

1. ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

1.1 Concepto de Política Económica

En general, "política" es la acción que realizan ya sea el Estado u otros entes en el esfuerzo por lograr objetivos determinados.

"Política" es una expresión de origen muy antiguo, vinculada en el griego con "polis", "politeia", "politike", que se refieren a la ciudad, al conjunto de los ciudadanos y al gobierno.

Del anglosajón vienen "policy" y "politice", entre cuyos alcances están los de programa y plan de acción.

Política, en consecuencia, es principalmente un plan o acción de gobierno. Pero las empresas pueden tener también "políticas", como cuando se habla de política de producción o política de remuneraciones, que pueden ser tanto del Estado como de las empresas. Aun hay políticas que exclusivamente corresponden a las empresas, como la de dividendos o la gerencial. Las políticas empresariales son actualmente objeto de estudios muy evolucionados, bajo el nombre de Estrategia de la gestión empresarial.

La noción de "política" indica siempre acciones colectivas con ciertos fines.

Siendo tan variado el campo de las políticas se le circunscribe agregando algún adverbio, como el de "económicas".

Economía tiene alcances diferentes:

- Economía en un sentido "real" es el conjunto de *recursos* que integran un sistema económico; como cuando se habla de la economía chilena.
- En un sentido social, es la actividad del hombre en la sociedad para satisfacer las necesidades materiales, superando el conflicto entre necesidades múltiples y crecientes con recursos escasos. Es la respuesta al *problema económico*.
- En el concepto de ciencia, es el estudio de las formas cómo el problema económico es resuelto. Es la aplicación de un método para establecer regularidades en los fenómenos económicos y llegar a formular leyes.

En el caso de la Política Económica, nos estaremos refiriendo a:

- Acciones del Estado;

- Aplicando las nociones de la Ciencia Económica;
- Para influir en algún sentido determinado en la vida económica de la Nación.

La Ciencia Económica es reciente, en especial si la comparamos con la Filosofía, las Matemáticas, la Física, etc., cuyas bases están en el pensamiento griego. El problema es que la *economía, tal como existe* en el mundo contemporáneo es una actividad reciente, a partir del siglo XVIII, aunque sus raíces sean antiguas. (Ver *Derecho Económico I*, Cap. 4.2). Sin embargo, la Ciencia Económica incluye un conjunto de principios de aceptación general.

Las Políticas Económicas, que se fundan en los principios de la Ciencia Económica, son sin embargo muy diversas. Lo que los gobiernos realizan en el campo de la economía, sus objetivos, métodos y resultados, son distintos. Casi uno se siente inclinado a rechazar el singular cuando habla de Política Económica.

Causas de la diversidad de las Políticas Económicas

A mi juicio, las diferencias radican en tres órdenes de causas:

- Sistemas políticos;
- Ideas vigentes; y,
- Realidades sociales.

Sistemas políticos

En una clasificación muy elemental, los sistemas políticos pueden dividirse en

- Autoritarios; y,
- Democráticos.

Llamo autoritarios a todos los sistemas en que las respuestas a los interrogantes del problema económico vienen de la autoridad. Esta ha sido la tradición de los sistemas políticos en el mundo hasta la Independencia de los EE.UU. (1776). Si bien regímenes autoritarios subsisten hasta nuestros días, aunque con quiebres sustanciales como la caída de los sistemas marxistas de Europa del Este.

Me refiero a sistemas democráticos para aludir a aquellos en que se respeta la libertad de los individuos y se admite la alternancia de grupos de distinto pensamiento en el ejercicio del poder.

Los sistemas democráticos son compatibles con las economías de mercado. Aun más, la economía de mercado es un requisito necesario de la libertad política. Es un requisito necesario pero no suficiente.

Las políticas económicas son diferentes entre los sistemas autoritarios y aquellos que se fundan en principios de libertad.

Cambio dentro de los sistemas

Aun dentro del mismo sistema, como puede ser el de las economías de mercado, se producen modificaciones que, a su vez, se expresan en políticas económicas diferentes.

La *Economía de Mercado*, después de larga evolución, podemos decir que cristaliza en Inglaterra en el siglo XVIII.

La primera forma del capitalismo, llamado también manchesteriano (con un derecho de propiedad irrestricto y muy escasa intervención del gobierno en la vida económica), experimenta cambios después de la I Guerra Mundial, época en que se reconoce mayor importancia a los problemas sociales, lo que origina políticas nuevas de parte de los gobiernos.

En la década de los 30, como respuesta a la crisis económica, surgen las economías mixtas, con gran injerencia de los gobiernos en la vida económica; después de la II Guerra Mundial esta intervención se incrementa con las nuevas responsabilidades que el Estado asume en lo que se refiere al desarrollo económico (países menos desarrollados especialmente) y al bienestar social.

En la década de los 70 comienza una reacción en contra del intervencionismo del Estado, con privatizaciones, disminución de impuestos, límite al tamaño del Estado, etc. (ver *Derecho Económico*, I Cap. 4.3).

En los sistemas de *economía centralmente planificada* también hubo modificaciones que influyeron en las políticas económicas de esos sistemas. Fue distinta la política económica soviética a partir del Primer Plan Quinquenal con Stalin en 1928; que las políticas que se aplican con posterioridad a su muerte en 1953. Uno de los cambios fue el aumento en la prioridad reconocida a los bienes y servicios y la abolición del racionamiento de bienes de consumo, tanto en Rusia como en países tales como Checoslovaquia y Polonia. También hubo cambios en la metodología de elaboración del Plan, excluyendo la etapa de consulta a las empresas, causa de las incongruencias que se generaban en ese trámite. En Yugoslavia desde 1950 hubo cambios que significaron la descentralización de las empresas, la creación de Consejos de Trabajadores y la aceptación de un mecanismo de precios para las decisiones de producción e inversión. Los Consejos de Trabajadores se crearon también en otros países del Bloque Comunista (Polonia, Hungría) pero después fueron eliminados formalmente o perdieron su autoridad.

Lo anterior son sólo ejemplos de cambios dentro de este sistema.

Ideas vigentes

Por ideas vigentes entendemos las ideas que los economistas han tenido a través del tiempo en lo que se refiere a los fenómenos económicos y a la forma de dar respuesta más eficiente a los interrogantes de la economía.

Los *mercantilistas* tenían su idea sobre la riqueza, que condujo a políticas económicas muy definidas en lo que se refiere al comercio exterior y a la protección industrial; el *pensamiento liberal económico*, a partir de Adam Smith tiene claras consecuencias en la política económica; la aceptación de la Ley de los Mercados enunciada por *Say* origina la abstención de los gobiernos frente a las crisis económicas; el pensamiento de *Keynes* tiene profunda repercusión en las políticas económicas posteriores a la década de los 40 y deriva en las economías mixtas, que prevalecen hasta que el *pensamiento neoliberal* reivindica la libertad económica como base de la libertad política y el *monetarismo* pone énfasis en las graves consecuencias de la inflación y la necesidad de que los gobiernos se abstengan de originar alteraciones de la masa monetaria.

En América Latina han tenido importancia fundamental las ideas desarrolladas desde la *Cepal* a partir de la década de los 50, sobre deterioro de los términos de intercambio y desarrollo a base de la industrialización sustitutiva de importaciones.

Los *modelos de desarrollo* son también interpretaciones de carácter teórico en que la desconfianza sobre el funcionamiento de los sistemas de mercado impulsa la intervención creciente de los gobiernos para suplir tal ineficiencia.

Desde la década de los 80 hay un nuevo pensamiento que tiende a *reformular el rol del Estado* en la economía; en que se ponen en práctica políticas de privatización y desregulación y distintos gobiernos disminuyen la carga tributaria. Subsiste un debate que no ha terminado sobre los objetivos que el Estado debe cumplir y el aparato estatal adecuado para estos objetivos. Se habla, por un lado, de Estado Mínimo; por otro lado, se reivindica el Rol Regulador del Estado. Es una contienda entre sostenedores de ideas distintas, que se proyectan hacia políticas económicas diferentes.

La *tercera gran causa* de diferencias entre las políticas económicas reside en la diferencia de las realidades sociales.

Las sociedades presentan *estructuras* de carácter económico, que difieren en el tiempo y en el espacio. Una sociedad predominantemente agrícola es distinta a una de *avanzado desarrollo industrial*.

En *aspectos no económicos* también hay diferencias muy grandes: La estratificación o la movilidad social; la existencia de clases sociales que pueden desempeñar un rol muy activo, como las burguesías aliadas de los reyes en el mercantilismo, o las burguesías

de comerciantes, industriales y banqueros que generaron la Revolución Industrial; los trabajadores con sus distintas formas de organización, hasta los fuertes sindicatos de la época contemporánea.

Todo lo anterior influye en el planteamiento y ejecución de las políticas económicas. De este modo, la política económica puede ser diseñada con serenidad por quienes dominan la ciencia económica, pero siempre hay factores de diversa índole que condicionan las políticas económicas en forma no siempre predecible y que los propios economistas denominan "*datos*" para significar *elementos que no son susceptibles de ser modificados* por ellos, pero de los cuales no es prudente dejar de tener conciencia.

Lo dicho explica también que las políticas económicas aplicables en algunas sociedades no lo son necesariamente en otras y que la simple imitación de modelos ajenos no es un buen camino para la elaboración y ejecución de políticas económicas eficaces.

Objetivos e instrumentos

Las políticas económicas deben tener *objetivos* y deben contar con *instrumentos* para perseguir tales objetivos.

Siendo que, por definición, la economía busca la satisfacción de las necesidades materiales, cualquier política económica tiene un *objetivo global: el bienestar*. Todas las políticas tienen ese norte común: bienestar, inmediato o a largo plazo.

El solo enunciado de bienestar resulta, sin embargo, demasiado genérico. Comúnmente los economistas se refieren a objetivos de orden más específico, como son:

- Crecimiento económico;
- Estabilidad en la economía;
- Mantenimiento de la libertad económica;
- Mejor distribución del ingreso, e
- Igualdad de oportunidades.

En otros casos se habla de:

- Aumento del ingreso real per cápita con ocupación plena y equilibrio monetario;
- Mejor distribución del gasto entre grupos sociales y países;
- Emancipación de grupos subvalorados;
- Libertad personal compatible con los otros fines; y,
- Mantenimiento de la paz internacional. (Jan Tinbergen. *Política Económica. Principios y Formulación*).

El objetivo de "crecimiento económico" ha sido sustituido por el de "desarrollo económico". Este segundo requiere que la economía crezca y que este crecimiento favorezca a todos los sectores sociales, llegando a crear igualdad de oportunidades, que superando las diferencias que existen entre los hombres permitan a cada uno lograr "su propia perfección" (*Catecismo* 1906 y sigs.).

Desarrollo económico es la forma como hoy se expresa el *objetivo* de las políticas económicas, para el cual son *requisitos* la estabilidad y la libertad económica. El aumento del ingreso real es una forma de objetivar el crecimiento de la economía y el mejoramiento en la distribución del gasto refleja la aspiración a una participación cada vez más equitativa de todos los sectores.

A su vez, se habla de *objetivos intermedios*, para señalar los caminos por los cuales se puede alcanzar el desarrollo. Entre los objetivos intermedios se mencionan:

- Pleno empleo de los factores;
- Progreso tecnológico;
- Internalización de la economía; y
- Preservación de los recursos naturales.

Los objetivos, ya sean globales o intermedios, deben ser *compatibles entre sí*. Esto plantea un problema fundamental: compatibilización del objetivo de crecimiento económico con el de mejoramiento en la distribución del gasto o, dicho en otros términos, con el progreso social.

Los objetivos de las políticas económicas pueden ser:

- Variados
- Algunos, excluyentes entre sí.

Partamos de la ecuación simple:

$$i = a + c$$

O sea que cualquier ingreso solamente puede destinarse a ahorro o a consumo. Hay políticas que favorecen el *crecimiento* y como consecuencia de ello favorecen el *ahorro*. Estas políticas prefieren apoyar a los empresarios y a los sectores de altos ingresos en el proceso de ahorro que después será seguido por inversión. También pueden realizarse políticas que vayan orientadas a la *redistribución* que favorecerán a aquellos sectores de bajos ingresos que, a través del proceso de redistribución del ingreso, mejoran su situación, pero restando recursos al ahorro. Naturalmente que el ideal de política es conciliar ambos objetivos y favorecer la redistribución dentro de límites que permitan mantener niveles de ahorro que hagan posible el crecimiento.

Alternativa entre *estabilidad* y *crecimiento*. En una economía que sufre de un proceso de inflación será necesario contener este proceso. Las políticas antinflacionarias tienen siempre un efecto contractivo en la economía y, en consecuencia, se traducirán en un menor crecimiento. Sin duda que al detenerse la inflación se está experimentando un proceso de contracción económica que hace viables las condiciones para que el crecimiento económico se desarrolle en mejores condiciones en el futuro. Es un precio que se paga para lograr más adelante el crecimiento.

Sin embargo, en el primer instante la estabilización económica, con las medidas que ella hace necesarias, significa una etapa de restricción al crecimiento. Esta restricción del crecimiento se realiza a través de un menor gasto del Estado y un menor gasto del sector privado, tanto en remuneraciones como créditos de consumo, importaciones, etc.

La situación a la cual hay que llegar es la de tener la inflación más baja posible. En países como Chile existe una inflación del orden del 10% anual que se ha manifestado extremadamente rebelde. Podría pensarse en que tal inflación, que es intolerable en un país industrializado, debería ser reducida para bajar al 2 ó 3% anual que es lo que en un país industrializado se acepta. Sin embargo, la opinión prevaleciente ha sido la de que la detención máxima de la inflación tendría un costo contractivo excesivamente grande y, en consecuencia, los objetivos de estabilidad económica han sido moderados con tal de que no se paralice el crecimiento.

También se produce un problema entre *estabilidad* y *mejoramiento de la balanza de pagos*. Sabemos que el estímulo de las exportaciones requiere un tipo de cambio alto. Subir el tipo de cambio, lo que es equivalente a devaluar la moneda nacional, implica aumentar el precio de los bienes importados, es decir, de aquellos bienes que forman parte de la categoría de los bienes transables internacionalmente. Cuando se devalúa se está adoptando una medida que se traduce en aumento de los precios internos y, en consecuencia, contraria de la estabilidad económica que se desea. Sin embargo, también se trata de aquellas medidas en que se requiere de una compatibilización.

Los casos que se han expuesto anteriormente son aquellos en que se requiere de una *compatibilización relativa*. Sin embargo, hay otros en que se trata de medidas que son absolutamente incompatibles, por ejemplo: si se trata de estimular la formación de capital por parte de las empresas para estimular el desarrollo de la actividad económica será imposible pensar que simultáneamente se esté pensando en incrementar el gasto del Estado a través de aumentar los impuestos que gravan a tales empresas, en estos casos se trataría de medidas que resultan excluyentes y hay que optar por un objetivo u otro.

Los objetivos de las políticas económicas en consecuencia deben ser:

- **Compatibles**, en forma de que unos no sean contrarios a los otros;

- **Proporcionados**, esto es que los objetivos que se persigan deben ser adecuados para las finalidades que se tratan de lograr. Un plan de obras públicas no justificaría suspender toda construcción por los particulares.
- **Prevenir efectos indirectos**. Hay algunos objetivos de política económica que cuando se logran tienen consecuencias que a veces no son previstas inicialmente y que no son deseables en sí mismas, por ejemplo: las políticas de estímulo del desarrollo industrial no deberían tener efectos indirectos contrarios al desarrollo de la agricultura, sin embargo, esto es algo que durante largos períodos se puso en práctica. No deberían las medidas económicas originar destrucción de los recursos naturales ni tampoco producir contaminación.

Medios o instrumentos

Son las herramientas destinadas a cumplir los objetivos planteados.

Las herramientas propias de la política económica del Estado consisten fundamentalmente en *normas y disposiciones de carácter legal*. Se trata de leyes, decretos o decisiones de las autoridades que permiten establecer modificaciones en las condiciones de la vida económica para lograr los objetivos previstos. Estas normas y medidas pueden incluir, por ejemplo, establecimiento de impuestos para que los recursos en manos del Estado permitan financiar la ejecución de determinadas obras.

Los actos jurídicos que conforman las políticas económicas pueden ser:

- Dirigidos a la propia administración del Estado, o
- Para ser cumplidos por los particulares.

Se dirigen a la administración del Estado cuando con ellos se da iniciación a un acto material, como la construcción de un camino que requiere diversos actos jurídicos orientados a incluir la obra en el presupuesto fiscal, asignar los fondos correspondientes, aprobar el proyecto adecuado, llamar a propuestas públicas, adjudicarlas, etc.

Para ser cumplidos por los particulares. En este caso se trata de una orden que se da a los particulares para que ajusten su conducta a ciertos patrones que permitirán lograr el objetivo determinado por la política económica. Por ejemplo, cuando se decide establecer la obligación de retornar las divisas que provienen de las exportaciones o cuando se establece que los retornos originados por las divisas de exportación pueden ser liquidados libremente por los particulares. En este caso se trata de normas a las cuales el comercio exterior se sujetará en lo que al manejo cambiario se refiere.

Todas las normas anteriores deben estar encuadradas dentro del régimen del Orden Público Económico. Al respecto hay que revisar lo que se dejó establecido en *Derecho Económico I* Cap. 4.5.3.

Las políticas económicas pueden ser:

- **Globales**, o
- **Específicas**.

Son políticas económicas *globales* aquellas que se refieren a alguno de los procesos generales de la economía. Por ejemplo: la política monetaria, política cambiaria, política salarial, que dicen relación con el dinero, los cambios internacionales o las remuneraciones y afectan a las distintas actividades económicas en la medida en que tales actividades se relacionan con esos procesos.

Son *específicas* aquellas medidas orientadas directamente al fenómeno de que se trata. Estas medidas, a su vez, pueden ser directas o indirectas. Son medidas *directas* aquellas que *se orientan al hecho económico* que se busca modificar: cuando los precios son estimados demasiado altos, ha sido común establecer un control oficial de los precios; frente a los actos de competencia desleal, aplicar sanciones a tales conductas; frente al tipo de cambio o a la tasa de los intereses pueden fijarse estos valores.

Las medidas de carácter directo satisfacen muchas veces el reclamo de la opinión pública o de los sectores interesados en tal o cual acción, pero comúnmente no son capaces de lograr los resultados que se esperan. Por ejemplo, si los precios están en un nivel que la autoridad considera alto, como consecuencia de que la oferta es insuficiente, fijar un precio oficial más bajo no solucionará el problema sino que, por el contrario, agudizará la falta de oferta.

Medidas de *carácter indirecto* son aquellas que se orientan *a las causas del hecho económico* que se busca modificar. Si se trata de lograr, que los precios sean más bajos, las medidas indirectas estarán orientadas a aumentar la oferta, por ejemplo, a través de facilitar las importaciones; o disminuir la demanda, como puede ser a través de un sistema de racionamiento.

Las medidas directas surten efectos en cuanto *no contraríen sustancialmente las tendencias del mercado*. La fijación de un tipo de cambio excesivamente bajo puede abaratar las importaciones, lo que muchas veces ha constituido el objetivo de la política económica pero en la práctica disminuye las exportaciones y origina crisis de la balanza de pagos lo cual a la postre hace necesario devaluar. La política de fijar la tasa de los intereses en niveles bajos con el propósito de fomentar alguna determinada actividad económica proporcionándole crédito barato, disminuye el ahorro y, consecuentemente, disminuye aun más los recursos de crédito de que se dispone.

Lamentablemente, en muchas ocasiones las medidas directas persiguen un objetivo político: atender el reclamo de algún sector, aunque económicamente sean ineficaces

o contraproducentes. Lo que parece evidente no resulta ser cierto, y eso no es exclusivo de la economía.

Las medidas de *carácter indirecto* tienen un *efecto*, a lo menos aparente, *sustancialmente más lento* que el que podría lograrse de las medidas directas, pero tienen también una mayor capacidad de lograr los efectos deseados en la medida en que las causas de los fenómenos sean corregidas. Si los precios están altos será necesario fomentar la producción de los bienes correspondientes o facilitar la importación de ellos. Estos procesos toman un tiempo considerablemente mayor que la tentativa lisa y simple de fijar el precio.

Las medidas económicas pueden ser *cualitativas* o *cuantitativas*. Son cualitativas aquellas que originan cambios en la organización económica (crear o suprimir monopolios; estatizar o privatizar empresas). Son cuantitativas aquellas que mantienen la organización económica y son susceptibles de representación numérica (es el caso cuando se fijan tasas de impuestos, se establecen peajes, se determinan tasas de descuento o se fija el tipo de cambio).

Los instrumentos económicos pueden ser *coercitivos* o *conducentes*. Son coercitivos aquellos que imponen forzosamente una conducta determinada a los particulares. Están en relación con el grado existente de respeto a la libertad individual porque, en definitiva, constituyen restricciones a esta libertad. Son ejemplos de restricción a la libertad individual: establecer requisitos para crear industrias; regular la forma de realizar las importaciones o las exportaciones; cuando se establecen normas para las operaciones que pueden realizar los bancos comerciales o las inversiones que pueden efectuar algunas instituciones financieras como las AFP. Los impuestos constituyen medidas de carácter esencialmente coercitivo. Aun dentro de un régimen políticamente de libertad y económicamente de mercado, los instrumentos coercitivos son abundantes.

Son instrumentos llamados *conducentes* aquellos que tienden a crear una conciencia entre los ciudadanos. Implican medidas de carácter educacional; el cultivo de la responsabilidad; crear conciencia sobre la ética en los negocios o sobre el estricto cumplimiento de sus obligaciones por parte de los funcionarios públicos.

Las medidas pueden ser también *conformes* o *disconformes con el sistema de mercado*. Esta distinción se refiere al grado en que la medida anula el mecanismo del mercado, ya sea en cuanto a la iniciativa de los empresarios, a la competencia entre ellos o a la capacidad de elección del consumidor. Son conformes al sistema de mercado aquellas medidas que favorecen la competencia, evitan la creación de monopolios o, en casos de monopolios, fijan precios oficiales. Son disconformes con el sistema de mercado: la autorización de monopolios, las restricciones para la instalación de empresas, el exceso de regulaciones a la actividad económica (burocracia), la adopción de medidas discriminatorias por parte de los organismos del Estado.