

El rol económico del Estado

por J. Raes s. j.

El tema de este informe nos sitúa de lleno en el corazón de las preocupaciones más contemporáneas. A cualquier nivel, ya sea regional, nacional, internacional y aún mundial, los objetivos de crecimiento y desarrollo que las sociedades se fijan de manera más o menos deliberada, conducen a los poderes públicos a intervenir en la vida económica, cada vez, de una manera más acentuada. En una forma más general, sabemos que los progresos científicos y técnicos de este siglo han llevado a los hombres a pasar del « tiempo de los determinismos » a la « era de la política »: ellos llegan a ser capaces de transformar su medio ambiente, por medio de una acción concertada y solidaria. — En consecuencia ya no es posible considerar la actividad económica como un « Ballet » entre microunidades individuales, soberanamente regida por una « mano invisible ». — En el cambio concreto, vivido actualmente, los poderes públicos llegan a ser un agente económico primordial; las ciencias sociales y, en particular, la ciencia económica, limitadas dentro de sus campos específicos tradicionales, no les reconocen más que un rol impreciso, « supletorio », cuando no irrisorio.

La economía, como ciencia y como arte, no habrá olvidado que es política? Sin negar sus incuestionables progresos a nivel del análisis teórico y de las técnicas de medición y de formulación que le han dado el status de ciencia rigurosa, es necesario reconocer que la ciencia económica ha dado primacía al estudio de la economía privada. La economía pública aparecía como patrimonio de los « regímenes socialistas » salidos de la revolución de octubre; pero éstos, confrontados a inmensos problemas prácticos, que resolvieron de manera pragmática, desconfiaban de la ciencia económica, por considerarla « burguesa », y no progresaron en el análisis científico del Rol Económico del Estado, único capaz de « decidir » y, finalmente, único agente económico.

Nosotros disponemos, en consecuencia, de análisis parciales, a menudo muy refinados, pero siempre pensados dentro del cuadro bien establecido de las hipótesis de una economía liberal que consideraba al Estado como inexistente desde el punto de vista económico. Estos análisis han tratado esencialmente de problemas de finanzas públicas, de la planificación, de la contabilidad nacional, de la « riqueza ». Ellos han conducido a crear técnicas numerosas cuya validez formal y elegancia están aseguradas matemáticamente, pero cuya aplicación concreta es a veces engañosa. Podemos preguntarnos si el divorcio, muchas veces constatado entre un saber teórico muy « sofisticado » y una política cotidiana muy pragmática, no se explicaría por una deficiencia en un plano más fundamental: la debilidad radical en nuestras concepciones teóricas concernientes al Rol Económico del Estado.

Ante esta situación que nosotros estimamos grave, en el umbral de la « era de la política », pero que otros, juzgarán menos severamente, el presente informe querría contribuir a un ensayo de reflexión más fundamental y teórico. No se trata, sin embargo, de elaborar un sistema puramente abstracto. Por eso es que ella se apoyará sobre un análisis estructural de la situación reciente de una economía llamada de avanzada: Bélgica; nosotros trataremos de demostrar como se ha planteado concretamente el problema de la intervención creciente de los poderes públicos en la vida económica de una sociedad industrial, cuyo crecimiento, sino el desarrollo, se aproxima a los límites de la abundancia. Una vez bosquejada la problemática en la primera parte, trataremos de definir teóricamente los

roles específicos de las « *libres empresas* » y de los poderes públicos en materia económica; enseguida intentaremos elaborar un esquema teórico de sus relaciones.

Lo ideal hubiese sido concluir en la construcción de un modelo formalizado; nosotros no estamos todavía en condiciones de hacerlo. Sin embargo, una tercera parte explicará brevemente, para no alargar demasiado un informe ya bastante extenso, algunas pistas de investigación aplicada, donde las ideas presentadas sobre el plan teórico podrían ser probadas por la realidad y mostrar un día su valor operatorio para una solución creativa y armoniosa de los problemas « políticos » del desarrollo socio-económico al servicio del progreso del Hombre en conciencia y libertad.

I. La Intervención Creciente de los Poderes Públicos en la Economía Belga

Para quien considera la historia económica Belga de los últimos cuarenta años y más particularmente, después el fin de la segunda Guerra Mundial, un hecho preponderante salta a la vista: los poderes públicos han sido llevados a intervenir cada vez más en el mecanismo de la vida económica. Este fenómeno no es no « original », ni específico de Bélgica; se encuentra en la evolución reciente de todas las sociedades industriales de occidente.

Algunos han conluido apresuradamente que el régimen capitalista característico de la economía Belga, se tornaba hacia una vía, evidentemente peligrosa de socialización; se decía que nuestro régimen evolucionaría hacia el socialismo. Rápidamente se viene a subrayar, si nó un peligro fatal de totalitarismo, al menos, una amenaza grave contra nuestras instituciones democráticas tradicionalmente libres.

Comenzar la discusión por esta vía, conduce a un callejón sin salida; es inútil profetizar sobre las probabilidades teóricas de reencuentro entre el sistema capitalista y el sistema socialista. Por otro lado, querer mantener la ortodoxia de un sistema tal como fue concebido en el siglo XIX, cuando las ciencias humanas, y notablemente la Economía, no habían sobrepasado el estadio de « baluceo », es menospreciar la evolución concreta de un régimen que debe hoy analizarse en el cuadro de las hipótesis desconocidas e insospechables de hace cincuenta años.

Creemos entonces preferible de basarnos sobre un análisis objetivo de la situación y de fundamentar nuestra problemática a partir de la realidad.

Para no prolongar este informe, nos permitimos de remitir al lector al capítulo introductorio de este volumen, donde hemos tratado de bosquejar brevemente las estructuras socio-económicas de la Bélgica contemporánea.

Ciertamente, la gran depresión de 1929 ha mostrado por hechos que el libre juego de las reacciones de mercado podría acarrear crisis, y que el movimiento de baja corría el peligro de ser acumulativo. Se sabe que J.M. Keynes ha mostrado en su « Teoría General » que una de las soluciones era la intervención deliberada de los poderes públicos en caso de desocupación. Por otra parte, después de la segunda guerra mundial los gobiernos debieron reconstruir o restaurar la economía de paz. Pero una vez alcanzados estos objetivos que concernían sobre todo a las inversiones de base, los agentes económicos y sobre todo a los empresarios, que vivían sobre el cúmulo de ideas liberales de una cultura socio-económica y política tradicional, han vuelto poco a poco a un statu-quo, mientras que ciertos « progresistas », principalmente del sector de los sindicatos obreros, más o menos influenciados por ideas socialistas, por otra parte no necesariamente marxistas, buscaban las nuevas vías de una nueva economía mixta.

La Bélgica no ha conocido las nacionalizaciones, como Francia o (periódicamente) Gran Bretaña, ni las Comisiones de Planeamiento. Sin

duda, no se ha suprimido el ministerio de Economía, y se continúa admitiendo le acción fiscal generalmente juzgada bastante torpe, del Ministerio de Finanzas, a condición, bien establecida, que tanto uno como el otro permanezcan dentro de los cuadros de la ortodoxia financiera, y sobre todo dentro de su rol « supletorio » (es decir negativo).

Esta « política » liberal en materia económica coexistía con una política social abierta; se dirá que esta incoherencia fue una de las causas determinantes de la explosión que sacudió al país desde la huelga general de 1960/61? Algunos afirman que este juicio es exagerado; de cualquier modo, es indiscutible que en los años alrededor del 1950, la economía Belga registraba retardos importantes en la actuación propiamente económica del Estado, que desde el fin de la década, fue llevado a intervenir de manera muy desordenada.

Para ilustrar este proceso hemos buscado tres casos: la creación, en octubre de 1959, de una oficina de programación, la instauración, en noviembre de 1961, del Directorio de Yacimientos Carbóníferos y finalmente, en julio de 1962 la creación de un complejo siderúrgico cerca de la costa (Sidmar, a Selzaete). Hemos dejado de lado la reforma fiscal, (ley del 20 de noviembre de 1962) o la cuestión de los precios agrícolas; económicas en su base, estas cuestiones son sobretodo políticas; las decisiones tomadas muestran sobre todo que unos grupos, poco numerosos pero organizados de manera eficaz, llegan a imponer sus soluciones, a pesar y sino en contra, de las soluciones más racionales y más eficaces a largo plazo.

Los límites de esta publicación nos obligan a dejar de lado el análisis de estos tres casos y remitir al lector a la excelente obra publicada en 1965 por el Centro de Investigación e Información Socio-Políticas (CRISP).

No es por azar que hemos elegido una « aproximación » estructural, aunque somera. Indudablemente, éste no presenta la ventaja de una teoría formulada en términos generales y matemáticamente formalizables, o, como dice en alguna parte Paul A. Samuelson, « lo esencial estaría definido en tres páginas, de donde se podría extraer toda clase de corolarios ». Pero, ella permite hacer aparecer, o, si se quiere, « pone a la vista », la emergencia de una problemática específica y sin duda original.

En efecto, pensamos que hemos mostrado como el dominio de las decisiones públicas es poco a poco ampliado; sus intervenciones se vuelven más frecuentes y más referidas a los mecanismos de la vida económica. Sin embargo, se percibe la consecuencia destructurante de esté fenómeno. El sistema liberal, que sostiene el conjunto de las estructuras económicas y asegura, por así decir, su coherencia nacional, no deja y no puede dejar ningún lugar a la emergencia de hechos nuevos; él no puede en consecuencia estructurarlos y esta misma impotencia lo pone en cuestión.

Esta discordancia se manifiesta a la vez en las indecisiones, y aún en las incoherencias, de los poderes públicos mismos, y en las resistencias de las estructuras significativas (sinn-Kern) del sistema que son las empresas; por una parte el Estado, consciente, se diría, de su inexistencia y de su incompetencia en el campo económico, aparece indeciso, desprovisto de medios, tanto financieros como organizacionales, avergonzado de sus déficits y de su insolencia crónica, constreñido a actuar siempre, mas bien, a reaccionar a corto plazo, bajo la presión de las circunstancias o de las tensiones entre grupos que él no llega a dominar. Por otra parte, toda tentativa media para salir de esta situación, ya el gobierno sea una colisión de derecha o de izquierda, se estrella sin cesar contra la reticencia de los agentes económicos: no solamente los industriales y los financieros temen toda iniciativa pública, que, fatalmente, no puede ir más que ne contra del sacrosanto principio de la libre empresa, sino que también se notan, sobretodo en los últimos, años, reacciones netamente corporativistas en los grupos más diversos (desde la profesiones liberales a los agricultores, desde los pequeños productores de servicio a los consumidores), que desconfían de

la efectividad de los gastos públicos, evidentemente realizados a favor « de los otros » y que no pueden implicar más que un entorpecimiento del sistema de recaudación impositiva unánimemente juzgado como abusivo.

Esta situación, por lo menos extraña e inquietante para el porvenir se explica al nivel de las reacciones socio-culturales de la población y plantea cuestiones a la ciencias políticas.

No nos podemos extender mucho sobre este aspecto aunque a nuestros ojos sea fundamental. Que nos baste apelar al bosquejo de las estructuras de Bélgica, para mostrar una hipótesis explicativa que recientes estudios han comenzado a verificar ¹. Al nivel de la historia y de la cultura política se puede afirmar que la ideología liberal ², nacida a fines del siglo XVIII, ha penetrado finalmente todas las clases de la población.

Con potencias y manifestaciones diferentes, cada ciudadano, cual quiera sea su ubicación en los estratos socio-económicos, fundados sobre el ingreso, y su nivel de educación, que influye igualmente en gran parte de la situación económica, adopta, de hecho, las mismas normas. Para él, los poderes públicos no pueden ser más que el Estado gendarme, en los roles estrictamente supletorios, principalmente centrados sobre la protección de las iniciativas privadas. Ellos no pueden intervenir más que en la justa medida en que deban atenuar las insuficiencias e incapacidades de los individuos y de los grupos. Sin embargo, bajo las primeras de las reivindicaciones principalmente obreras, esta imagen se ha transformado: el Estado-Providencia tiene el deber de asegurar a todos las ventajas de bienestar y la seguridad, sin por ello, adquirir más existencias o más derecho. Sería exagerado recordar a este propósito una expresión periodística: « Todo sucedería como si, en nuestra percepción de los poderes públicos, la mayoría de nuestros conciudadanos dudaran entre « el Estado-Gendarme » y « el Estado-Queso » y no tuvieran pues más que una conciencia muy débil de sus deberes de cooperación y de contribución al bien público?

Por otra parte, las ciencias políticas, que en Europa y notablemente en nuestro país, han permanecido por mucho tiempo en estado de balbuceo, insistían sobre el estudio jurídico de los mecanismos de la democracia parlamentaria. Ellos han dado entonces primacia al examen del poder legislativo, en detrimento del ejecutivo, salvo algunas loables excepciones, sus estudios nos aclaran bastante poco sobre los procesos de la decisión pública y sobre los mecanismos que ligán las « Demandas » de los ciudadanos, confrontados a un medio socio-económico que suscita problemas, y las decisiones del poder acarreado comportamientos de sostén o de oposición ³.

Cualquier cosa que resulte de esta forma de investigación, es la reacción de los economistas frente a la intervención de los poderes públicos lo que nos interesa. Han revelado ellos el desafío que les presenta la evolución de los hechos?

Se sabe, sin prestarle tal vez demasiada atención, que la economía política ha adquirido un estatus de ciencia en el contexto de la revolución industrial o igualmente si ésta fue liberal engendrará más tarde, por reacción, los socialismos. No es necesario, en consecuencia, asombrarse si en

1. Cfr. HUYSEL, *la apatía política*, Anvers. Bruselas, Ed. Erasmo, 1969, DELRUELLE N., EVALENKO R. y FRAEYS W., *El comportamiento político de los electores belgas*, Brusselas, Ed. del Instituto de Sociología, 1970; SEILER D. y RAES J., *Ideologías y ciudadanos*, Bruselas, Vie ouvrière 1970.

2. Sin entrar en la discusión de este concepto, convengamos en llamar ideología un cuerpo de ideas que, convertidas en bien común de un grupo importante, se han simplificado y fijado.

3. Según los términos y el esquema de David EASTON, en la línea de la teoría de Talcott PARSONS, T., *El Sistema Social*, Gleucol, Sa Prensa Libre, 1951; EASTON David, *Un cuadro-para Análisis político*, Englewood Cliff's Prentice Hall, 1965 y *Un Análisis*

occidente, la economía científica tiene como base la economía privada, dejando a la economía pública no más que un campo restringido.¹

Correlativamente, la economía centralizada de los regímenes socialistas, a pesar de la debilidad de su desarrollo teórico confía todas las decisiones económicas al « Ministerio Central de Planeamiento » cuyo rol dirigente y totalitario está poco especificado.

La revolución « Keynesiana » que por sí misma ha llegado a ser como la ideología de todos los técnicos de la economía después de 1945, no ha aportado luces particulares sobre el rol específico del Estado. Sin duda, desde los clásicos y los marginalistas, la teoría económica se ha afinado; sin embargo, la formalización y el empleo de términos matemáticos cada vez más sofisticados no han llegado a dar un fundamento riguroso a lo que se ha convenido en llamar la « Macro economía » y a la teoría del crecimiento económico que allí se incorpora. Aún si la teoría ha dado demostraciones rigurosas y asimismo conclusiones interesantes en el dominio de los bienes colectivos, del bienestar (del cual se conoce, desde K. Arrow los impases teóricos), de la planificación o de las finanzas públicas es necesario reconocer, para limitarnos a este último campo, que su estudio está siempre disociado: la teoría se concentra sobre el estudio del presupuesto y del impuesto, pero deja en la sombra la cuestión de saber como son decididos los gastos públicos². Frecuentemente se considera a estas decisiones como exógenas: son dadas, decretadas soberanamente por un Estado, dejado afuera o al lado del sistema de explicación.

Aún si puede decirse con Robert Dorfman que « en la hora actual está cada vez más de moda para los economistas ocuparse de la ciencia política »³, la afirmación de John R. Hicks sigue siendo verdadera: « la teoría del equilibrio general de la producción hace abstracción de la actividad económica del Estado; y eso es grave siendo que el Estado es una unidad económica que escapa en gran parte al análisis, no se puede casi tenerlo en cuenta en teoría económica; (esto es evidentemente una laguna de la teoría económica en su conjunto) »⁴.

Algunos, como Leif JOHANSEN, han podido creer que se puede llegar a la « Optimalidad » de PARETO, por un procedimiento de voto y concluyen en estos términos: « Si todas las cuestiones interdependientes bajo una

1. Cuando según la definición de Antonio de Montchrestien (1625), la economía política era el arte de aconsejar al príncipe, en la administración de sus riquezas, ella no podía ser más que pública, ella se ocupaba de la moneda, del comercio internacional (mercantilistas) y no se interesaba más que en las manufacturas reales, en Francia al menos. Estas han subsistido evidentemente y se han desarrollado, en el sentido del monopolio, que las autoridades públicas tienen siempre tendencia a preferir. Cfr. HOUSIAUX *La compatibilidad de las decisiones en las empresas privadas y públicas*, en C.N.R.S., Economía pública, Paris, ed. Del C.N.R.S. 1968, pp. 372-373. Esto podría explicar las dificultades también actuales, de la economía francesa, pero esto es otra historia!...

2. Cfr. SAMUELSON, Paul A., *La teoría pura de los gastos públicos y de la recaudación impositiva* en C.N.R.S., *op. cit.* p. 19. En los tratados de finanzas públicas, « La mayor parte de los desarrollos estaban ocupados por las cuestiones impositivas... en el conjunto los economistas conservadores pregonizaban la teoría de la utilidad (aquellos que percibieran las mayores utilidades de los gastos públicos debían pagar más), en la cual ellos pensaban haber encontrado el medio de *contener las intervenciones del Estado*, (WICKSELL constituía parcialmente una excepción: lejos de ser conservador, él aparecía como un verdadero anarquista por *el temor de ver al Estado asumir un rol pasivo*, mientras que los sostenedores del radicalismo veían « En las facultades contributivas un contrapeso capaz de reducir el desequilibrio de los ingresos y de la propiedad »...) (Lo subrayamos).

3. DORFMAN, Robert, *Equilibrio general y bienes colectivos*, en C.N.R.S., *op. cit.* p. 49.

4. HICKS, John R., *Valor y Capital*, 2ª edición, Londres, Prensa de la Universidad de Oxford, citamos las pp. 89-90 de la traducción francesa, *Valor y LA FRITAL*, Paris, Dunod 1965.

forma u otra son tratadas simultáneamente, se debe, en principio, llegar a la « Optimalidad » de PARETO »¹. La teoría moderna de los juegos garantiza ella esta afirmación? Paul A. SAMUELSON no lo cree y escribe: « La simultaneidad es un cebo. Si no existiese más que una sola configuración óptima en el sentido de PARETO, se podría imponer una teoría en la que un voto unánime permitiera obtenerla. Ningún problema se plantearía en este reino de Utopía, y todas las funciones del bienestar social, $U(u_1, u_2, \dots)$ conducirían al mismo resultado. Pero en las situaciones económicas que nos ocupan, por qué no ver tal o cual individuo negarse a ir hasta un punto dado (optimun según PARETO), en la esperanza de salir de la dificultad impidiendo la unanimidad?... Una verdad... no ha escapado a los analistas del comportamiento de los carteles: la « optimalidad en el sentido de PARETO es una definición, y no un destino ineluctable. En mi duda yo no llegaría a decir que es imposible o inverosímil tener una organización bastante buena de la cosa pública.

Afirmó solamente que los teóricos no nos han proporcionado aún análisis muy desarrollados ni suficientemente exactos o plausibles de estas cuestiones »²:

Esta deficiencia relativa de la economía científica frente a los problemas del rol económico de los poderes públicos es tanto más grave en la medida en que las sociedades industriales avanzadas entran en la era « de lo político ». El progreso mismo de las técnicas llega a un resultado que parece cada vez más cierto: nada se opone a que, sin caer en el dirigismo, los responsables de la economía puedan orientarla y dominarla en función de la expansión, objetivo mayor de la política económica. Pero ellos no lo dicen más que torpemente; se puede preguntar si esta pobre realización no se explica, al menos parcialmente, por las lagunas de la teoría económica.

Además, algunos se asombran ante la denuncia, a veces violenta, de los males de una sociedad « economificada » que, sin embargo, parecía haber logrado hacer ceder los estreñimientos de la escasez; todos deberían deplorar la magistral impotencia de nuestro sistema económico para presentar un principio de solución al único problema fundamental de nuestro tiempo: el desigual desarrollo del mundo. Se conoce la severa constatación que François Perroux hacía a partir de 1948: « la fuerza, el poder y la sujeción son objetos congénitamente extraños a la ciencia moderna de la economía y que sus avances más recientes no han llegado a integrar ». A pesar de los hechos, estos fenómenos incontestables son por lo común desechados en estos dos « fourre-tout » gracias a los cuales el economista puede dispensarse de tantos esfuerzos y absolverse de tanta ignorancia, los « acontecimientos » que no deben ser explicados, los « elementos » extra-económicos « sobre los cuales nuestra disciplina no debe, por definición, ejercer su influencia »³.

El rol económico del Estado, que detiene « el monopolio de la sujeción pública » se afirma cada vez más en los hechos. Este fenómeno constituye un verdadero desafío a la ciencia económica, tentada sin embargo de ignorarlo. La teoría económica puede revelarse contra el desafío? El intento de una respuesta a esta cuestión será el objeto de la segunda parte.

1. JOHANSEN, L., *Public Economics*, Amsterdam, North Holland, 1965, p. 152.

2. SAMUELSON, Paul A., *op. cit.*, p. 28.

3. FERROUX, François, « Una teoría de la economía dominante » en « Economía del siglo XX », Paris, P.U.F., 1961, p. 25.

II. Hacia una Teoría del papel económico de los Poderes Públicos en una economía de « free enterprise »

Sería falso e injusto pretender que la ciencia económica no puede presentar elementos susceptibles para contestar al desafío. « Un siglo de estudios consagrados a los gastos públicos por diversos autores como Pantalloni en 1883, SAX en 1883, MAZZOLA en 1890, WICKSELL en 1896 y LINDAHL en 1929 ha conducido a las síntesis de Paul A. SAMUELSON, Richard A. MUSGRAVE, Howard R. BOXEN y otros ». Se puede decir con SAMUELSON que « las piedras del edificio estaban todas al pie de la obra y que bastaría entonces que un chimpancé cualquiera se presentara, movido por un móvil suficiente para reunir las «¹?. En lo concerniente a la teoría de los gastos públicos, está indubitadamente en vía de realización.

Pero si se examina la literatura arriba indicada, como las contribuciones más recientes, no se puede dejar de estar impresionado por el hecho de que si el problema más general de la economía pública está bien interpretada, las soluciones, estudiadas a menudo con mucho refinamiento, guardan siempre las hipótesis fundamentales de la ciencia económica liberal centrada sobre el actor económico individual y negando en el límite la existencia del Estado como agente económico. Es por ello que, antes que hacer la síntesis de esos aportes cuyo interés es incontestable, nos preguntaremos al nivel de esos conceptos más fundamentales: nos preguntamos en efecto si no valdría la pena un esfuerzo de reflexión y de definición conceptual. Nos proporcionaría, tal vez, una base más sólida sobre la cual se podría construir esa teoría general que no tenemos ni la pretensión ni el tiempo de desarrollar aquí.

Esa duda, que se quiere más radical, no esté inspirada por una perspectiva « crítica » formulada como único postulado. Si fuera el caso se llegaría pronto a las declaraciones sentimentales más o menos piadosas, caras a ciertas afectividades iconoclastas, reaccionando mal al desorden establecido. De hecho, el interrogante que nos anima nace de una preocupación de ser fiel a lo que nos revelan los hechos, hasta reconstruidos por un esfuerzo de conocimiento: es la evolución *misma de la realidad* que revela contradicciones al nivel de nuestros análisis y de nuestras conclusiones. Estas no favorecen ciertas afirmaciones más o menos concientemente percibidas como definitivas e irreformables?

Esa tentativa de una reflexión más profunda es peligrosa. Decepcionará al práctico quien no verá allí más que un juego estéril de conceptos; no lestará al científico que no encontrará en ella ni modelos, ni sistemas de ecuaciones de los cuales se pueden discutir las condiciones matemáticas de validez o saborear las astucias y gadgets. Irritará al filósofo que deplorará su carácter poco sistemático y demasiado orientado hacia la praxis. Es permitido responder a los unos como a los o tros que el mundo está en malestar a falta de pensamiento y de pensamiento capaz de animar una acción que, ella, no rechazada de lo que es operatorio, ni métodos prácticos, ni procedimientos rigurosamente matemáticos, ni sistema teórico? Nuestra reflexión se articula en tres etapas. La primera recuerda brevemente la « batería » de hipótesis que condicionan el presente esfuerzo. La segunda trata de definir el papel, la finalidad, la lógica y las obligaciones, y de la empresa libre y de los poderes públicos. La tercera debe permitir finalmente especificar los lazos orgánicos entre esos dos tipos de agentes económicos.

1. Paul A. SAMUELSON, *op. cit.*, p. 18. Remitirse a la bibliografía presentada.

De una « batería » de hipótesis como cuadro de referencia

El método científico se quiere objetivo y riguroso: trasciende así el conocimiento cotidiano que, por muy parcial y fragmentado que sea, permite obrar válidamente en un ambiente de tipo euclidiano. Pero la objetividad no es nunca perfecta puesto que todo conocimiento procede de un observador cuya intención da su forma inevitablemente a toda significación incluida en el objeto. El rigor no consistiría en adoptar una conciencia cada vez más crítica de las ideas, imágenes, hábitos mentales que acarrea necesariamente todo esfuerzo de conocimiento? Ya se ha dicho, el sabio más positivista afirma implícitamente por lo menos un « philosophème », es decir un enunciado no científico, a saber « No existe otro conocimiento que la ciencia ».

Al reconocer deliberadamente sus referencias profundas, se construye una batería de hipótesis: ésta define el dominio en el cual la búsqueda es posible y fuera del cual perdería toda validez. A decir verdad, no se trata de presentar afirmaciones deducidas de un sistema teórico y que se pretende someter a la impugnación de los hechos por procedimientos más o menos experimentales. Es sobre todo cuestión aquí, de exponer deliberadamente algunas aserciones que se suponen probadas y que se consideran finalmente, como postulados, verdades, tal vez indemostrables, pero necesarias a la coherencia de un saber. Los volvemos a agrupar en cuatro breves párrafos.

Suponemos una sociedad organizada donde existen de hecho empresas ($1 < n < \infty$) y poderes públicos.

La evidencia de esa quasi- perogrullada se diluye si uno se limita al sentido preciso dado a los términos.

Por *empresa* entendemos un *sujeto colectivo, organizado y autónomo del acto de emprender*. El *sujeto* es toda persona, física o moral (titular de derechos y de deberes) capaz de preparar, decidir y realizar una acción cualquiera. *Autónomo* significa que el sujeto gobierna según su propia ley, no que sea independiente. El aspecto *colectivo* implica que hombres, cuales quieran que sean la dimensión, la estructura o la forma jurídica de su lazo con las cosas, se asocian y cooperan en vista de objetivos que han reconocido juntos.

El acto de empresa es complejo: comporta todas las maneras de combinar recursos raros y polivalentes y de sacar de ellos un excedente utilizable. Volveremos más en detalle sobre ese aspecto. El conjunto de esas notas puede ser resumido bajo el término « libre empresa ».

Hay poderes públicos tan pronto como hay estructura manifiesta y conjunta de mando y de obediencia, cuya función es arbitrar los conflictos entre individuos y/o grupos, asegurar la cooperación necesaria para la obtención del bien social y global, tomar y realizar por la fuerza todas las decisiones que interesan el bien público temporal. La organización constitucional del régimen político, la jerarquía de las competencias, la dimensión poco importan: lo esencial es que la sociedad sea suficientemente organizada para hacer aparecer un sujeto colectivo ejerciendo una autoridad funcional cuyas tareas específicas están definidas a partir del bien social global.

La referencia menos criticada es aquella que se hace espontáneamente al tipo de sociedad donde se vive, tal como se lo percibe a través de una memoria política y de una cultura específica. Nos referimos pues a la *sociedad industrial* y estamos atentos al hecho de que nuestra tradición es de inspiración liberal. No pretendemos que sea nuestro ideal: nuestro esfuerzo trata de aventajarla. Pero significamos por ese término que suponemos una sociedad donde lo económico ocupa, de hecho, el lugar preponderante, donde la producción conoce modos colectivos fundados sobre la división del trabajo y la diversificación especializada de las tareas, donde los resultados de la actividad son positivos y en incesante progreso. La mentalidad es

de tipo racional, científico y técnico; el objetivo es el crecimiento y la eficiencia, lo que, por otra parte, no se confunde de ninguna manera con el desarrollo. Nuestro punto de vista no puede ser estático puesto que beneficia la realidad del movimiento: el orden, el equilibrio y la unidad no son datos impuestos del exterior, pero más bien proyectos a realizar. Engendran pues evolución, cambio y conflicto.

Si fuera necesario caracterizar con una palabra la mutación actual de las sociedades industriales llamadas adelantadas, se debería hablar del advenimiento difícil de « *la era de lo político* ». Se trata, en otros términos, de tomar en serio el cambio introducido por el progreso científico y técnico. Los conocimientos acumulados han permitido señalar y nombrar los determinismos más diversos que sugieren las conductas humanas. Reconocer un determinismo es idénticamente liberarse de su influencia soberana y ciega; ello no implica negar su impacto, pero es estar en condiciones de dominarlo, de orientarlo y de utilizarlo en función de objetivos y de motivaciones deliberadamente aceptadas. La era de la « político » designa esa situación históricamente inédita donde, por una acción concertada, endógena y armada de los medios puestos a su disposición por las ciencias y las técnicas, sin cesar renovadas, los hombres, potencialmente por lo menos, son capaces de crear las estructuras de una zona circundante que dominan y orientan en función de « valores » libremente aceptados, reconocidos o inventados.

Más profundamente aún, *una visión filosófica y hasta teológica* propende nuestra búsqueda. No es aquí el lugar de explicar esa antropología. Que nos baste « confesar » puesto que hoy « nada se puede callar », que nosotros leemos las estructuras del hombre y del mundo a partir del Viviente Jesu-cristo, quien en su muerte y su Resurrección, revela quien es Dios y quien es el hombre, y en consecuencia la totalidad de lo Real. Espíritu encarnado, en un mundo y una historia que debe construir en solidaridad conflictual con otros, el hombre, cualquiera que sea, es un ser libre, llamado, en conciencia y libertad, a hacer la experiencia del reconocimiento intersubjetivo y a reconocer allí lo Transcendente que lo mueve. Al nivel de la organización de la sociedad, dos consecuencias son importantes para nuestro propósito y nos permitimos subrayarlas con fuerza.

Cada hombre es una *persona* llamada a progresar *por ella-misma* en *conciencia y libertad*. Es pues el sujeto de derechos subjetivos inalienables y oponibles a cualquiera: cualesquiera que sean las condiciones concretas de su ser o existencia, es *el sujeto, el fundamento y la finalidad de la sociedad*.

Correlativamente, cualesquiera sean los modos concretos de su organización, la sociedad no puede *jamás ser totalitaria* en ese sentido que sería el Alfa y el Omega, a partir de los cuales los individuos encontrarían su sentido y recibirían sus derechos. Por cierto, según un postulado a veces desconocido de la sociología, la sociedad trasciende a los individuos: su objetivo, su acción, sus resultados son superiores a la suma de los objetivos, acciones y resultados de los particulares. En ese sentido, cuando está organizada, puede dominar y compeler a los individuos, elementos cifrables de una serie. Pero no tiene ningún poder sobre el hombre que, en cuanto persona, le confiere sentido y valor; su papel es pues, acomodar en forma óptima las condiciones de la expansión intersubjetiva de todos y de cada uno en conciencia y libertad. Este « fin » define intrínsecamente la sociedad: aunque se quisiera totalitaria perdería su razón de ser, se volvería « cosificada » y « consificante » y adquiriría la caducidad de las cosas que se gastan y mueren...

Esta « batería de hipótesis » da ya un primer bosquejo de nuestro proyecto, hace emerger la cuestión a la cual vamos a tratar de contestar para fundar la construcción de una teoría científica de la economía pública: en un mundo de rarezas (punto de vista económico) y de conflictos (punto de vista social y político) pero no obstante lo bastante evolucionado

económicamente para « aprovechar » del saber científico y de la eficacia técnica y lo suficientemente organizado socialmente para forjarse una estructura visible de autoridad, cómo conciliar la existencia y la performance de agentes económicos tan diferentes como lo son las empresas libres y los poderes públicos?

Empresas libres y poderes públicos

Los hechos generan al teórico; la evolución concreta de la sociedad industrial lo obliga a rendir cuenta del movimiento de interpenetración de las empresas y de los poderes públicos. Tradicionalmente, la teoría los considera como dos realidades rigurosamente definidas según un esquema exclusivo: se habla a menudo de coexistencia pacífica entre los dos sistemas, por definición separados, que ellas han engendrado.

Por otra parte, la batería de hipótesis ha favorecido la idea de movimiento, de mutación, de política; la relación descubierta pragmáticamente entre los dos polos, generalmente considerados a partir de lo que los separa no puede ser pensada y requerida sino en términos de acción. Esa perspectiva implica que se los aborde como sujetos de acción; es necesario, en consecuencia, interrogarse sobre el papel, la finalidad, la lógica y los apremios de esos sujetos.

Un esquema simplificado de la acción permite definir esos términos. Admitamos que una acción cualquiera pueda ser vista como el paso de una situación S_1 a una situación S_2 , en un dominio cualquiera limitado por coordenadas cartesianas; el eje de las y es un indicador cualquiera de progreso ¹, el eje de las x de signa el tiempo. La acción puede, en consecuencia, ser simbolizada como un vector, ligando dos situaciones consideradas como sub-conjuntos del dominio limitado y definido por los ejes.

La acción se vuelve un *rol* cuando, en una situación dada, es un comportamiento y/o una performance de un sujeto individual o colectivo, tal como un grupo lo percibe, lo espera y lo valora. El dominio en que esa performance se manifiesta es el dominio económico, que designa ese sector de las actividades donde hombres en grupo se esfuerzan por resolver los problemas planteados por la escasez de los recursos frente a las necesidades diversificadas y crecientes. Definimos la actividad económica inspirándonos en François PERROUX: es el conjunto de las acciones que realiza el ordenamiento, en vista del más alto producto y del más bajo costo humano, y en función de las necesidades del hombre y de todos los hombres, de las luchas y de los concursos entre agentes individuales o colectivos para la adquisición y disfrute de bienes contabilizables. El papel económico de un agente concierne pues las relaciones entre los hombres, mediatizados por los bienes.

Así definidas, la acción y el papel económicos, implican y una finalidad y una lógica. El buen sentido cotidiano percibe la *finalidad* como el carácter de lo que tiende hacia una meta; de una manera más precisa, ese término designa el sentido en el cual una tendencia o una acción está dirigida. Está simbolizada por la necesaria dirección del vector: sin entrar en las dificultades teóricas y filosóficas que plantea esta concepción, diremos que toda acción tiene una finalidad, es decir que *apunta* un polo de imantación, el fin (finalmente el punto Omega) que la atrae y suscita su dinamismo, imprimiéndole significación y dirección, informándola de sentido y de valor. En una palabra, la finalidad de la acción es su mira, el « cur », a la vez porque y para que.

En cuanto a la *lógica* del acto, es el encadenamiento regular y necesario de su desenvolvimiento concreto. Se puede también hablar de su racional-

lidad, si se entiende por racional lo que es conforme a un buen método, que, clásicamente, designa el camino por el cual se llega a un cierto resultado.

Todo acto — o suma de actos — es organización, adaptación, creación, ordenamiento de una situación, transformación por el hombre de su universo, comprendido el hombre mismo, en cuanto a estar en el mundo.

La operación del o de los sujetos, sus papeles, se encuentran canalizados, condicionados, hasta determinados por un conjunto de obligaciones. Entendemos por ello, las posibilidades (positivas) y los obstáculos (negativos) que presenta la situación en que el acto se ubica para modificarla: no se actuá en el mundo concreto de cualquier modo.

Estos aspectos, distinguidos por las necesidades del análisis, se combinan y se muestran de golpe en la realidad concreta. Si la simbolizamos en un esquema gráfico, el acto como pasaje de S_1 a S_2 , el vector que lo designa puede ser en cierto modo « graduado » en tres partes: el objetivo que el agente se fija, o situación S_2 prevista, reconocida y deseada por el agente, determinando el fin deseable en meta posible, por tanto en función del fin anhelado y de las obligaciones; los medios ordenados, jerarquizados, medidos, en función, nuevamente, del objetivo y de las obligaciones; las obligaciones, en fin, donde se recapitula la situación S_1 , tal como son evaluadas en sí mismas sin duda, pero también en función del objetivo y de los medios disponibles. Este análisis precisa así la significación de la lógica donde se ordenan las determinantes, la puesta en obra y los resultados posibles de los actos donde se acuña la acción.

Este modelo teórico permite por lo tanto comprender lo que implica el ejercicio de un papel cualquiera. Conviene hacer de paso una observación: porque estamos en « un mundo roto » tenemos la tendencia de separar las lógicas que rigen el concreto observable, objeto de las ciencias y de las técnicas, y la finalidad que relegamos en el cielo vacío de los números ideales: haciendo eso, tendemos a alienarnos, sea en el positivismo de moda, arriesgando ser prontamente engañados, sea en el idealismo de una bella construcción que nos encierra en un ideal estático, eventualmente bien ordenado, pero sin ninguna influencia sobre lo concreto. De hecho, nuestra experiencia vivida nos revela la profunda unidad de los dos elementos, que podemos y debemos distinguir, pero que no podemos definir fuera de su unidad original.

Tratemos de aplicar este esquema a la actividad económica, puesta a prueba por agentes económicos de papeles científicos: la empresa libre y los poderes públicos.

Las Empresas Libres

Las empresas son un conjunto de agentes económicos, sujetos organizados, colectivos y autónomos del acto de emprender, tal como los hemos definido al nivel de nuestras hipótesis. De acuerdo al modelo de la acción que acaba de ser elaborado, podemos especificar su papel, su finalidad, su lógica y sus obligaciones?¹.

Papel de las empresas

Hemos supuesto su existencia como sujetos de una acción económica en el contexto de una sociedad industrial, fundada en la división del trabajo y la especialización de las tareas. Consideremos la situación S_1 que provoca la acción económica de la empresa: está esencialmente constituida por un mundo de rarezas donde los bienes y servicios no están allí disponibles,

1. Nos inspiramos aquí en las excelentes investigaciones de nuestro amigo Philippe de Winter, *La teoría de empresas* Louvain, Nauwelaert, p. 962, y *Para una doctrina de*

donde y cuando se manifiestan necesidades humanas, y por un conjunto de recursos polivalentes, de efectos casi siempre acumulativos, pero también de uso alternativo. Se puede deducir de ello el papel, específicamente económico de la empresa: consiste en transformar esos recursos y crear bienes y servicios, en poner a la disposición de una demanda expresándose, ya sea a través de un mercado, ya sea por las decisiones del Ministerio Central del Plan¹. Es importante subrayar que el papel de la empresa es esencialmente económico, como la misma economicidad tiene un aspecto social, en la medida en que, de una parte, el sujeto que es autor de la performance es colectivo y comprende a todos aquellos que por su aporte específico, hacen posible el acto de emprender («capitalistas», ejecutivos, técnicos, trabajadores, colectividades,...) y de otra parte, el papel es una performance prescrita, esperada y evaluada por y dentro de la sociedad. Demasiados reformadores generales desprecian esta «esencia» económica, lo que los condena a ilusiones piadosas que no molestan a nadie pero demasiados tecnócratas olvidan el aspecto social y humano, lo que los conduce a errores de juicio y a la ineficiencia.

Finalidad de las empresas

El acto de emprender es una actividad económica, se inscribe en la esfera de lo social. Se puede decir, en consecuencia, que la finalidad de las empresas se identifica a la de la sociedad, es decir, que propende a la expansión personal de los hombres (cfr. nuestra hipótesis filosófica².) Esto no siempre es percibido o tenido en cuenta en las múltiples discusiones de la finalidad de las empresas. Se puede especificar esa finalidad global reteniendo su aspecto esencialmente económico: a partir de ese momento la finalidad perseguida es hacer posible la satisfacción de las necesidades temporales de todos los hombres enfrentados a la singularidad de un ambiente poco adaptado.

Pero esa finalidad permanece aún demasiado general. Se puede todavía dar un paso en la vía de la especificidad? Dado que la empresa es un sujeto autónomo, se proporciona su propia ley, *situándose* en la interdependencia que la liga con todos los otros agentes económicos, eligiendo *ella-misma* en los recursos de que dispone aquellos que van a ser combinados para producir tales bienes o servicios, en función de tales necesidades que reconoce o retiene. La finalidad del acto de emprender, y en consecuencia, de la empresa de la que es el sujeto, es pues *contribuir* a la satisfacción de *tales* necesidades de *tales* hombres, necesidades y hombres que la empresa reconoce y elige apreciando de manera autónoma lo que es posible para ella, en lo que es declarado deseable por y para la sociedad.

Lógica de las empresas

Más precisamente, se trata de la lógica del acto de emprender. Cuál es ella? La respuesta cabe en una palabra: es una lógica de «creatividad». Se trata de maximizar la cantidad de bienes y servicios disponibles³ y/o minimizar los costos, es decir, la destrucción o el derroche de recursos escasos, incluido el hombre él-mismo⁴. Nada allí que no sea muy clásico

1. A nuestro parecer, en una sociedad industrial, el sistema liberal o socialista, formas teóricas de organización, no cambia el papel fundamental a destacar.

2. Cfr. *supra*, pp. 27-28.

3. El sistema de precios, o el Ministerio Central del Plan, no hace sino determinar por quién y a qué condiciones estos bienes están disponibles. En primer análisis, por lo menos, la estructura del mercado o del poder especifican todavía este procedimiento de distribución.

4. En ese sentido, se habla con François Perroux de la noción englobante de «costos

y muy tradicional, haciendo esa salvedad: se maximizan los out-puts y no-ingresos como lo dice a menudo una interpretación liberal.

Sin embargo, la noción de creatividad agrega algo: la idea de un excedente, previsto y requerido como tal. Implica no solamente un arreglo más o menos hábil de lo que existe, pero también y sobre todo, la invención deliberada de lo nuevo y de lo mejor. Introduce pues un exponente cualitativo, que comporta toda realidad, hasta si pone en dificultades a los economistas y a los estadísticos. Ese aspecto de innovación está más en connivencia con las hipótesis de crecimiento en la era de lo político: a decir verdad, es difícilmente concebible en un universo estáticamente determinado, regido por un equilibrio ordenado de manera exógena.

Esa lógica de creatividad implica una definición flexible de los objetivos y una selección rigurosa de los medios. Es aquí que intervienen la racionalidad y la eficiencia de la gestión, utilizando « metódicamente » las adquisiciones de las ciencias y de las técnicas del management.

Obligaciones de la empresa

Bajo su aspecto, a la vez positivo y negativo, las dificultades proceden de las características mismas de los recursos que combina el acto de emprender. Los recursos están constituidos por los aportes más diversos de que dispone la empresa. Son polivalentes; engendran el excedente por su misma agrupación, la única fecunda. Según la evolución y de los hechos y de las ideas, se beneficiará la tierra como a los fisiócratas, el capital como a los economistas de la sociedad industrial (bajo su forma financiera, si éstos son de inspiración liberal, bajo su forma de infraestructura y de industrias pesadas, o de « combinats », caros a los socialistas marxistas) a los conocimientos, la ingeniosidad creadora y las capacidades decisionales y organizacionales del management, como se dirá hoy, si se toman en serio las hipótesis actuales. Pero la mayoría de esos recursos se agotan en un solo uso: lo que impone un cálculo de rentabilidad, más a menudo expresado por el indicador y el instrumento de medida que es el provecho financiero. Lo que nos permite experimentar las dificultades de la empresa en una fórmula: el acto de emprender despliega y opera el paso de S_1 a S_2 , con la condición de obtener la rentabilidad y el provecho.

Síntesis

Puesto que nuestro esquema teórico es un modelo que simplifica la realidad y relaciona las diferentes nociones analizadas a partir de su unidad original. Aplicada a las empresas libres, permite definir su papel específico. Sujetos autónomos, organizados y colectivos del acto de emprender, las empresas son, en consecuencia, los agentes económicos que desempeñan *un papel económico específico en la sociedad*: combinar y transformar recursos y producir así *bienes y servicios*, según una lógica racional de creatividad y de innovación, en vista de contribuir a la *satisfacción de las necesidades de cada hombre, bajo obligación de rentabilidad*, medida en términos de *provecho* financiero.

Los Poderes Públicos

Hemos definido los poderes públicos como los sujetos (organizados colectivos y autónomos) poniendo en marcha una estructura englobante y visible de autoridad, ella-misma definida como una función de arbitraje de los conflictos y de coordinación de la cooperación social. Son pues responsables en primer lugar de esa cooperación que permite alcanzar un bien público temporal, cualitativamente y hasta cuantitativamente superior a

la suma de los intereses particulares de individuos y de grupos. Los hechos y hasta la teoría económica han hecho emerger su papel económico. Vamos a tratar de definirlo siguiendo el mismo método y gracias al mismo modelo teórico que aquellos que hemos empleado para las empresas.

Papel económico de los poderes públicos

Una advertencia preliminar se impone: es necesario desprenderse de sus costumbres mentales que consideran al Estado como el cero o el infinito en la vida económica. La tradición liberal no le reconoce ningún papel económico. Según esa concepción¹, fundada en la creencia de un orden equilibrado, sobreranamente ordenado por la mano invisible, no hay ni creación ni conflictos. Los agentes económicos van por sí mismos a la mejor posición y maximizan, en consecuencia, automáticamente el bienestar social. No hay lugar útil para un papel cualquiera de los poderes públicos, sino un papel negativo de suplencia de los agentes individuales. Ahora bien, ese papel, siempre considerado como esencialmente negativo se ha extendido de tal forma a lo largo de los tiempos que ha llegado a ser verdaderamente absurdo no aceptar que los poderes públicos tengan un papel positivo y específico. Cuál?

Es importante distinguir cuidadosamente, es decir, ni separar ni confundir, el Estado-poder público y el Estado-agente económico². El primero es un centro de decisiones, de elección y de acciones mediante el ejercicio del monopolio de la autoridad pública. Esas decisiones y acciones se desarrollan en el orden de las finalidades sociales y de las grandes opciones que conciernen el bien público temporal. En este dominio de la « política general » que tiene también implicaciones económicas, el papel del Estado se especifica, por el ejercicio de una autoridad funcional, en términos de arbitraje de los conflictos y de desarrollo de la sociedad, particularmente de la cooperación. Pero el Estado es también un agente económico: poco importa como históricamente, ha sido llevado al mando, a la gestión y al control de una parte del aparato productivo. Lo esencial es destacar su papel económico, que se inscribe a la vez en la economicidad y en el contexto general de la política.

No hay que olvidar, por otra parte, que nos situamos por hipótesis dentro de una sociedad industrial (especialización de las tareas), que ha reconocido y aceptado promover un objetivo de desarrollo (crecimiento), poniendo en obra una pluralidad de acciones deliberadas (« lo » político).

El papel económico del Estado, bajo su forma más general, se define pues como la promoción y el desarrollo del bienestar colectivo en términos de riquezas crecientes, en el sentido que habían presentado los mercantilistas y Adam SMITH, interesándose por la riqueza de las naciones. Ese papel comporta varias notas especificativas:

1. la planificación del « sendero de crecimiento » (objetivos prioritarios de la nación);
2. la definición de la coherencia global (conjunto de flujos constituidos en circuito por un sistema de enlaces recíprocos permitiendo la compensación) y de la compatibilidad estructural y conjetural de los fenómenos económicos que deben concordar (coordinación de las inversiones);
3. la realización imperativa (por vía compulsiva) de ciertas tareas de producción (servicios públicos, bienes colectivos e infraestructura), de

1. Notemos, si es necesario, que la tradición socialista toma la misma posición pero al polo opuesto: el Estado es todo, es el único agente económico. Su papel no está especificado.

2. Volvemos a tomar esa distinción de Alain Barrère, *La cohérence de l'économie publique*, el plano y el mercado, in C.N.R.S., *L'économie publique*, op. cit., p. 453.

gestión (estabilidad monetaria) y de control (sistema bancario, reglas de competencia, precios...);

4. el arbitraje de los conflictos — concursos entra agentes económicos —;
5. la corrección en función de los valores reconocidos en la sociedad (igualdad y libertad de los ciudadanos, progreso y desarrollo estructural), de las disparidades y desigualdades en la afectación de los recursos (economías regionales) y la distribución de la renta (política de réditos).

Si se considera el enunciado de las tareas censadas, de manera no exhaustiva, entre los paréntesis, uno advierte pronto que en la perspectiva esbozada por nuestra batería de hipótesis, esas tareas son necesarias para la puesta en marcha eficiente de la actividad económica global; por otra parte, no pueden ser realizadas por agentes económicos particulares, individuos o grupo, cualquiera que sea su capacidad¹. Esa característica era presentida por los economistas liberales: ella implica radicalmente la intervención creciente de los poderes públicos en la vida económica tal cual se manifiesta en la historia contemporánea. Se puede pues, hablar de tareas positivas, cuyo único agente económico que pueda asumirlas y tomar la responsabilidad de ellas es realmente el Estado: tiene a partir de ese momento un papel económico específico.

Finalidad de los poderes públicos, agentes económicos

La finalidad de la actividad económica de la que el Estado-agente económico se encarga no es independiente de la finalidad del Estado-poder público. Esta es idéntica a la finalidad de la sociedad, puesto que el Estado es la estructura englobante y visible que organiza la sociedad. El cuarto grupo de nuestras hipótesis (filosofía) afirma que una sociedad no totalitaria propende la expansión intersubjetiva de las personas. El Estado-poder público, tiene pues como objetivo el ordenamiento óptimo de todas las condiciones de progreso del hombre en conciencia y en libertad. Cómo ese concepto puede traducirse, cuando se tiene en cuenta únicamente el Estado-agente económico? Si el Estado tiene como finalidad global desalienar al hombre, el agente económico que es el Estado dado su rol específico tiene como finalidad liberar a cada uno de lo que Marcuse, después de Freud, llama el « Lebensnot », es decir la sujeción a los imperativos de la singularidad. En las hipótesis del desarrollo y de lo político, esa finalidad se vuelve la liberación de la creatividad económica y la promoción de la innovación. Se expresa en los objetivos que la evolución de los hechos, como la teoría reciente, se han hecho familiares: el desenvolvimiento de la sociedad bajo su aspecto de desarrollo económico, el empleo completo de los recursos, el acrecentamiento del área de las elecciones, la reducción de los costos humanos.

Lógica de los poderes públicos, agentes económicos

Aquí, los teóricos son más indecisos. Son tributarios de las « apories » encontradas a raíz de la investigación en la teoría del welfare, en la definición de los bienes y servicios colectivos, en el estudio de las incompatibilidades reveladas por el desarrollo efectivo y de las distorsiones, lo más a

1. Intencionalmente, a nivel de abstracción elegida, dejamos de lado las difíciles cuestiones planteadas por la más o menos gran dimensión del territorio y de la población que, a juicio de todos los « politistas » son los elementos prealables de todo Estado. En la realidad concreta, es evidente que ciertos agentes económicos particulares, como las empresas multinacionales, sobrepasan la dimensión de ciertos Estados.

menuo inflatorias con respecto al desarrollo proyectado, en el examen de las soluciones del menor mal, tal como la venta al costo social marginal, la elección de una tasa de descuento o el cálculo de un excedente bruto? Serían sin duda víctimas de imágenes y de hábitos mentales inspirados por el liberalismo, que los incita a ver en un Estado inevitablemente burocrático el lugar de la maraña y de la ineficacia? Tal vez...

No impide que una permanezca en aprietos, cuando se trata de precisar la lógica y la racionalidad de la economía pública. Una cosa es cierta: los papeles del Estado-agente económico son profundamente diferentes de los papeles específicos de las empresas libres. Sus lógicas son pues desemejantes. Eso no significa que el Estado pueda desinteresarse de la lógica de creatividad y de innovación que hemos reconocido para la empresa libre. Pero ésta no define, primero la lógica del Estado-agente económico y por tanto la racionalidad de su acción. Propondríamos decir, a título de hipótesis de trabajo, que el papel económico del Estado obedece a una lógica de coordinación y de compromiso. Por cierto, lo titulado permanece muy vago, pero pensamos que el estudio empírico de los procedimientos de planificación, indicativo o imperativo, el examen mediante ensayos y errores de las nuevas técnicas de gestión presupuestaría las investigaciones de la joven ciencia de las decisiones, podría aclarar válidamente la lógica de coordinación, que por otra parte no puede dejar indiferente las ciencias de la organización, abarcando el estudio de los sistemas informáticos. Por otra parte, la sociología de los conflictos, como los desarrollos de la teoría de los juegos, podría analizar las faces de la discusión social y mostraría como antagonistas, que la coexistencia aceptada hace compañeros en la búsqueda de una solución a « su » conflicto, llegando poco a poco a un compromiso provisorio pero real. Pero estamos aquí en un dominio cuya cartografía deja aun amplias extensiones inexploradas.

Obligaciones de los poderes públicos, agentes económicos

Obrando a nivel global de la sociedad, el Estado no puede alcanzar sus objetivos, aún decretados soberanamente, sino bajo obligación de consenso social. Desde siempre, los dictadores lo saben bien, puesto que ellos suscitan u organizan ese consenso. Que se le reconozca o no tal derecho, el individuo o los grupos particulares tienen siempre la posibilidad de hacer huelga, al menos de manera embrionaria. La experiencia de la historia lo atestigua suficientemente, ningún poder fuerte llega a reducir totalmente la libre elección o el deseo de libre elección. El Estado-agente económico choca fatalmente con el irreductible escollo de las opciones y hasta de los planos individuales. Es sabido, uno de los más grandes economistas contemporáneos, el polaco Oskar LANGE, trataba de elaborar una teoría científica de una economía socialista, donde el Ministerio Central del Plan sea el « decididor » único y soberano; ha mostrado cuan difícilmente concebible en rigor era esa teoría si se admitían las hipótesis de una elección libre de los bienes de consumo y/o del empleo. Por nuestra parte, no titubaríamos en concluir que la obligación, a la vez positiva y negativa, que canaliza y limita el papel económico del Estado no es tanto los recursos de que dispone (por ejemplo los ingresos fiscales en una economía liberal, o las riquezas actuales y potenciales de la nación en una economía socialista) como el derecho de los ciudadanos de participar, es decir, el derecho de ser el co-autor, el coresponsable y el co-beneficiario de la actividad económica en la cual coopera. Nuevamente, esa afirmación queda poco clara: sobre el plan estrictamente político, del cual no se puede separar el papel económico del Estado, ella tiene un incontestable valor operativo en la explicación de acontecimientos recientes, desorientadores o irritantes. Del punto de vista económico, no sería necesario buscar del lado de los « costos humanos », o hasta de los « costos de oportunidad »?

Es difícil descubrir el papel económico de los poderes públicos. En efecto, los análisis científicos son en ese dominio, siempre parciales o se reducen a técnicas refinadas, pero al final, sin objeto; las mentalidades liberales están poco habituadas a comprender el Estado-agente económico en su especificidad con relación a la empresa o al consumidor individual. Además, no es fácil captar en el Estado su aspecto propiamente político de poder público y su aspecto de agente económico; hasta uno podría preguntarse si la diferencia no es únicamente conceptual. Se podrían así sintetizar los resultados de una tentativa de análisis: *el papel del Estado-agente económico sería la promoción y el desarrollo del bienestar colectivo, según una lógica de coordinación y de compromiso en vista de arreglar las condiciones que liberarían la creatividad económica, la innovación y la libre opción, bajo la presión, o el consenso social, o derecho de los individuos a participar.*

Notemos asimismo, que ese esquema define y limita intrínsecamente el monopolio de la obligación pública, característica de la acción estatal y por su finalidad formulada en términos de liberación, y por su obligación ella-también expresada en términos de libre opción, aún limitado o potencial.

Relación orgánica entre las empresas y los poderes públicos: hacia un modelo teórico

Hemos definido por separado los dos polos de la actividad económica¹; el esquema teórico que hemos elaborado permite destacar sus notas específicas. Las resumimos en el cuadro siguiente (p. 36).

La cuestión se plantea de saber qué unión orgánica une esos dos polos de la actividad económica. En efecto, varias razones militan a favor de esta unión: en el nivel más general, la actividad económica sólo puede desenvolverse si es colectiva, y no puede ser considerada sino como un subconjunto de la sociedad², cuya estructura englobante de organización es el Estado.

Luego, la revolución industrial, fundada en la división del trabajo y la especialización de las tareas, ha creado los conjuntos cada vez más grandes que son las empresas, agentes colectivos de producción sustituyéndose poco a poco al artesano individual; del mismo modo, las empresas, pluralidad de sujetos autónomos, diversificados por sus recursos, sus técnicas, sus productos, su demanda, requieren una función de coordinación económica que sea desempeñada por un agente económico, distinto de ellas y de su suma³. En fin, las performances concretas de una economía en evolución positiva demuestran suficientemente la interdependencia creciente de las empresas y de los poderes públicos, aun si el

1. Reflexionando, parece que nuestro esquema favorece un concepto « productivista » de la economía. De hecho, la ciencia económica toma bastante a menudo su objeto del lado de la oferta; nuestra sociedad industrial, no es impropriamente llamada « sociedad de consumo », puesto que a juicio de algunos catalogados como contestatarios, esa sociedad « economificada » crea y controla la demanda? Sea lo que sea, nuestro análisis, abstracto y formal, conduciría a conclusiones semejantes, si examinara los consumidores privados y los poderes públicos.

2. El sociólogo americano Talcott Parsons hablaría acá de la economía como imperativo funcional del « sistema social ».

Ver *The Social System*, Glencoe, 1951.

3. Los contratiempos, tanto teóricos, como prácticos, de los monopolios y de los « oligopolos », homogéneos o no, son bastante conocidos para hacer admitir esa afirmación, a primera vista un poco sorprendente. Se sabe también que la concentración y la fusión de las empresas terminan siempre por encontrar un límite de hecho, más allá del cual la lógica de creatividad, propia de la empresa libre, se entorpece y el problema de rentabilidad se vuelve amenazador, consencuentemente a las dificultades de gestión.

renovación del conjunto de los equipamientos colectivos de que dispone la economía... (Estos) condicionan, en efecto, en los sectores directamente productivos, la obtención efectiva de las economías de escala potenciales que deberían permitir las nuevas técnicas». Lo que diferencia dos economías, dotadas de los mismos equipamientos, de las mismas empresas, etc. es, *ceteris paribus*, «la separación que mide la diferencia entre las economías externas transferidas por el ambiente nacional a una unidad de producción dada¹. Se podría cifrar esa separación? El problema no es simple, pero es imposible resolverlo en una contabilidad nacional de la que se hubiese reconsiderado las relaciones y refinado las técnicas?

Conexión de los poderes públicos hacia la empresa

Esta conexión es todavía más difícil de señalar en términos estadísticos. Nos sitúa en el corazón del debate que opone partidarios liberales de una programación indicativa y protagonistas socialistas de una planificación imperativa. Es posible que la definición de esa conexión implique una opción ética y una elección política; no impide que convenga precisarla, aún si su aplicación a la realidad exige más un esfuerzo de organización socio-política y jurídica. Nos parece que la conexión podría expresarse como una manera de *quasi-mandato* que une a los poderes públicos (el mandante) con las empresas libres (mandatarios).

Se puede en efecto traducir nuestra hipótesis «filosófica» de esta manera: el *crecimiento económico* o creación duradera y cumulativa de un excedente condiciona el *desarrollo de la sociedad* en ordenamiento optimal de todas las condiciones que permiten a los individuos realizar por sí mismos *el progreso personal e intersubjetivo de todo el hombre y de todos los hombres*². Se vuelve a encontrar aproximadamente esa hipótesis en la teoría del welfare, en este sentido que la actividad económica o el sendero de crecimiento se define a partir de una función de utilidad colectiva, que sea categórica (voluntad general de Rousseau y opción social de K. Arrow), pragmática (opiniones sociales y éticas de un pensamiento racional, dirigente político o dictador, tecnócrata como en Abram Bergson y Samuelson) o técnica (instrumento operatorio de cálculo que permite no definir sino especificar un óptimo a partir de un análisis de los gustos y opiniones, distinto de aquel de las posibilidades³.

En esa perspectiva, el problema económico global es de la incumbencia de la sociedad; su solución incumbe a los poderes públicos, estructura de organización de la sociedad. Dos métodos son posibles: o bien el Estado se encarga de todo y las empresas son simples engranajes administrativos (economía centralizada por un Ministerio del Plan) o bien todo acontece como si el Estado distinguiera varias funciones: planificación, coherencia global, infraestructura, creatividad. En lo que concierne a esta última, considera más eficiente confiar la responsabilidad de ese cargo a sujetos autónomos, las empresas libres.

La opción dependerá de la mayor eficiencia posible en las circunstancias concretas. Es probable que, no obstante el peso del pasado que hace esa opción menos explícita, la sociedad industrial, tal como la hemos definido en nuestras hipótesis (nivel seguro de performance, aumentando el área de opción de los agentes económicos, objetivo de crecimiento, vida de lo político), será llevada a practicar una especie de división del

1. HOUSIAUX J., *La comptabilité des décisions des entreprises privées et publiques*, in C.N.R.S., *l'Économie publique*, pp. cit., p. 400.

2. Ver *supra*, p. 28.

3. KOLM S.C., *La production optimale de justice sociale*, in C.N.R.S. *L'Économie publique en cit.* pp. 109-178.

trabajo. En el cuadro global del sendero de crecimiento establecido por los poderes públicos de los cuales es una de las funciones económicas principales, las empresas libres reciben el quasi-mandato, definido de manera general y abstracta, por el cual el Estado o la Sociedad organizada les confía el cargo de creatividad, pues estima que en los hechos, la performance de un sujeto autónomo es más eficiente que el de un engranaje de una organización burocratizada.

La analogía con el mandato parece coherente: el mandante determina por cierto la acción que el mandatario elegido cumplirá en su nombre pero, si es inteligente, trata de dejarle la mayor iniciativa posible. Sin duda, controla a su mandatario que debe rendirle cuenta, pero le da todos los poderes y medios necesarios, lo paga y, en ciertos casos, tiene interés en ayudarlo en el cumplimiento de su misión. Esos lazos que unen según contrato mandante y mandatario en el derecho civil, uno ve que se los puede trasponer para explicar la relación entre los poderes públicos y las empresas libres. Se hablará de quasi-mandato en la medida en que no hay explicación explícita de voluntad: además es aventurado considerar como individuos los poderes públicos y el conjunto de las empresas.

Sin embargo, la analogía es interesante, pues permite mantener la diferencia y la especificidad de los papeles y, al mismo tiempo, afirmar su relación intrínseca. Una dificultad surge, cuando uno se ubica en el punto de vista de una empresa individual. Uno no puede imaginar la pluralidad de los mandatos particulares uniendo los poderes públicos a cada una de las empresas, aunque uno pueda encontrar algo similar en los «contratos de progreso» que acompañan ciertas subvenciones públicas a empresas privadas y en las indicaciones más o menos imperativas, a menudo traducidas financieramente, que el plan propone o impone a las empresas. Esos comienzos concretos de una economía por contrato, constituyen un fenómeno reciente, pero relativamente difundido en las economías avanzadas: si se desarrollaran y dieran lugar a procedimientos y a técnicas económicas originales, confirmarían la validez del esquema abstracto o teoría del «quasi-mandato».

Antes de concluir por algunos corolarios, importa recalcar una característica esencial de la relación empresas-poderes públicos.

El enlace disimétrico

En un sistema de equilibrio general estático, los agentes económicos son considerados como «monadas» individuales, rigurosamente iguales. Los lazos que los unen son pues simétricos, cuando son bi-unívocos. Se sabe que una de las condiciones de la competencia pura y perfecta, a menudo beneficiada como referencia principal por la teoría económica, neo-clásica, es que ninguno de los agentes económicos tiene influencia sobre las condiciones del mercado. Se sabe también a qué punto la realidad concreta desmiente esa condición.

En un régimen de sociedad industrial avanzada que se pretende en desarrollo, es evidente que los lazos son disimétricos y provocan los efectos de dominación estudiados por François Perroux. Todo está en preguntarse quién, de A o de B ejerce sobre el otro una influencia determinada sin que la recíproca sea verdadera en el mismo grado.

Cuando se estudia estructuralmente la evolución de una economía concreta como la de Bélgica, tenemos que llegar a la conclusión que el conjunto de las empresas libres dominan los poderes públicos, no muy seguros, por otra parte, de su existencia y de su papel. Ahora bien, el esquema teórico que hemos esbozado impone una conclusión exacta-

mente contraria. Por cierto, ésta tiene consecuencias tal vez desagradables para nuestros hábitos de pensamiento liberales. En efecto, el Estado establece, mediante el plan, el camino de desarrollo y su coherencia global; construye la infraestructura, etc. Mediante el «quasi-mandato», confía a las empresas libres la función de creatividad y determina por el hecho mismo las condiciones de ellas. Además, controla la ejecución del quasi-mandato. Al criterio de algunos, la inevitable consecuencia es la muerte de la empresa libre. No lo pensamos: si se quiere remitirse a las definiciones del papel, de la finalidad, etc. de la empresa libre, se constatará que la intervención del Estado, si suprime de hecho la independencia de la firma — acaso la ha tenido ésta alguna vez con respecto a los mercados, tanto de los factores de producción como de los bienes? — no perjudica su autonomía de opción. La empresa, en efecto, especifica su finalidad mediante la elección razonada de sus objetivos posibles entre las metas deseables de la sociedad, que no le corresponde, después de todo, definir; ejerce su creatividad específica en la jerarquización de los recursos de que dispone y obedece a su obligación de rentabilidad, que le permite llenar su mandato.

Lo constatamos, teóricamente y en el nivel de abstracción en el que razonamos, no hay dificultad en admitir la dominación del Estado-agente económico sobre las empresas libres: el quasi-mandato que las une permite a cada uno de los socios de estar el mismo al servicio de la sociedad.

Cómo esa visión teórica puede traducirse de manera operacional? Hubiera sido interesante construir un modelo, representación simplificada y formalizada, eventualmente cuantificable de la realidad, a partir de un punto de vista teórico, como el que hemos tratado de precisar. Se podría entonces interpretar y orientar la evolución concreta. No estamos todavía en condiciones de hacerlo. Sin embargo, algunos corolarios, enunciados de manera muy somera, indican algunas vías de investigación.

Corolarios

El Estado aparece pues como un agente económico dominante. Los dominios de su acción están teóricamente definidos por su papel y por la elección de un procedimiento de «quasi-mandato». Los límites concretos de su dominación están determinados por la organización misma del régimen. En todo caso, como lo precisa François Perroux, el Estado no es una firma: la imagen del Estado-casa de comercio es tan falsa e irreal como la del Estado-Gendarme o del Estado-Providencia. No es tampoco el simple órgano político de fijación de reglas del juego, susceptibles de expresión abstractamente jurídica y de revisión a largos intervalos. Es esencialmente el «órgano de la definición y de la estrategia del interés general y del bien común concretamente apreciados, en el curso de las «partes» sucesivas donde se comprometen los jugadores colectivos»¹. Cómo ese papel dominante y además inalienable se ejerce? Distingamos varios casos.

Sea una sociedad industrial cuyo objetivo es el crecimiento económico

Cuatro procedimientos son notables y son clásicamente estudiados, aunque en la ausencia de criterios coherentes de racionalidad económica para las macrodecisiones, quedan muy empíricos.

1. PERROUX François, *Le dynamisme de la domination*, 1950, in *L'Économie du XX^e Siècle*, op. cit. p. 92.

a) *Los procedimientos de planificación*, definiendo las prioridades a nivel de los objetivos nacionales, los caminos, sectorialmente y regionalmente diversificados, del crecimiento y la coherencia global aseguran la compatibilidad de las acciones económicas.

b) *La organización de los procedimientos de un arbitraje efectivo* en las formas más o menos patentes e institucionales, desde el arbitraje latente mediante la política monetaria hasta el arbitraje obligatorio mediante una magistratura económica, pasando por la ratificación de los compromisos pasados entre agentes económicos, por ejemplo en materia de salarios y ventajas para los trabajadores, discutidos en comisiones paritarias.

c) *La fiscalidad y la gestión de las finanzas públicas*, retirando de los circuitos privados un flujo de moneda y un flujo de bienes y servicios. Notemos con F. Perroux que «la razón de ser más profunda y más irreductible del impuesto es la eficiencia económica y política de la coacción organizada y legitimada» (loc. cit.).

d) *La puesta en acción de un sector público* capaz de desempeñar un papel complementario y una influencia parcialmente reversible sobre el sector privado de las empresas libres.

Sea una sociedad en vía de desarrollo, pero no habiendo alcanzado el nivel de una economía avanzada

La función de desarrollo debe evidentemente ser desempeñada por los poderes públicos. En la medida en que el mandante continua siendo dueño del mandato, elige su mandatario y le fija la tarea a desempeñar en su nombre, corresponde al Estado determinar los términos del quasimandato. Aquí, las condiciones preliminares infraestructurales del desarrollo social y del crecimiento económico son de primera importancia y pueden proporcionar los criterios de la elección entre sector público y sector privado. Aún con una parte relativamente pequeña del sector público en la renta nacional, los gobiernos están tentados de considerar su papel, evidentemente dominante, en el desarrollo, como permanente e indispensable: favorecen fórmulas más o menos dirigistas. Sin embargo, el Estado y las empresas públicas pueden desempeñar un papel significativo. Pueden «suscitar la iniciativa privada y la mentalidad de desarrollo que llevan a ese estado de competencia — en el sentido de cooperación conflictual, precisaríamos — entre los individuos, entre los objetivos y entre los comportamientos, que tiene por efecto promover a la vez una sociedad libre y el crecimiento económico»¹.

Sea una sociedad postindustrial cuyo objetivo es la participación política y cultural

Por cierto, esa hipótesis es inconveniente, si el problema del desarrollo mundial no está resuelto. En este sentido, significaría que una minoría se interroga sobre la organización de una sociedad de abundancia y de ocios, mientras la mayoría de los hombres están bloqueados y alienados en los círculos viciosos de la miseria, de la sub-alimentación, de la enfermedad y del analfabetismo. El utopista puede esperar que un día la cuestión de una sociedad post-industrial se planteará para todos; el realista pensará que el egoísmo de las naciones ricas acentuará la disparidad con las naciones sub-desarrolladas y llevará aún más rápido las naciones ricas a la sociedad nueva. Llegado este momento, el acento se

1. JOCHIMSEN R., *Concurrence entre entreprises publiques et privées*, in C.N.R.S., *L'Economie publique*, op. cit., p. 364.

desplazará; el progreso personal en conciencia y en libertad se hará sobre todo por medio de la cultura que, igual que el ocio, supone evidentemente la libre elección. Lo económico se habrá vuelto un imperativo en un sistema que se define a partir de lo cultural: la creatividad no será buscada en primer lugar por el lado de las actividades económicas, cada vez más consideradas como actividades impuestas, dentro de un cuadro riguroso donde el hombre será el sirviente de máquinas automatizadas. Fuera tal vez de las actividades de investigación fundamental y aplicada que se refieren al dominio cultural, las otras actividades económicas serán consideradas como poco interesantes, aún en empresas creativas con alto grado de participación. Ellas serán, se quiera o no, trabajo forzado, necesario sin duda para asegurar más amplias áreas al desarrollo libre de la cultura y de los ocios: se debe esperar ver acrecentarse aún el papel del Estado, que tendrá que procurar, aún por vía de coacción, que la actividad económica necesaria sea asumida a pesar de todo.

III. Hacia algunas aplicaciones

Una teoría, lo sabemos a partir de los estudios de Karl Popper, no es científica si no en la medida en que ella es comprobada por los hechos. Son ellos que verifican la validez de dicha teoría y demuestran su carácter operatorio. Es por lo tanto necesario tentar esa prueba.

Sin embargo, este informe es ya muy extenso. El examen de cualquier aplicación conduciría a alargarlo mucho. Tendremos, por lo tanto, que contentarnos con indicar algunas vías de investigación, mediante las cuales podríamos testar el proceso teórico o discutir sus resultados eventuales.

Factores del desarrollo económico

Se conocen los estudios de E. Denison comparando las tasas de crecimiento de países industrializados¹. L. Stoleru recuerda el método: se consideran los factores del desarrollo (factor trabajo, es decir, estructura demográfica y profesional de la población activa, duración del trabajo, factor capital productivo, factor capital vivienda y factor capital en el extranjero), se evalúa la tasa de crecimiento del índice que los representa y se pondera esa cifra por la parte de los réditos de ese factor en la renta nacional (income share). « En fin, escribe L. Stoleru, una hipótesis complementaria será establecida sobre las « economías de escala » que una producción creciente permite realizar y que hace el crecimiento de los factores un poco más productivo de lo que la evolución anterior lo deja suponer »².

Se puede entonces medir las diferencias entre las tasas de crecimiento de dos o varias economías. Se comprueba que esa diferencia puede ser desglobalizada y explicada por los « handicaps naturales » y por una « voluntad de crecimiento económico ».

Las economías son, por lo tanto, diferentes, sea a causa de los datos, sea a causa de una performance económica de crecimiento. No habría interés en señalar y analizar la parte de las empresas (productividad, creatividad, innovaciones) y la parte del estado (infraestructura, edu-

1. DENISON E., *The sources of economic Growth in the United States*, N.Y. 1962.
DENISON E., POUILLIER J.P., *Why Growth Rates Differ?* Washington, The Brookings Institution, 1967.

2. STOLERU Lionel, *L'Équilibre et la croissance économiques*, Paris, Dunod, 2^e éd. 1969.

cación, etc.). L. Stoleru se pregunta: «el progreso de productividad de Francia es tan notorio, escribe, (+ 0,8 % con relación a USA, + 0,7 % con relación a Alemania y a Inglaterra, + 0,3 % con relación a Italia), que plantea un verdadero interrogante en cuanto al origen exacto de esa contribución: hay que ver ahí un resultado de los programas de modernización concertados en el cuadro del Plan, o una consecuencia de un primer esfuerzo de concentración de pequeñas empresas?»¹

Es indudable que se encuentra aquí afirmada netamente la intervención conjugada y necesaria de dos papeles económicos: los poderes públicos y las empresas libres. El problema está en medir su impacto; un análisis más fino de las economías externas creadas en provecho de empresas por las inversiones de infraestructura de que es responsable el Estado sería imposible? Se presiente en todo caso que la explicación del crecimiento y su previsión se beneficiaría con el estudio más profundizado de ese punto escogido entre otros; supone en todo caso que se admita la especificidad de los papeles.

Modelos teóricos del crecimiento óptimo

Recordemos que después de los modelos de Ramsey, von Neumann y Solow² se efectuaron muchos progresos en el estudio del desarrollo, mejorando a la vez el análisis de las estructuras de producción (funciones de producción, introducción del progreso, técnico, en particular inducido), la descripción del esquema macro económico (desglobalización) y los métodos matemáticos de resolución de los modelos.

Podemos así demostrar que en un crecimiento equilibrado, el nivel máximo de consumo por cabeza es alcanzado cuando la productividad marginal del capital es igual a la tasa del crecimiento general. Ahora bien, notamos que aquí se trata de la productividad marginal del capital para la colectividad. Del mismo modo, en caso de desarrollos óptimos no equilibrados (hipótesis más realista), el teorema de convergencia muestra que la estrategia óptima es, a partir de las disponibilidades iniciales en capital, acumular o consumir capital con tal de acercarse lo más rápidamente posible al capital permitiendo el crecimiento equilibrado, luego de progresar según el ritmo de este crecimiento equilibrado³.

Estos modelos, por muy abstractos y difíciles que sean, permiten analizar y preparar decisiones políticas fundamentales: por ejemplo, la elección de la tasa de inversión nacional y de la tasa de actualización ligada al crecimiento deseado. Concretamente, eso equivale a elegir entre un crecimiento de tipo espartano o de tipo sibarita: un país puede ser muy rico por su producción, gracias al dinamismo y a la creatividad de sus empresas, y muy pobre por su nivel de vida, lo que acarrea reacciones políticas en sentido estricto. Ciertamente, las empresas, en la medida en que llenan su función de creatividad, desearían la inversión más grande posible y mejor calificada técnicamente, pero no son ellas que asumirán la responsabilidad de la elección de tal política nacional de ahorro. El Estado que tomará esa decisión, emplea otros criterios que los que guían a las empresas en el establecimiento de su planning, imposible por otra parte sin que la planificación global haya reducido la incertidumbre. Aún suponiendo que el Estado haya definido la política de ahorro colectivamente deseable, habrá que velar por que los que ahorran y los inversores actúen, de cierto modo, en forma autónoma, en el sentido indicado.

1. *Ibid.* p. 361.

2. Cfr. SHELL K. *Essays on the theory of optimal economic growth*, Cambridge, (Mass.) M.I.T., Press, 1967.

3. *Ibid.* p. 490.

Hacia una política de réditos

En una sociedad industrial que desea el crecimiento, es grande la tentación de recurrir a lo que se ha llamado un «socialismo reducido a las adquisiciones»; estamos pronto de acuerdo con una repartición más justa de los frutos de la productividad, a condición de que esa productividad exista. Esta actitud está en consonancia con las ideas de creatividad y de dinamismo innovador. Preconizadas por los managers modernos y abiertos. Pero el riesgo es grande, de propagar, sin curarlas, las tensiones y desigualdades bajo el falaz deseo que ellas se diluirán en la riqueza creciente. Es falso pretender que cada uno está satisfecho desde el momento en que la Nación es más rica: se refiere primero al caso de economías avanzadas de tipo capitalista, pero se aplica también a los países en vía de desarrollo y a las economías llamadas socialistas. El problema de desigualdades de arranque continúa; sabemos cuantas rentas diferentes pueden condicionar el acceso a los bienes culturales, por ejemplo.

No podemos entrar aquí en la exposición de lo que podría ser una política de los réditos ni interrogarnos sobre ciertas experiencias, como la de Holanda, Inglaterra, Alemania o Francia. Notemos asimismo que ella está ligada a la política de participación, aunque sea peligroso ligar de modo estrecho las dos y fingir creer que las astucias de participación en los beneficios solamente, resolvería un problema tan vasto que podría ser un problema de civilización.

Bástanos decir aquí que esta política es necesaria: tiene un papel global de freno a la inflación, debe dosificar las remuneraciones por sector, y, sobre todo, ella no es concebible si no se trata de una política de « todos » los réditos. La política de los réditos debe realizar, sin cesar, el compromiso entre lo equitativo y lo eficiente: el excedente o los « dividendos del progreso », de acuerdo a la excelente expresión de Pierre Masse ¹, deben ser repartidos equitativamente, es decir, eficazmente, entre los asalariados, proveedores de trabajo (manual o intelectual) y las empresas mismas; condiciona tanto el poder de adquisición y en consecuencia, la demanda, como la posibilidad de inversión, y por tanto de creatividad de las empresas. Aquí, nuevamente, la interdependencia funcional de las empresas y de los poderes públicos es incontestablemente marcada: al querer suprimir de hecho uno de los dos polos, nos exponemos inevitablemente a graves errores, que, repercuten siempre eficazmente sobre todos los interesados.

Necesidad de la planificación en las economías de evolución rápida

Sea cual fuere el nivel alcanzado por una economía cualquiera que sea también la posición política en sentido estricto (de izquierda o de derecha), inspirado por el temperamento y la reflexión, una cosa es cierta: en una evolución rápida, a condición de tomar en serio la hipótesis de lo político, el porvenir debe y puede construirse mediante una acción concertada; por consiguiente, la planificación es tan necesaria a nivel global de los poderes públicos como al plan de cada empresa autónoma. De más en más, las decisiones son de largo alcance en cuanto a su plazo de ejecución, la duración de sus efectos, su flexibilidad en cuanto a su medio cambiante e incierto. Algunas de esas decisiones conciernen en primer lugar a los poderes públicos, como la infraestructura « pesada », la reestructuración por sectores y regiones, la educación, los instrumentos financieros; otras, particularmente en materia de tecnología y de gestión, conciernen más bien a las empresas.

1. MASSE Pierre, Les dividendes du progrès, Paris, Éd. du Seuil, 1969.

En todo caso, en problema del futuro, y particularmente, el de un futuro en progreso, no puede ser resuelto si los poderes públicos y las empresas no se vuelven solidarios frente a la incertidumbre: como bien lo muestra Claude Gruson, el costo relativo de esta incertidumbre puede ser reducido, en todo caso, a los límites de lo soportable, por una acción que influye sobre las estructuras nacionales y por la organización de la concertación entre todos los agentes económicos¹. «Aún sobre el plan de la eficiencia económica, escribe, se puede concebir, y es aún probable en el largo término que una democracia aparente esté más expuesta a los riesgos de incertidumbre que una democracia real — es decir una colectividad en la cual las decisiones colectivas de largo alcance son objeto de una verdadera deliberación, desde el momento en que la pantalla de los futuros posibles es enteramente explorada hasta el momento en que la decisión se efectúe. Una elección en que los datos y los criterios son completamente asimilados por los que interesa y que son responsables es a priori más sólida, compromete más profundamente a los que hacen y que deben seguidamente atenerse a la misma, que una elección que resulta de hecho impuesta por una propaganda»².

Esta interdependencia de hecho puede volverse solidaridad, cuando haya reconocimiento efectivo del papel complementario del polo muy largamente considerado como opuesto. Es ésta una condición necesaria, fundamental en la medida en que ese reconocimiento del otro como socio posible, lejos de diluir en conflicto en no se que acuerdo de palabras, desarma las prevenciones y libera los flujos de información. Es la disconfianza, hasta la ignorancia de la realidad que anima a las políticas dirigidas hacia el secreto de la competencia estúpida. Pero esta condición necesaria no es suficiente: hace falta un mínimo de organización, el sentido y la voluntad política de las vías de compromiso? Aún en ese caso «muchos elementos explicativos quedarán muy vagos: la tasa de crecimiento misma, de la que una sólida explicación debe comprender elementos *tecnológicos* y *sociológicos*; las elecciones de orientación de la elevación de los niveles de vida; todo lo que, en los cargos de equipamiento, en los cambios exteriores, traduce una estrategia de empresa y sus resultados»³.

Conclusion

No es este el momento de concluir, como quien da vuelta una página con la íntima satisfacción de haber terminado un sistema. Se trataría más bien de un propósito de etapa en un viaje que está lejos de haber finalizado...

El método científico correcto exige réplica y discusión. Toda reconstrucción es siempre hipotética; debe por lo tanto ser sometida a la crítica...

Si fuera necesario retomar lo esencial de este por demás largo informe, podríamos retener estos puntos:

1. El divorcio entre los hechos en que se nota una intervención creciente de los poderes públicos en la vida económica y las teorías que se fundan más o menos sobre la hipótesis tradicionalmente afirmada como postulado de su inexistencia en ese dominio, es grave: desde el punto de vista de la eficiencia económica que, sin ser un valor o un fin, es sin

1. GRUSON Claude, *Origine et espoirs de la planification française*, Paris, Dunod, 1968, pp. 301-356.

2. *Ibid.*, p. 337.

3. *Ibid.*, p. 291.

embargo una obligación a menudo imperativa, podría explicar ciertas negligencias o ciertos costos que son o serán crecientes.

2. En la era de lo político, arrastrado por los progresos inéditos de las ciencias y las técnicas, las necesidades vitales del desarrollo y del progreso de todo el Hombre y de todos los hombres no pueden ser reunidas más que por macro-decisiones en las que la lógica original será el fruto de una combinación minuciosa de estatismo y de libertad de empresa. Debemos interrogarnos sobre la posible fecundidad y las irremediables esterilidades del estatismo; sobre la posibilidad de recurrir a la libertad de empresa suprimiendo o limitando las brutalidades y derroches del juego social. Nos cuestionaremos admitiendo que ninguna fatalidad social es irremediable, a condición de apoyar el esfuerzo de reforma sobre un análisis realista y de acordarle un plazo suficiente¹.

3. Este análisis debe fundarse sobre un profundizamiento de los conceptos de poderes públicos y de libre empresa. Pero conviene obliterar un cierto número de hipótesis tradicionales convenientes a una época terminada, hasta convertir ciertas costumbres mentales que consagran un orden establecido que enmascara desigualdades e injusticias de más en más insoportables a conciencias de más en más informadas. Deben tomarse en serio nuevas hipótesis favoreciendo el progreso concertado por una acción solidaria, no excluyendo los conflictos, pero admitiendo que el bien colectivo de una sociedad no totalitaria, por estar al servicio de las personas, prevalece sobre la suma de intereses particulares.

4. En esta perspectiva, las empresas libres y los poderes públicos, sean cuales sean sus modalidades concretas de organización, aparecen unas y otras como sujetos colectivos y autónomos, llenando funciones específicas y papeles distintos. Para la empresa, se trata de combinar recursos raros y polivalentes y de este modo crear bienes y servicios de acuerdo a una lógica de creatividad y de innovación, en vista de la satisfacción de las necesidades humanas y bajo la coerción de una rentabilidad medida en término de provecho. En cuanto a los poderes públicos cuya función no se reduce solo al papel positivo de un agente económico, su acción indispensable para la vida económica puede definirse de modo general como la promoción del bienestar colectivo. Esa función se concreta en tareas específicas: planificación y opciones globales, coherencia y compatibilidades de la actividad económica, arbitraje de los conflicto-concursos que ligan los agentes económicos particulares, producción, gestión o control de los bienes y servicios que condicionan inmediatamente el acondicionamiento óptimo de las condiciones económicas... En esas tareas indispensables, los poderes públicos actúan según una lógica de coordinación y de compromiso, en una finalidad de servicio de las personas y de su progreso intersubjetivo, bajo coacción del consenso social o derecho subjetivo de los ciudadanos a la participación (información, consultación, control).

5. Una unión existe entre esos dos polos necesarios a toda vida económica: de las empresas a los poderes públicos, demanda de una in-pu específica en términos de infraestructura; de los poderes públicos a las empresas, quasi-mandato por el cual la sociedad organizada confía a centros autónomos de decisión la función de creatividad, sin la cual no hay crecimiento económico, por lo tanto, no hay desarrollo social, y entonces no hay progreso humano. Esta unión es asimétrica, en el sentido que el Estado, gozando de una presunción de mando, domina las empresas, sin poder negarlas.

1. GRUSON Claude, *op. cit.*, p. 233.

6. Este esquema conceptual debe ser más elaborado para llegar a un modelo formalizado, a partir del cual se podrían deducir soluciones operacionales.

Ciertamente esas soluciones, cuya posibilidad se entreve a término, no son inmediatamente evidentes. Tal esquema del que podrían proceder queda aún oscuro sobre varios puntos. Lo esencial es aún la conversión de las mentalidades hacia una conciencia más aguda de nuestras responsabilidades y de nuestras solidaridades, hacia una pasión más eficaz de justicia. Esta conversión de nuestras costumbres mentales es asunto de lucidez y de coraje; conduce a la reforma de estructuras que, aún sin ella, se haría de todos modos en esos tiempos de mutación, pero entonces bajo forma de reacciones violentas. Claude Gruson resume de manera excelente este punto de vista y la conclusión de su obra magistral será la nuestra: « el riesgo inmediato no es el de un retorno prematuro (en Francia) a un socialismo estéril. Estaría más bien en la asimilación simplista y absoluta del provecho a un indicador de utilidad, aún cuando resulta de un monopolio cuidadosamente mantenido o de innovaciones engañosas; ya que la anulación, en quienes sacan sus rentas de toda actitud crítica al amparo de la legitimidad del provecho prepararía reacciones violentas por las cuales el provecho legítimo sería amenazado.

Una actitud crítica con respecto al provecho (de los individuos como de los pueblos)... define la aventura de la conciencia colectiva. Una humanidad llegada a un alto grado de conciencia mediría la utilidad de su actividad productora con criterios racionales o con criterios estéticos madurados por una alta cultura (realmente disponible para todos) y se orientaría en el sentido de la mayor utilidad (en términos de progreso de todo el Hombre y de todos los hombres), menos por atracción del provecho (individual) que sería estrictamente controlado por la política de réditos, que por un espíritu de servicio. Tal humanidad sería aún capaz de progreso técnico? Personalmente, lo creo. Pero no excluyo que al respecto, sus capacidades se debilitarían comparativamente a las de una humanidad menos sensata, aún sensible al provecho (individual) en que la empresa no tendría repugnancia en buscar su provecho mediante la seducción de falsas innovaciones u organizando el derroche (que engendra la pobreza y la alienación). Nada prueba que el espíritu así falazmente aguijoneado no quede fecundo, aún respecto a criterios racionales.

Así se esbozan los términos de una gran elección. Pero no esta todavía abierta. Por el momento, no tenemos que preguntarnos si el progreso de la conciencia colectiva debe ser controlado. La necesidad se impone, al contrario, de crear primeramente esta conciencia colectiva; a este efecto, encauzarse en un inmenso esfuerzo para comprender colectivamente las condiciones, los medios, los objetivos del desarrollo económico. Inmenso esfuerzo, ya que, de sus resultados, depende nuestra supervivencia de colectividad libre. Una humanidad nueva saldrá poco a poco de ellos; a la cual se le ofrecerán opciones que serán de la naturaleza de las que acabo de definir. Es posible discutirlo. Pero la discusión será realmente útil una vez cumplida la mutación¹.

1. GRUSON Claude, *op. laud.*, p. 434 (nuestros paréntesis).