas medidas quienes son contrarios de ellas tienden a exagerar sus consecuencias y a hacer ver la existencia de un grado de incompatibilidad mayor que el que realmente existe.

2. Debe haber *proporcionalidad* entre medios y fines.

Si se trata de conservar el bosque natural no será necesario prohibir en términos absolutos su explotación. Bastará con establecer la existencia de planes racionales de explotación cuyo cumplimiento sea controlado por la autoridad pública y su incumplimiento sea merecedor de sanciones adecuadas.

3. Deben evitarse *consecuencias indirectas* no previstas.

El aumento de la tasa en los intereses puede ser adecuado para evitar la inflación, pero hay que tener en cuenta que se restringe la actividad económica y con ello se aumenta el desempleo; la devaluación favorece las exportaciones pero tiene incidencia en el aumento de los precios internos; el incremento de las tasas arancelarias puede ser adecuado para restringir las importaciones en circunstancias de penuria de divisas, pero también puede proteger a las industrias ineficientes o encarecer las exportaciones por el encarecimiento que experimenta la importación de los bienes de capital o bienes intermedios que se emplean en la fabricación de las exportaciones.

Cómo se definen los fines y medios

La decisión sobre los *grandes objetivos* de las políticas económicas debería realizarse a *nivel público* a fin de que se produzcan debates que favorezcan el mejor esclarecimiento de los propósitos que se persiguen y que logre conciliar el apoyo de la opinión pública hacia las acciones que se intenta realizar y los fines que se trata de cumplir; objetivos de *carácter intermedio* pueden ser definidos a niveles de un menor rango y las medidas prácticas que deberán tomarse es posible que deban corresponder más bien a organismos de orden técnico.

Las actuales tendencias a la *descentralización* buscan trasladar la competencia desde los organismos centrales del Estado, que normalmente han definido los objetivos y los medios de las políticas económicas, hacia las regiones o hacia las comunas. El objetivo es lograr mayor acercamiento entre la voluntad de los ciudadanos y las políticas económicas que se realizan y por otra parte un mayor grado de acuerdo respecto de la asignación de los recursos de que se dispone en vista de su carácter, siempre escaso.

1.2 Etapas de elaboración de la política económica

Las etapas principales de la elaboración de una política económica son:

- a) Conocimiento de la realidad;
- b) Selección de objetivos;
- c) Determinación de los medios;
- d) Ejecución de la política económica; y,
- e) Evaluación.



a) Conocimiento de la realidad

Este es un proceso de carácter objetivo que parece obvio de mencionar. Sin embargo, hay que reconocer que en los países menos desarrollados existe un conocimiento deficiente sobre la efectiva realidad de ese país. En muchas ocasiones no se conocen con certidumbre las tasas de natalidad, las características y distribución de la población, los medios de transportes de que se dispone, la superficie agrícolamente explotable, etc.

La elaboración de una política económica supone llenar ese vacío originado por la falta de información lo cual conducirá a la ejecución de censos y estadísticas y a preparación de indicadores socioeconómicos que incluyen los principales aspectos vitales, económicos y sociales. El detalle de estos indicadores será considerado posteriormente cuando examinemos el problema del desarrollo.

El conocimiento de la realidad se logra a través de: *datos* o *fenómenos*.

Datos son aquellos elementos no modificables por el economista. Incluye aspectos técnicos (acervo de conocimientos); materiales (recursos disponibles); psicológicos (hábitos); institucionales (organizaciones de distinto carácter).

Fenómenos son los elementos respecto de los cuales es posible actuar. Estos elementos incluyen variables de carácter económico que son elementos cuantificables y medios económicos que son fenómenos susceptibles de ser alterados por los responsables de la política económica. El conocimiento de la realidad plantea la existencia de errores de hecho en que es fácil incurrir como consecuencia de la complejidad de los fenómenos que se trata de investigar y de la falta de información respecto de ellos. Un ejemplo puede estar constituido por la estimación que en una época determinada se ha hecho sobre la capacidad instalada ociosa de las empresas. Se han impulsado políticas expansivas a fin de aumentar la demanda de bienes sobre la base de que existía una cierta capacidad en la industria, que no se estaba aprovechando. En la práctica esta capacidad ociosa era menor y el proceso derivó en inflación.

En el conocimiento de los aspectos sociales de la realidad nacional ha sido importante la elaboración de un Mapa de la Extrema Pobreza, que ha permitido identificar con mayor precisión los sectores que van quedando atrasados en el desarrollo económico, y hasta los cuales es necesario llegar con medidas que la política social tradicional no consideraba.

b) Selección de objetivos

La selección de los objetivos de la política económica incluye *compatibilizar* algunos de estos objetivos. El más fundamental, como ya se ha mencionado, es lograr crecimiento económico -que implica esfuerzos de ahorro y de inversión- con el mejor nivel de vida actual, que significa aumento del consumo.

En otros casos se plantean problemas de otra índole. Por ejemplo, cuando se ha tratado de mejorar la salud, en que se ha planteado la alternativa entre mejorar la atención primaria, que es aquella de carácter masivo que requiere la población de menores ingresos y que se realiza a través de consultorios y postas o favorecer aquella atención integral que permitirá solucionar los problemas médicos de mayor complejidad y mayor gravedad aunque menor frecuencia.

c) Determinación de los medios

Hay que recordar lo dicho en el sentido de que el objetivo básico de las políticas económicas siempre consiste en lograr mayor bienestar. Sin embargo, los medios para este bienestar pueden ser muy diferentes.

En Chile ha habido un cambio importante en las políticas económicas a partir de la segunda mitad de la década del 70. Se ha tratado de acelerar el crecimiento económico y se han adoptado medidas que representan medios para conseguir esta aceleración del crecimiento.

Como estrategia básica para el crecimiento económico se ha planteado el *estímulo de las exportaciones* y de la *inversión extranjera* a fin de suplir la insuficiencia del ahorro nacional. Las políticas económicas han estado orientadas hacia estos objetivos que serán examinados detalladamente cuando tratemos de las políticas respectivas.

d) Ejecución de la política económica

La ejecución de las políticas económicas implica problemas complejos. Se necesita coordinación *entre las distintas políticas* sectoriales que dependen de diferentes organismos del gobierno y *coordinación entre diversos entes gubernamentales* que tienen a su cargo funciones distintas, todas las cuales deben estar integradas a los objetivos de ejecución de la política económica. Esta integración no siempre es posible de realizar.

e) Evaluación de la política económica

Un elemento fundamental en las políticas económicas modernas es la introducción del concepto de evaluación de los resultados. Esto supone que las políticas económicas sean revisadas en cuanto a las etapas que se cumplen y los logros que se obtienen y que los errores que se advierten sean objeto de corrección.

La evaluación de las políticas económicas presenta dificultades de carácter técnico. Los métodos de evaluación implican algún grado de elaboración matemática a lo cual la mente menos desarrollada se resiste.

También es indispensable que en la elaboración de las políticas económicas hayan intervenido métodos para la *evaluación de los proyectos* que van a realizarse. La evaluación de proyectos es una técnica particularmente importante e indispensable de tener en cuenta en una buena política económica.

Existe también la resistencia a que los resultados negativos sean conocidos, entre otros factores por la influencia que tienen en el campo político.

1.3 Planificación económica

La planificación económica se inició con el concepto de ser una *metodología sobre bases preferentemente matemáticas que define procedimientos técnicos para lograr objetivos económicos*. Este concepto se ha ido haciendo más difuso, como se verá.

La planificación implica un método de organización en el tiempo para asignar recursos a fin de lograr metas y objetivos. Es importante, por ejemplo en lo que se refiere a la asignación del capital requerido para cumplir las etapas en la ejecución de un proyecto que puede ser de largo plazo.

La política económica, que también se denomina "estrategias", incluye *objetivos* y *medios*. Los *objetivos* están concebidos conceptualmente, a lo menos en los aspectos fundamentales. Los *medios son de carácter jurídico*.

La política económica implica las definiciones básicas de la acción que va a realizarse en el campo económico. Representa la voluntad de lograr determinados objetivos. Desde ese punto de vista la política económica es como el alma de la actividad que el Estado realizará en el campo de la economía. La planificación es *neutra*, en el sentido de que no fija por sí misma los objetivos, sino éstos son determinados por las políticas.

La planificación económica forma parte del instrumental técnico necesario para que las políticas económicas se cumplan. La planificación económica tiene un carácter más objetivo que conceptual y recurre básicamente a una expresión de carácter matemático: se va a invertir tales o cuales *recursos*, para lograr tales o cuales *metas* en un *período* dado.

Las políticas económicas pueden ser del Estado o de las empresas según ya se ha planteado, si bien nuestro estudio se refiere a la política económica del Estado. La planificación también puede ser del Estado y de las empresas.

La planificación estatal es de dos clases:

- Imperativa, e
- Indicativa.

Normalmente se considera que entre estas dos modalidades de planificación no hay sino una diferencia de carácter cuantitativo, el mayor o menor grado de autoridad que el sistema de planificación implica. Sin embargo, bien es posible pensar que entre ambas modalidades de planificación hay una diferencia cualitativa y se refiere al objetivo básico perseguido.

La planificación imperativa, que fue propia del sistema centralmente planificado, estaba orientada al control de la actividad económica por el Estado. En consecuencia, a través de ella el Estado daba respuesta integral a todos los interrogantes del sistema económico.

La planificación indicativa es propia de las economías de mercado. No representa poner en manos del Estado la respuesta a los interrogantes de la economía, pero a través de ella puede perseguirse corregir consecuencias no deseadas en el funciona-

miento del mercado; fijar objetivos que el mercado puede no lograr como es la producción de bienes públicos; o señalar metas de acción en función de las cuales se desea lograr el apoyo de los empresarios a través de estimular su interés por derivar recursos hacia tales metas.

Junto a la expresión *planificación* económica suele usarse también la de *programación*. Hay una cierta similitud entre ambas, si bien el plan tiende a ser más amplio y el programa es más específico. Un plan puede ser nacional o regional; el programa puede ser de vivienda, de regadío, de ejecución de obras de agua potable, etc.

Principios de la planificación

La planificación tiene unos principios teóricos generales, que son los siguientes:

- a) ***Racionalidad***. Se refiere a seleccionar alternativas de acción en forma inteligente. Es la aplicación del principio de racionalidad económica que busca obtener el máximo beneficio con el menor empleo de recursos.
- b) ***Previsión***. La planificación se orienta a guiar la conducta futura dentro de ciertos plazos.
- c) ***Universalidad***. La planificación se refiere a la vida económica. La actividad económica es parte de la vida social. En consecuencia, la planificación debe considerar en la forma más amplia los procesos económicos, sociales y administrativos para prever las consecuencias de la aplicación de las acciones que el plan considera.
- d) ***Unidad***. Este principio implica que los distintos programas que forman un plan deben estar a su vez integrados orgánicamente a fin de que sean compatibles entre sí. Se trata de una compatibilización que es equivalente a la que se exige en lo que se refiere a los fines y a los medios de las políticas económicas.
- e) ***Continuidad***. La programación es un proceso ilimitado en el tiempo dado que siempre habrá objetivos por cumplir (necesidades que deben ser satisfechas) y los recursos disponibles serán escasos y de uso alternativo.
- f) ***Inherencia***. La programación es inherente a cualquier actividad humana aunque habrá limitaciones derivadas del grado de previsibilidad de las conductas humanas y de los fenómenos de toda especie que condicionan esa actividad.

Formulación del plan económico.

La formulación del plan se realiza según técnicas apropiadas a cada actividad pero

siguiendo una metodología que es común y con etapas que se asemejan a las de la formulación de las políticas económicas.

Se requiere de un diagnóstico de la realidad lo que supone un conocimiento sobre bases estadísticas que puede además completarse con investigaciones orientadas a cubrir aspectos que no han sido incluidos debidamente en la información disponible.

Lo que ocurrirá en el futuro es objeto de *proyecciones* en que se calcula el cambio de una variable teniendo en cuenta la variaciones experimentadas en el pasado, ponderando el grado en que la variación puede no ser exactamente la del pasado (cambio de gustos, variación en las tendencias demográficas, progresos en la productividad, etc.).

El plan incluye *metas* que son objetivos por cumplir expresados en términos cuantitativos.

En la definición de las metas es indispensable la evaluación de los proyectos por abordar, esto implica establecer los costos y beneficios de cada proyecto y compararlos con los de otros proyectos alternativos. La evaluación de proyectos es un concepto y una técnica modernos que se oponen al método tradicional de que la decisión sobre los proyectos corresponda a la voluntad de quien logra ejercer mayor presión política.

El plan incluye el *cálculo de los recursos* necesarios para lograr las metas y el *origen* de estos recursos.

Lo anterior debe plantearse en función de *plazos*.

Los planes pueden ser:

- Largo plazo (15 - 20 años) en los cuales se registran básicamente las tendencias de la economía.
- Mediano plazo (5 - 7 años) donde se definen con mayor precisión los objetivos y los recursos.
- Corto plazo (1 año) es el que permite hacer la asignación de los recursos fiscales los cuales se manejan con arreglo a presupuestos que tienen carácter anual.

Los planes pueden ser *globales* (de carácter *nacional*, con base territorial del país); o pueden ser *parciales* ya sean *regionales* o *sectoriales*. En los planes regionales, la base es una zona geográfica; en los sectoriales, una actividad productora más o menos extensa (agricultura o solamente fruticultura; metalurgia, vivienda; etc.).

La discusión del plan supone su aprobación por las instancias políticas que la legisla-

ción determine (en algunos casos se requerirá de ley y en otros de simples decretos). Es deseable que la discusión consulte el conocimiento por la opinión pública y por los sectores sociales afectados. Esto llevó en algunos países a la creación de Consejos Nacionales de Economía, con la participación de personeros de gobierno, empresarios y trabajadores, donde los planes se discutían; o a la realización de audiencias públicas en comités del Congreso.

En algunos países estos trámites se cumplían paralelamente con la discusión del presupuesto fiscal lo que es especialmente importante si se aplica el método de *presupuesto por programa*. Esta es una modalidad del presupuesto en el que se especifican los objetivos por cumplir y se asignan los recursos teniendo en cuenta esos objetivos. Los presupuestos tradicionales se estructuran como resultado de las presiones sociales de los distintos grupos lo que se traduce en objetivos que se financian sólo parcialmente, metas que no son compatibles, acciones que no tienen continuidad a través del tiempo, que muchas veces excede el período presupuestario de un año, asignación de recursos a fines determinados por las pugnas políticas y, en definitiva, a la utilización ineficiente de los recursos públicos.

La *ejecución del programa* está tradicionalmente a cargo del Poder Ejecutivo. Paulatinamente se abre paso la idea de que se haga asignaciones de recursos a nivel regional o municipal a fin de que la destinación de estos recursos sea definida con participación de los sectores sociales de las regiones o comunas.

Hay instrumentos de especial importancia para la planificación:

- a) Modelos econométricos. Es la descripción por métodos matemáticos de los problemas económicos, sus soluciones y las consecuencias directas e indirectas que derivarán de ellas.
- b) Sistemas de Cuentas Nacionales que es una contabilización de los flujos principales de la economía, incluyendo los bienes y servicios producidos como los sectores que perciben los ingresos generados por el producto.
- c) Presupuesto fiscal en cuanto instrumento que define los ingresos del Estado y autoriza su aplicación a determinados fines.

Cómo surgen los sistemas de planificación

La planificación imperativa se inicia en la URSS desde 1928 y en los países socialistas desde el término de la II Guerra Mundial prácticamente después de las Conferencias de Yalta y Postdam (1945).

La planificación indicativa tiene algunos precedentes en unas Recomendaciones para la Industrialización, preparadas en Japón en 1884 y unos Acuerdos del Partido del

Congreso de la India en 1930. Sin embargo, la planificación indicativa en la práctica sólo se desarrolla a partir del término de la II Guerra Mundial, según se explicará más adelante.

Planificación Imperativa

Es un instrumento para la dirección de la economía por el Estado.

Marx predijo el término del régimen capitalista como consecuencia de las contradicciones internas de este régimen. Sin embargo, no fue explícito sobre la forma que tendría la organización del Estado en la etapa final que denominó comunismo. De este modo la etapa del comunismo aparece envuelta en la penumbra, como una de las grandes utopías de la historia.

La planificación fue un concepto implícito en el pensamiento de Marx. En una carta a Kugelmann de 1868 dijo "la esencia de la sociedad burguesa consiste precisamente en esto: que no existe a priori una reglamentación social, consciente, de la producción". Engels planteaba la necesidad de la "producción socializada según un plan establecido previamente" que sustituyera a la anárquica cohesión capitalista. La anarquía que los autores veían en el sistema capitalista se expresaba en las crisis económicas que efectivamente eran un fenómeno nuevo que se desarrolló a medida que la economía industrial avanzaba.

En 1917 se produce la revolución bolchevique. (Ver *Derecho Económico* I Cap. 4.6).

La Revolución establece la existencia de un Consejo Supremo de la Economía Nacional que tendría el control de toda la actividad económica, lo que en la práctica se redujo solamente a las industrias por dificultades de tipo organizacional.

Hubo diferentes intentos de realizar planes sectoriales de la economía. En 1920 se crea una Comisión del Estado para la Planificación la cual elabora anualmente "cifras de control".

En 1921 esta Comisión se transforma en el llamado Gosplan (Comisión del Estado para el Plan). El primer plan quinquenal se pone en práctica entre 1928 y 1933, acompañado de programas anuales que permitían desglosar el plan quinquenal.

El organismo básico fue el Gosplan que dependía inicialmente del Consejo Nacional de Economía del cual actuaba como un organismo asesor. Del Consejo Nacional de Economía dependían ministerios los cuales, a su vez, controlaban las diferentes empresas.

A partir de 1957 el Gosplan pasa a constituir el centro de la planificación, del cual dependen los ministerios que, a su vez, controlan a las empresas. La organización