

## REFLEXIONES EN TORNO AL CONCEPTO Y AMBITO DE LA POLITICA ECONOMICA COMO DISCIPLINA

Juan R. Cuadrado Roura

**Sumario:** 1. Aproximaciones al concepto de Política Económica.- 2. La política económica como acción deliberada y la exigencia de un tratamiento científico.- 3. La Política Económica como área de investigación especializada.- 4. Lo económico y lo extraeconómico en Política Económica.- 5. A modo de conclusión.

*“En su concepción más corriente, la política económica pertenece al campo de estudios del economista: La mayoría de autores ven en ella la coronación o prolongación de los estudios de Ciencias Económicas”.*

*(J. Meynaud: “La elaboración de la política económica”).*

*“Es objeto de nuestra investigación la política económica como disciplina parcial de la Economía Política. Los problemas que ella plantea deben estudiarse desde puntos de vista científicos. En otras palabras, la política económica nos interesa exclusivamente como ciencia. No nos movemos en el mundo del político militante”.*

*(H.J. Seraphim “Política Económica General”).*

En este artículo se recogen algunas reflexiones del autor sobre el concepto y el área problemática de la Política Económica

en cuanto disciplina integrada en el sistema de Ciencias Económicas que se ha ido formando a partir de la Economía Política de los clásicos.

Como es lógico, el espacio disponible no nos permitirá desarrollar el tema con la debida extensión, objetivo que reservamos para una monografía que está ya en preparación y de la que este texto constituye un modesto avance.

En cualquier caso, debe quedar claro que las ideas que aquí se exponen no pretenden “justificar” simplemente a una determinada disciplina académica, sino proporcionar una serie de elementos que permitan desarrollar un fructífero debate sobre el tema.

## 1. APROXIMACIONES AL CONCEPTO DE POLITICA ECONOMICA

Uno de los principales motivos de confusión que existen en torno a la Política Económica, radica en los diversos modos en que pueden tomarse los mismos términos utilizados (“política económica”).

“El concepto de Política Económica —afirma el Prof. Estape (1)— presenta una primera dificultad: es necesario distinguir la actividad intelectual consagrada al estudio de su objeto, de la realidad integrada por dicho objeto”; o lo que es lo mismo: no puede confundirse lo que significa “política económica” en cuanto aplicación de determinadas medidas por parte de la Autoridad, con el sentido que dichos términos tienen en cuanto tratamiento científico de los problemas de la política económica. Tomar la expresión “política económica” en sentido unívoco, sería incidir en una de las confusiones más notables y frecuentes al tratar estos temas, como consecuencia de no distinguir la política económica tomada como “praxis”, de la Política Económica como tratamiento científico de las acciones que llevan a cabo Estado y otras instituciones para dirigir la economía hacia el logro unos

(1) ESTAPE, F.: *Política Económica I*, Tomo 1, Lecc. 1-4, pág. 20, Universidad de Barcelona, Servicio de Publicaciones.

finés determinados. Es solamente en este último sentido, a nuestro modo de ver, en el que la Política Económica debe considerarse una más entre las Ciencias Económicas.

Por política económica, afirma O. Fantini (2), pueden entenderse “tanto la acción que el Estado ejercita según determinados fines sobre la vida económica, como la parte de la Ciencia Económica que estudia tan importante rama de la actividad estatal”. En el mismo sentido se han expresado otros muchos autores, pero, no son pocos los que “llegan a una formulación conceptual que tiene vigencia para definir el contenido de la Política Económica, pero no la disciplina intelectual especializada” (3).

En efecto, pueden citarse no pocos casos en los que, de forma consciente o inconsciente, se tiende a identificar la política económica con un “arte”, en el sentido de acción práctica dirigida a alcanzar unos objetivos, aplicando determinados medios. Ian Tinbergen sostuvo, por ejemplo, que la política económica “consiste en la variación deliberada de los medios para alcanzar ciertos fines” (4). Por su parte, Jean Meynaud, en una definición con un componente político más amplio, ha afirmado que la “Política Económica” la forman “el conjunto de decisiones gubernamentales en materia económica, tomando la expresión “gobierno” en sentido lato para que comprenda las diversas autoridades públicas en un país dado” (5). Finalmente, E.S. Kirschen y sus colaboradores, al esbozar una definición de política económica, en su primer estudio comparativo de la política económica contemporánea, entienden que la política económica es “la intervención deliberada del Gobierno en los asuntos económicos para conseguir sus fines” (6).

(2) FANTINI, Oddone: *Teoría e problemi della Política Económica*; CEDAM, Padova, 1969, pág. 3.

(3) ESTAPE, F.: Op. cit., pág. 28.

(4) TINBERGEN, I.: *Economic Policy: principles and design*; North-Holland Publishing Company, Amsterdam, 1956, p. 6. (Hay traducción del F.C.E., México).

(5) MEYNAUD, J.: *Politique Economique comparée*; edit. policopiada 1954-55; “Le Cours du Droit”, París, p. 3. Citado por F. ESTAPE, op. cit.

(6) KIRSCHEN, E.S. y colaboradores: *Política económica contemporánea*; Ed. Oikos-Tau, Vilasar de Mar, 1969, 2ª edición, pág. 15. Ver también: J. y C. NEME: *Politiques Economiques Comparées*; P. U. F.; París, 1977; versión castellana de Ed. V.Vives, Barcelona, 1979 (*Políticas Económicas Comparadas*), Introducción.

Como puede observarse, todas estas definiciones, y muchas más que podrían citarse —las de O. Morgenstein, Saint-Geours, etc.—, centran su atención en el estudio de cómo el Gobierno —o un gobierno concreto en determinadas circunstancias temporales— utiliza, para conseguir determinados objetivos, unos medios que inciden en el proceso económico. Es en este sentido, por otra parte perfectamente válido, en el que cabe afirmar que la “política económica” es tan antigua como la propia humanidad. Si el hombre, por su misma naturaleza, se organiza socialmente y elige unas autoridades que, por propia iniciativa o por mandato, se proponen objetivos de distintos caracteres, es evidente que sus acciones incidirán en el terreno económico por muy diversas vías, ya sea al tratar de financiar unos gastos de carácter colectivo, o bien para alcanzar unas determinadas metas sociales, para mantener determinados servicios, etc. Evidentemente, es posible distinguir entre aquel tipo de acciones que de forma indirecta afectan al proceso económico y aquellas otras que, de forma “deliberada”, pretenden modificar, controlar, alterar o regular dicho proceso para restablecer el equilibrio, para dinamizar el crecimiento o para mejorar la distribución de la renta, pero, en último término, lo que tenemos son hechos, prácticas, medidas concretas, con sus respectivos efectos económicos y no-económicos.

Sin embargo, como decíamos al principio, la Política Económica puede ser vista también como “una ciencia empírica y normativa” (Di Fenizio) (7), y, por tanto, como una rama de la Ciencia Económica (8) a la que se encomiendan precisamente el estudio de “las formas y los efectos de las intervenciones del Estado en la vida económica para conseguir fines determinados”. Es decir, como sugería el profesor Jané Solá, como “una construcción intelectual teórica con autonomía propia (ciencia empírica, social y normativa, según criterios epistemológicos), que estudia la política económica del Estado” (9).

(7) FENIZIO, F. di: *Le leggi dell'economia*; L'industria, Milano, 1958, pág. 282.

(8) BACCHI ANDREOLI, Silvio: Voz “Política Económica” en el *Dizionario di Economia Politica* (ed. C. Napoleoni), Ed. di Comunità, Milan, 1956, pág. 1149, traducción Ed. Castilla, Madrid. Ver igualmente: G. LEGITIMO: *Il fondamento strutturale della Política Económica*; Guiffre Ed., Milano, 1968; J. JANE SOLA: “Por una estructura operativa de la Política Económica”; en *Rev. Española de Economía*, vol. 1, 1974.

(9) JANE SOLA, J.: *Concepto y Método de la Política Económica*; Fac. CC.EE y EE, Málaga, 1969, p. 350.

Como es lógico, si no se parte de la distinción que acabamos de exponer, es muy fácil que pueda producirse cierto confusio-nismo e incluso un enfrentamiento entre aquellos que sostienen que la “política económica” es acientífica y los que estiman que es posible un tratamiento científico de los problemas que plantea la intervención estatal en el proceso económico, ya que consideran que es posible “teorizar” sobre ella, construir modelos, plantear las alternativas de actuación y reducir la incertidumbre mediante una racionalización y un conocimiento completo de los problemas con que se enfrenta la “política económica estatal”. En este último sentido es en el que Donald Winch reconocía, en su obra “Economics and Policy”, que tanto el amplio número de economistas incorporados profesionalmente al servicio de los gobiernos, como el “desarrollo de métodos cuantitativos de proyección y previsión”, están haciendo posible que se pueda hablar ya de una “teoría de la política económica” (10).

## 2. LA POLITICA ECONOMICA COMO ACCION DELIBERADA Y LA EXIGENCIA DE UN TRATAMIENTO CIENTIFICO DE SU CONTENIDO

Una de las conclusiones más claras que ofrece el análisis del desarrollo histórico de la Ciencia Económica es la de que, en todas las épocas, la realidad social y económica ha exigido que los políticos y los gobernantes tomasen medidas y decisiones sobre problemas que, en bastantes casos, eran (y son) poco o mal conocidos en cuanto a sus causas y consecuencias. De hecho, puede afirmarse que las políticas económicas aplicadas se han anticipado al conocimiento teórico o, cuando menos, que no siempre han podido apoyarse en un conjunto de conocimientos positivos adecuados.

Junto a este hecho podríamos destacar otro cuya importancia es también evidente. La evolución de la política económica en cuanto “praxis” muestra con claridad que se trata de un campo cada vez más complejo, cuyo estudio riguroso está plenamente

(10) WINCH, Donald: *Economics and Policy, a Historical Study*, Hodder and Stoughton, London 1969, pág. 330.

justificado y que en modo alguno puede marginarse por parte de los estudiosos de la Economía. Un breve repaso a la evolución de la política económica real permitirá comprender adecuadamente esta afirmación y justificar la necesidad de tratar *científicamente* su contenido.

1. En la dilatada etapa que procede al nacimiento de la Ciencia Económica, las decisiones del Estado —del soberano, de los gobernantes, . . .— en relación con las actividades económicas constituyeron un variado conjunto de “prácticas” (con reglas o sin ellas), que fueron enriqueciéndose con las mismas experiencias que ellas proporcionaban. Los propios agentes que decidían tales acciones político-económicas tuvieron, de hecho, una preocupación bastante limitada por alcanzar un mayor conocimiento de las relaciones de interdependencia que existían en los fenómenos económicos, de tal modo que, de ordinario, las decisiones se producían dentro de un campo de aplicación reducido y con unos fines ceñidos y concretos (11).

La principal característica de las medidas y reglas dictadas en la etapa precientífica fue, sin duda alguna, su carácter fragmentario. Se delimitaba un problema, se hacía referencia a las circunstancias de lugar y tiempo que lo rodeaban, y se pasaba casi directamente a recomendar una medida determinada, lo cual “nada tiene de extraño al faltar un verdadero sustrato teórico” (12).

Lo que acabamos de sostener no justifica, sin embargo, que puedan minusvalorarse los notables esfuerzos que hicieron algunas Escuelas para racionalizar y ordenar la gestión del Estado en orden a conseguir determinados fines y evitar pérdidas y quebrantos a la economía nacional. Tal fue el caso, más que conocido, de los Cameralistas. Para ellos, la política económica era ya un apartado de la Ciencia de la Administración, como puede comprobarse en la mayoría de sus obras (13). “La potencia del

(11) Vid. DEMARIA, G.: *I Grandi Sistemi Coercitivi*; Ed. CEDAM, Padova, 1969, Cap. II.

(12) Vid.: F. ESTAPE: op. cit., p. 3.

(13) Cfr. SCHUMPETER, J.A.: *History of Economic Analysis*; G. Allen & Unwin Ltd., Londres, 1963, pp. 143 y ss.

Estado, el cumplimiento de la voluntad del príncipe y la realización de las aspiraciones del Estado, se erigen en principios supremos que condicionan todas las esferas de la vida colectiva”, y se intentan sugerir los medios más adecuados para alcanzar tales objetivos, empeño en el que los Mercantilistas constituyeron un grupo particularmente relevante.

Aunque el grueso de las aportaciones de los principales economistas del periodo tienen una marcada orientación pragmática, pueden encontrarse también en ellos importantes aportaciones analíticas (Child, Mun, Serra, . . .) y no falta, sobre todo en las corrientes germánicas, un claro deseo de delimitar los campos científicos que en principio aparecían superpuestos o confundidos. J. H. Justi (1720-1771) es uno de los que primeramente intenta distinguir la Economía, el Comercio, y la Ciencia de la Administración o “de las intervenciones políticas” (Staatwissenschaft). Más tarde, Karl H. Rau (1792-1870), dividirá los campos de la Economía Política en tres partes —que corresponden a los tres volúmenes de su obra (14)— según los siguientes contenidos: doctrina general de la Economía; Política Económica; y Ciencia de la Hacienda. K.H. Rau, al aislar la Política Económica como una rama del conocimiento económico, no hacía sino ayudar a que cristalizaran definitivamente las posiciones mantenidas tradicionalmente por los autores alemanes que, en cierto modo, fueron decisivas para el futuro de la Política Económica.

2. Los primeros pasos de la Ciencia Económica, en cuanto tal, estuvieron guiados por la creencia en el orden natural y por la admisión implícita de que los fenómenos económicos podían ser aislados y estudiados, hasta cierto punto, sin atender a los aspectos políticos y sociales con los que siempre aparecen ligados. La política económica fue entonces una consecuencia de la misma Ciencia Económica. No existió como disciplina diferenciada (sí como vertiente “aplicada” o “práctica”). Las acciones económicas debían dirigirse básicamente a que se cumplieran las “leyes naturales”, y éstas necesitaban ser descubiertas tanto en lo referente a la producción, al comercio y a los salarios, como en el

(14) Su obra se titulaba “Lehrbuch der politischen Oekonomie” y fue publicada en Heidelberg (1826-1835). Cfr. J.A. SCHUMPETER *History*. . . , op. cit., Cap. III.

campo de las relaciones internacionales, etc. . . . El Estado no debía falsear la condición esencial del equilibrio interno y externo: la libertad de mercado, sino favorecer *su acción*.

Sin embargo, no por ello puede afirmarse —como se ha hecho algunas veces— que el papel económico del Estado fuese nulo durante la etapa de primacía del liberalismo económico. Era el Estado quien debía procurar la libertad de los contratos, evitar las coaliciones (Ley Le Chapelier de 1791), mantener las estructuras de la economía de mercado, hacer respetar la propiedad individual, etc., aparte de que, cualquiera que fuesen los puntos de vista de los teóricos, existía, de hecho, una verdadera *política económica del Estado* que, al proteger un tipo concreto de organización económica, favorecía en nombre del interés general, a algunos grupos económicos (los industriales) en detrimento de otros (los agricultores y asalariados). Los análisis disponibles sobre la política económica del período confirman las diferencias existentes entre *teoría* y *praxis*, la interesada beligerancia de los gobernantes en la utilización de instrumentos de tipo fiscal, financiero (15) y comercial, y, en general, la irregular vigencia y respeto de las leyes del mercado y del supuesto orden natural.

En el terreno del comercio internacional, el llamado Estado liberal actuó constantemente como protector de las economías nacionales a través de las tarifas aduaneras y otras medidas indirectas (aunque se produjeran excepciones: Inglaterra 1850-1931), y la política colonial no fue sino la expresión de un afán de conquista de los mercados exteriores valiéndose incluso de procedimientos militares, como ocurrió en los casos de la Gran Bretaña, Francia, Alemania y Bélgica. En definitiva, como ha puesto de manifiesto Corrado Gini: “aquellos Gobiernos que se proclamaban librecambistas y que son considerados como prototipos del librecambismo, en realidad lo fueron sólo en ciertas cuestiones o contingencias en que dicho sistema tenía utilidad para su patria; por el contrario, intervinieron sin vacilación, y a veces también sin escrúpulos, en materia económica, cuando creyeron que lo exigía el bien nacional. La actuación del librecambismo no repre-

(15) Cfr. el magnífico estudio del profesor FUENTES QUINTANA: “*Doctrinas económicas y Hacienda Pública*, Edición policopiada, Cap. II.

senta, por tanto, según nuestro parecer, la negación de la política económica, en general circunscrita a sectores determinados y respondiendo a los intereses de la nación en cierta fase de su desarrollo” (16).

3. Tras un período lleno de optimismo y no exento de euforia, en el que probablemente se pretendió obtener de una ciencia social naciente, como era la Economía, más de lo que podía dar de sí, hubo que enfrentarse abiertamente con el desencanto que supuso comprender que la labor del Estado no podía reducirse —simplemente— a corregir los ‘desvíos’ de las leyes naturales del proceso económico. Se planteaban tal número de problemas que ni siquiera los más aguerridos defensores del liberalismo económico radical eran capaces de no dudar de la supuesta ‘perfección’ del orden natural. Si las cosas discurrían libremente, algunos fenómenos considerados ‘no deseables’ aparecían en escena, afectando colectivamente a la nación o provocando deplorables cargas sobre amplios sectores sociales. El papel del Estado y, por consiguiente, el de la política económica, no podía quedar reducido —ni siquiera teóricamente— a la corrección de desviaciones o a la simple tarea de crear un clima favorable a la competencia y al libre intercambio, sino que era necesario promover y alcanzar fines mucho más amplios que los derivados de simples planteamientos económicos.

Pues bien, en este contexto histórico empezaron a emerger, precisamente, importantes corrientes doctrinales que, con el indiscutible apoyo de los hechos, infligieron duros golpes a unos planteamientos teóricos y político-económicos excesivamente simplistas. Desde un punto de vista teórico, la política predominantemente ‘ordenadora’ de los clásicos acabaría disolviéndose de forma progresiva ante las exigencias del enfoque *pluralista* que establecían las nuevas tendencias del pensamiento económico. Los marginalistas, por ejemplo, al incorporar el concepto de utilidad marginal y el subjetivismo a su análisis, contribuyeron de manera clara a que el objetivo ‘distribución’ ocupase —al menos en teoría— un lugar de rango similar al objetivo ‘máxima producción’

(16) Cfr. GINI, Corrado: *Patología Económica*; Edit. Labor, Barcelona, 1958, pp. 715-716.

que había dominado los tratamientos doctrinales anteriores. La 'distribución' podía entonces debatirse en términos analíticos y no mediante simples leyes morales o éticas; la 'utilidad', y con ella el bienestar, proyectaba importantes implicaciones sobre la política distributiva, particularmente en la vertiente impositiva de la actividad fiscal.

En la vida real, el brillante cuadro de progreso económico que habían podido vivir los países de cabecera de Europa a lo largo de la segunda mitad del s. XIX, se vio ensombrecido por reiteradas crisis de carácter cíclico: 1873, 1890, 1900, 1907, son años en los que se produjeron sensibles retrocesos en la producción, numerosas quiebras y considerables retrocesos en los niveles de empleo. De hecho, las crisis se agravaron incluso progresivamente, hasta golpear de forma simultánea y creciente a muy diversos países: la de 1907 afectó básicamente a Estados Unidos, Alemania, Inglaterra y Francia; la de 1920 fue ya general, y la de 1929, señaló, como tantas veces se ha afirmado, "el fin de la etapa liberal" y el comienzo de la políticas económicas intervencionistas dirigidas.

Las líneas de evolución que acabamos de diseñar, no deben hacernos olvidar, sin embargo, que las inquietudes de carácter teórico precedieron visiblemente a la gran conmoción que el 'crack' del 1929 provocó en el terreno de los fines y medios de la política económica.

El profesor Pigou había adoptado ya, como se recordará, un enfoque bidimensional en su tratamiento del bienestar: el 'dividendo nacional', o tamaño del producto, y su 'distribución' eran los dos ejes del esquema. Sin embargo, muy pronto manifestó también su preocupación por un tercer campo problemático: el paro y las causas de sus fluctuaciones. "La relación entre el bienestar económico y el dividendo nacional —diría Pigou en la primera edición de su "Economía y Bienestar"— es tridimensional, ya que aquél depende del volumen de éste, de su distribución y de su variabilidad", al mismo tiempo que afirmaba que si no disminuye el volumen del dividendo nacional y no se perjudica su distribución, 'cualquier causa que disminuya su variabilidad servi-

rá para mejorar, en general, el bienestar económico' (17).

4. La crisis de 1929 constituyó, como se sabe, un importante punto de inflexión en la historia del desarrollo de las economías occidentales: su intensidad, y la gravedad y duración de sus efectos, modificaron profundamente las concepciones relativas al funcionamiento del sistema y a la intervención del Estado.

La crisis, iniciada en Estados Unidos en aquel famoso 18 de octubre de 1929, afectó progresivamente a todos los países del mundo. La depresión se prolongaría prácticamente hasta 1936, manifestándose con mayor o menor intensidad según los diversos países. Cada uno de ellos adoptó medidas diversas y de una desigual eficacia para sortear y remontar la depresión y sus penosos efectos. En Estados Unidos, el primer frente de lucha contra la depresión utilizó como arma fundamental la política monetaria. La Reserva Federal disminuyó la tasa de interés y compró títulos en el mercado para detener la inflación. Más tarde la "Glass Steagall Act" permitiría a la Reserva Federal reemplazar la cobertura de billetes a través de efectos de comercio por Fondos del Estado, a la vez que se procedía a emitir bonos con garantía del Estado para la industria, el ferrocarril, etc. La segunda etapa de la lucha (1933), coincide con la subida al poder del Presidente Roosevelt y la puesta en marcha de su política del "New Deal". Se trataba de actuar colectivamente en el terreno de la moneda, del crédito y del comercio exterior (ruptura oro-dólar, devaluación, política arancelaria, . . .), en el agrícola, (restricción de producciones, indemnizaciones a los agricultores, . . .), en el industrial (sistema de códigos industriales, medidas contra la competencia desleal, . . .), y a través del incremento de las rentas y del poder de compra de la población.

Por su parte, Alemania recibió el impacto de la depresión en 1931 y 1932 (6 millones de parados; producción industrial a unos niveles inferiores al 60% de la que se había alcanzado en 1928, etc.). Tras una etapa de agravación de la depresión debido

(17) PIGOU, A.C.: *Welfare and Economics*; cita recogida de T.W. HUTCHISON: *Positive Economics and Policy Objectives*; Allen & Unwin, Londres, 1964, p. 14. (Existe versión en castellano de Edit. V. Vives, Barcelona, 1971).

a la política errónea practicada por el gobierno anterior a Hitler (1933), las medidas adoptadas por éste mostraron, de manera bastante clara, que en una economía en la que existen recursos productivos suficientes, el financiamiento de las inversiones públicas o privadas por el crédito, sin disponer previamente de ahorro, estimula la actividad económica y permite incrementar ampliamente la producción, el empleo y la renta nacional. Ni más ni menos que lo que Keynes mostraría, en 1939, mediante su innovador análisis teórico.

Hasta el momento en que se iniciaron las crisis generalizadas, los economistas y los hombres de Estado estimaban que las depresiones que jalonaban la evolución de las economías capitalistas podían ser sorteadas por los mecanismos económicos. El automatismo aseguraba una vuelta de la economía al equilibrio y, salvo ciertas actuaciones moderadas sobre el crédito y determinadas medidas sociales, parecía que lo más aconsejable era permitir que se produjeran periódicamente los indispensables reajustes y que el propio sistema procurase una redistribución de los recursos productivos que, en último término, favorecería la recuperación y expansión de la economía.

De hecho, esta 'ortodoxia' solamente era combatida —y, sin duda, sin grandes resultados en el orden práctico— por las críticas y las propuestas de algunos economistas que, una y otra vez, ponían de relieve las transformaciones estructurales que se habían operado en la economía capitalista, la ampliación de los monopolios y de la concurrencia imperfecta, el bloqueo de los mecanismos automáticos de reequilibrio y que, en base a todas estas razones, deseaban una intervención reguladora del Estado. Sin embargo, las incipientes discusiones teóricas y doctrinales fueron rebasadas por los propios hechos. La amplitud de la depresión, la intensidad del paro, la gravedad de los problemas sociales y sus consecuencias de orden político, forzaron a que todos los gobiernos tomaran medidas destinadas a favorecer la recuperación de la actividad económica. La nueva noción de "economía dirigida" entra entonces en el terreno de los hechos reales.

Fue precisamente en este momento cuando Keynes propor-

cionó una racionalización teórica a las políticas puestas en marcha entre 1930 y 1935. Su Teoría General fue, ante todo, una propuesta abiertamente favorable a una intervención beligerante por parte de los "policymakers" de cada país: la política del "pleno empleo" acababa de nacer. Los desarrollos keynesianos proponían una política eminentemente pragmática en la que el pleno empleo se convertía en el principal objetivo de cualquier política económica (18). Las ideas en torno a la acción del Gobierno y a su peso dentro del volumen global de la economía, justifican que Alec Cairncross afirme que, a partir de entonces, debe hablarse ya con propiedad de una economía 'manipulada' e intervenida ("managed economy") (19). Al finalizar la segunda Guerra Mundial, el pleno empleo acabaría convirtiéndose prácticamente en un mito social incuestionable y la intervención estatal en las economías pasaría a ser —tras el difícil trauma de la guerra— un supuesto que apenas requería comentario.

A pesar de lo que hemos afirmado, la economía keynesiana no constituyó tampoco una construcción destinada a convertirse en una estructura doctrinal monolítica. Pierre Masse señaló, con cierta agudeza, que la Teoría General de J.M. Keynes fue "preciosa por su aproximación global, pero más defensiva que conquistadora" (20) y Arthur Smithies hace notar, por su parte, que "cuando el sistema económico se aproximaba a ese pleno empleo deseado, la posibilidad de un *conflicto* entre objetivos (pleno empleo-estabilidad de precios), que la propia Teoría General ya anticipaba, se hizo evidente".

En un plazo relativamente breve, los *conflictos* entre los diversos objetivos político-económicos fueron ampliándose de tal forma que, una vez recuperados los niveles productivos de la preguerra, se plantearon ya los inevitables problemas de elección de alternativas, con la correspondiente necesidad de poner al descubierto posiciones apoyadas en determinados juicios de valor. En

(18) BLAUG, Mark: *Economic Theory in Retrospect*; Irwin, 1968, p. 663.

(19) CAIRNCROSS, Alec (edit.): *The Managed Economy*, B. Blackwell, Oxford, 1970, pág. 4.

(20) Cfr. MASSE, P.: *El Plan o el antiplan*; Labor, Barcelona, 1968, p. 64.

este sentido, el Capítulo II del famoso Informe Radcliffe (21) constituye una elocuente muestra del problema. Frente a aquella simplicidad de objetivos admitidos en el Informe del Comité McMillan en 1914, el Informe Radcliffe no sólo establece una mayor pluralidad de objetivos, si no que subraya claramente su incompatibilidad y la necesidad de una estrategia conjunta a partir de un determinado "trade-off" entre ellos. La elección del mismo, y sus posibles variaciones posteriores, debe efectuarla el Gobierno, ya que "la inmoderada prosecución de uno o varios de estos objetivos a expensas de otro podría imponer una intolerable tensión en el cuerpo social". Tal sería el tipo de problemas con los que la política económica contemporánea debía enfrentarse hasta llegar a nuestros días.

5. El panorama que ofrecen las políticas económicas aplicadas tras la II Guerra Mundial es extremadamente sugestivo, tanto en cuanto a las diversas estrategias y tácticas políticas alumbradas para alcanzar la pluralidad de objetivos comunmente admitidos, como en relación con los problemas específicos de "política económica" con que se enfrentan quienes debe elaborar los programas de acción y cuantos economistas actúan como asesores, consejeros o *policymakers*: cuantificación de objetivos, medios y efectos, problemas de compatibilidad, estrategias a corto y largo plazo, coordinación, etc. . . . Ya no se trata, simplemente, de alcanzar un grado de empleo aceptable, sino de intentar el rápido desarrollo de las economías, a la vez que se obtiene una distribución más equitativa de la renta y una amplia difusión del desarrollo económico en todo el país, sin olvidar las relaciones con otros países y la necesidad de lograr una coordinación a nivel internacional. En definitiva, un panorama complejo que va desde la necesidad de comprender las causas que explican las grandes diferencias entre el desarrollo económico de los distintos países (22) y las alternativas políticas a tener en cuenta, hasta las implicaciones que representa optar por un crecimiento equilibrado y estable.

(21) "Report of the Committee on the Working of the Monetary System"; Her Majesty's Stationery Office, Londres, 1959. Hay una traducción española de las partes más destacadas en "Revista de Economía Política", enero-junio 1960 y enero-abril 1961.

(22) Vid. por ejemplo MYINT, H.: *Economía de los países en desarrollo*; Rialp, 1965, pág. 9.

La política económica contemporánea ha visto, pues, como se ha acelerado gradualmente la formulación pluralista de objetivos, pero, esta misma multiplicación de frentes, está exigiendo que los economistas y los políticos se enfrentan con áridos problemas que demandan un planteamiento científico de las alternativas más racionales. La necesidad de asegurar el crecimiento del producto global de forma que, de acuerdo con el crecimiento de la población, se alcancen los niveles de vida apetecidos; la necesidad de regular la evolución del producto global evitando expansiones excesivas y contracciones profundas de la actividad; la conveniencia de favorecer la movilidad de los factores sin que se alteren excesivamente los niveles de empleo deseables; los deseos de eliminar las tensiones inflacionistas y de evitar desequilibrios en la balanza de pagos, etc., obligan a que la política económica actual ya no pueda ser ni un *recetario simplificado* de las medidas a aplicar en cada situación patológica conocida, ni un *conjunto de acciones aisladas*, cada una de las cuales pretende actuar en favor de un determinado objetivo prescindiendo de los demás. En definitiva, podría decirse que la política económica moderna no se propone ya ni el crecimiento a cualquier precio, ni un olvido de la distribución o del pleno empleo en base a una hipotética mejora en la asignación de recursos. Tampoco se busca el simple éxito a corto plazo, sino el crecimiento y la estabilidad duraderos: las metas a largo plazo.

6. Si lo expuesto no fuera suficiente para demostrar la necesidad de que la "política económica" se vea apoyada por un tratamiento científico de todos estos problemas, dos hechos más refuerzan tal necesidad.

En primer lugar, el Estado ha adquirido, en las recientes etapas de la historia contemporánea, un peso económico realmente formidable. De hecho, controla en muchos casos en torno a un 35, cuando no un 50% del P.N.B. de gran parte de los países que se siguen considerando dentro de la órbita de las economías de mercado (23). Directa o indirectamente, el Estado ha ido absorbiendo innumerables funciones que antes quedaban olvidadas o

(23) Cfr., entre otras fuentes, *Lecciones de Hacienda Pública*, E. FUENTES QUINTANA, Facultad de CC.PP. EE. y CC., Madrid, 1972, Cap. II.



que permanecían en manos de sujetos e instituciones privadas. Tal volumen representa la posibilidad de que las decisiones estatales de política económica tenga un trascendente peso en el comportamiento del proceso económico; cabe incluso la posibilidad *real* de que el Estado tenga en sus manos la alternativa de dirigirlo del modo que se considere más conveniente, utilizando las numerosas palancas, instrumentos, servicios, empresas y organismos estatales y paraestatales que quedan bajo su control.

En segundo lugar, desde finales de la Segunda Guerra Mundial, las técnicas de análisis y de previsión de la actividad económica se han desarrollado también de modo considerable. Los instrumentos de análisis de relaciones interindustriales y de contabilidad nacional, las encuestas a todos los niveles, las series estadísticas, los modelos de comportamiento económico, etc., posibilitan un mejor conocimiento de la evolución de las grandes magnitudes. El Estado, mejor informado, y teniendo a su disposición medios de observación y de previsión adecuados, ha incrementado considerablemente sus posibilidades de actuación y de control mediante procedimientos más eficaces y coordinados. Ya no se piensa en una política fiscal dedicada a corregir las fases de las fluctuaciones, ni en una política monetaria expansiva o contractiva, sino en la posibilidad de utilizar una batería de medidas a corto y largo plazo, debidamente coordinadas, que permitan alcanzar, de forma conjunta, el abanico de objetivos deseados.

¿Cuál es, pues, el gran reto que el mundo actual lanza a quienes tienen en sus manos la posibilidad de utilizar medidas de política económica para dirigir la economía?

Lo que se pide a la "política económica", entendida como posibilidad de intervención en el proceso económico de producción y distribución, es que estimule, que facilite, que discipline, el propio proceso —así como los sujetos y las decisiones que el mismo lleva implícito—, de tal forma que una actuación coordinada permita alcanzar en el máximo grado los grandes objetivos deseados. Lo que se pide al Estado, como principal agente de la política económica, no es que se limite a efectuar simples correcciones o a limitar la libertad de los individuos y de las unidades de producción en orden al bien común, si no que intervenga con

medios propios, creando empresas propias, cooperando con otras, estimulando el ahorro y dirigiendo y controlando las grandes magnitudes de la economía, de la forma más conveniente posible.

En este punto, existe un consenso bastante general. Incluso en aquellas latitudes en las que los aires del liberalismo económico han predominado durante muchos años y están presentes todavía, se llega a afirmar que "nosotros, al final, aceptamos lo que se aceptó como ley hace veinte años (en la ley del Empleo de 1946); a saber, que el Gobierno Federal tiene una *responsabilidad mucho mayor* en la estabilidad, en la distribución y en el crecimiento económico de la nación" (24).

"Mientras se consideró al Estado como algo superpuesto al conjunto de la nación, y a veces incluso contrapuesto a ella —concepción que era natural en los períodos en que el Estado no era la organización jurídica de la nación misma . . . —, se explicaba que la voluntad de los ciudadanos estuviera dirigida a limitar todo lo posible la intervención del Estado" (25), pero, actualmente, cuando además de los objetivos primarios de política económica se deja en manos del Estado la responsabilidad de atender a los requerimientos de seguridad social, trabajo, higiene y sanidad, enseñanza, servicios públicos adecuados, etc., la intervención del Estado encuentra apoyo y se ve forzada a buscar planteamientos *científico-prácticos* para que su acción sea —en lo posible— más racional y adecuada (26).

El ataque al funcionamiento práctico de una economía en la que los mecanismos y resortes del proceso económico funcionen libremente, sigue y tiende a aumentar (27). Se comprueban los efectos negativos que tal libertad absoluta provoca, se detecta la existencia de macrounidades complejas, de acciones que proceden de forma asimétrica, de unidades de poder y de decisión cuya acción puede bascular desde una influencia muy limitada y/o

(24) HELLER, Walter W.: *Nuevas dimensiones de la economía política*; Edit. Labor, Barcelona, 1969, pág. 15.

(25) GINI, C.: *Patología*. . . ; op. cit., p. 719.

(26) *Ibíd.*, pág. 719.

(27) Cfr. POPPER, K.: *La sociedad abierta y sus enemigos*; Paidós, Buenos Aires, 1967, Tomo II, pág. 160.

controlada, hasta la dominación total, y se llega a la conclusión —como hace el Prof. Perroux— de que es el Estado quien debe intervenir *de forma coherente* para lograr una maximización, si no teórica si *práctica*, del beneficio económico de la colectividad; “a él corresponde alterar los equilibrios concretos espontáneos, para promover una estructura y suscitar un resultado distinto de los que habrían obtenido espontáneamente, es decir, que le corresponde dar realidad a unos equilibrios concretos deseados” (28).

La confianza en la regulación “automática” ha desaparecido casi totalmente. Una afirmación de Walter W. Heller refiriéndose a las divergencias existentes entre él y M. Friedman, nos muestra su unanimidad en este punto: “Cierto que nosotros —dice Heller refiriéndose a él y a Friedman— todavía diferimos sobre la táctica y el empleo de medidas monetarias y fiscales para la estabilización. Por ejemplo, no estamos de acuerdo respecto a cuándo apretar los torniquetes monetarios y fiscales en una economía recalentada o aflojarlos en caso contrario. *Pero estamos de acuerdo en que la economía no puede regularse por sí misma.* Ahora tenemos por seguro que el Gobierno debe actuar para proporcionar la estabilidad esencial a unos niveles de empleo y crecimiento que el mecanismo del mercado, por sí mismo, no puede proporcionar” (29).

7. Hemos hablado de la necesidad de ‘regular’, de ‘dirigir’, de ‘corregir’ el proceso económico y hemos asignado tales tareas a la “política económica” entendida como praxis. Podríamos añadir a tales exigencias, la de ejercer un ‘control’ sobre los fenómenos económicos reales. “El *control* es, por fuerza, —nos dice W.J. Samuels (30)— una dimensión político-económica fundamental, que acredita un papel principal al reconocerse que la resolución de los problemas económicos básicos descansa sobre la *posibilidad de ejercerlo*”.

(28) Cfr. en las opiniones del Prof. F. PERROUX en torno al equilibrio y a las alteraciones del mismo, en sus obras *La Economía del siglo XX* (Ariel, Barcelona, 1964, 1970) y *Economía y Sociedad* (Ariel, Barcelona, 1965).

(29) HELLER, W.W.: *Nuevas dimensiones*. . . ; op. cit. . . , p. 21. El subrayado es nuestro.

(30) SAMUELS, W.J.: op. cit., p. 268.

No debe entenderse, sin embargo, que toda la gama de tareas que acabamos de señalar encaje exclusivamente dentro del sistema económico de mercado, puesto que los diferentes sistemas de organización económica encuentran su origen, en buena parte, en los diversos modos de entender el *ejercicio* de dichas tareas. En unos casos, éstas quedarán absolutamente en manos del Estado, como ente rector absoluto, y en otros, se confiará en la colaboración privada dentro de unas instituciones legalizadas y más o menos libres (31), pero, en definitiva, en ningún caso deja de exigirse tal intervención.

Esta misma responsabilidad de intervenir en el proceso económico ¿no justifica acaso que se busque un tratamiento científico de todos los problemas que comporta tal intervención?, ¿no constituye éste un campo de estudio suficientemente sugerente, amplio y útil, como para que la Ciencia Económica no omita su tratamiento dentro de su propia zona problemática, sin relegarlo fuera de ella? El hecho de que este tipo de problemas lleve aparejadas cuestiones éticas, políticas, jurídicas y sociológicas, no justifica, a nuestro entender, que la evidente complejidad que comporta todo enfoque interdisciplinario aconseje abandonar su tratamiento si no todo lo contrario: su *importancia* y su propia *trascendencia* en las etapas históricas modernas —como creemos haber demostrado—, exige que se les conceda plaza en ese “gran autobús de la Economía”, utilizando la conocida expresión de J.A. Schumpeter.

### 3. LA POLITICA ECONOMICA COMO AREA DE INVESTIGACION ESPECIALIZADA

1. “La vocación de la Ciencia Económica a ocuparse de la política económica —afirma Meynaud (32)— está tan unánimemente admitida que ni siquiera es necesario plantearse el problema”.

(31) El problema de los sistemas y de las relaciones entre el mercado libre, plan e intervención estatal, es básico, aunque no podemos tratarlo en este contexto, dado que desdibujaría el hilo de nuestro razonamiento y exigiría una extensión claramente excesiva.

(32) Cfr. MEYNAUD, J.: *La elaboración de la Política Económica*; Tecnos, Barcelona, 1969 (2ª edic), Cap. I.

Sin embargo, dando por supuesto que la política económica no puede excluirse del campo de la Ciencia Económica, cabe preguntarse qué lugar que ocupa dentro de ella y cuál puede ser su contenido y su base científica.

La respuesta a la primera de estas cuestiones podría encontrarse quizás en aquella radical afirmación de M. Bunge (33) con relación a los campos de investigación: "la investigación científica es *especializada* y una de las consecuencias del enfoque analítico de los problemas es, precisamente, la especialización".

Realmente, son ya muchos los autores —entre los que, naturalmente, nos incluimos— que sostienen que la política económica del Estado, es decir, toda la gama de posibilidades de intervención deliberada de la autoridad en el proceso económico en busca de ciertos objetivos, y todos los problemas anejos a la misma, pueden y deben ser objeto de un *estudio especializado*, realizado con carácter científico. Su contenido debe abarcar, como decía F. Zeuthen hace algunos años, desde la simple exposición y análisis de las medidas políticas pasadas y presentes, hasta el análisis de los móviles políticos, deseos y opiniones, pasando por investigaciones históricas y estadísticas sobre los efectos reales de ciertas medidas o los efectos probables de las medidas posibles, etc. (34). Todas ellas son cuestiones que los análisis teóricos no suelen considerar, al igual que ocurre con los problemas de elaboración de las políticas económicas, la falta de consistencia en los fines o en los medios, el estudio de los efectos indirectos y tantos otros aspectos a los que el economista debe dar respuesta en base a unos principios científicos.

Es conveniente, sin embargo, matizar las anteriores afirmaciones y examinar algunos puntos que parecen importantes.

Ha quedado ya muy superada la postura que sostenía el Profesor Bresciani-Turroni en su *Introduzione alla politica economi-*

(33) BUNGE, M.: *La ciencia, su método y su filosofía*; Ed. Siglo Veinte, Buenos Aires, 1969, pág. 25.

(34) Cfr. ZEUTHEN, F.: *Economic Theory and Method*; pág. 20, op. cit. por F. ESTAPE en op. cit., pág. 22.

ca (1942) que, en otros tiempos, constituyó el punto de partida para muchos economistas dedicados al estudio de nuestra disciplina. En ella Bresciani afirmaba, entre otras cosas, que "el estudio científico de la Política Económica significa en sustancia: análisis de los efectos de las intervenciones estatales" (35).

A nuestro entender, la posición de Bresciani-Turroni debe considerarse obsoleta en base a dos motivos importantes. En primer lugar porque, a pesar de que atribuía un carácter científico a nuestra disciplina, dejaba su contenido reducido a una parte no muy extensa de su posible tarea, lo cual, sólo de modo muy parcial justificaría su pretendida autonomía. Y, en segundo término, porque este autor, siguiendo un criterio que algunos relevantes autores han considerado ortodoxo, partía del supuesto de que los fines no debían ser tratados por el economista; la tarea de éste tenía que limitarse por principio, al aspecto 'técnico', es decir, a indicar los medios más adecuados para alcanzar las metas que el político le señalaba. Como ya he indicado en otros trabajos, la dicotomía fines - medios constituye un planteamiento equívoco y bastante simplista; y el postulado científico de referencia debe considerarse rebasado a partir del momento en que se acepta que los medios, los fines, y todas sus implicaciones valorativas y de toma de decisiones, deben incluirse en la Política Económica entendida como disciplina científica especializada.

En el mismo sentido puede considerarse también fuera de lugar aquella definición del contenido de la Política Económica que proponía Karl H. Rau cuando afirmaba que "la Política Económica está constituida por la exposición científica de las *reglas* en que debe inspirarse esta actividad" (36).

Una concepción de este tipo debe abandonarse, desde nuestro punto de vista, por los tres motivos siguientes: en primer término, porque, a pesar de todo, dicha definición está más cerca del concepto de "arte" que del de "ciencia"; en segundo lugar,

(35) Cfr. BRESCIANI-TURRONI, C.: *Introducción a la Política Económica*; Bosch, Barcelona, 1953, pág. 21.

(36) Cfr. WEBER, A.: *Política Económica*; I. Bosch, Barcelona, 1940, pág. 14, cit. por F. ESTAPE, op. cit., pág. 21.

porque tal definición hace pensar que el autor confunde la misma "actividad con el análisis especulativo; y, finalmente, porque la tarea de construir un "recetario general" de política económica constituye una propuesta bastante inútil. Quienes han encaminado sus pasos hacia este fin, han debido abandonar sus propósitos al comprobar, una y otra vez, la diversidad de problemas reales con los que cabe enfrentarse y el indiscutible hecho de que muy pocos de ellos admitían soluciones completas a partir de unos principios estrictamente económicos (37).

Hay que dirigirse, por tanto, hacia otros derroteros más amplios y sólidos en los que basar la autonomía científica de la Política Económica, los cuales solamente parecen encontrarse entre aquellos que piensan en una Política Económica cuyo punto de partida sea: una *Teoría de la Política Económica*, como reflexión previa y fundamento científico de la disciplina. ¿En qué consiste esta Teoría de la Política Económica? "Por así decirlo —sostiene el Profesor J. Jané Solá—, en su sentido teórico, la política económica efectúa el análisis de sí misma "introvertidamente"; tiene un significado epistemológico, es ciencia de la política económica" (38).

Veamos, pues, qué cabe deducir cuando nos internamos —con afán de reflexión científica— en lo que constituye el ámbito de la 'política económica'. Indudablemente puede ayudarnos a clarificar el campo analítico y la base científica de la Política Económica en cuanto disciplina.

## 2. La primera observación que puede desprenderse, por su-

(37) En relación con la posibilidad de que dicho "arte" pudiera construirse a partir de simples elementos económicos, el propio J. Neville KEYNES observaba lo siguiente: "Es cierto que en unos pocos casos —tales como los monetarios y bancarios— nos encontramos con que una vez determinadas las consecuencias económicas de una propuesta dada, tenemos ante nosotros prácticamente todos los datos necesarios para tomar una decisión prudente en relación con su adopción o rechazo. Sin embargo, generalmente, cuando pasamos, por ejemplo, a tratar problemas de tributación o problemas que se refieren a las relaciones del Estado con el comercio y la industria, o discutir los esquemas comunistas y socialistas, estamos lejos, muy lejos, de que las condiciones económicas dominen el campo de forma exclusiva. Es preciso tener en cuenta consideraciones éticas, sociales y prácticas, que se encuentran fuera de la esfera científica de la Economía". Cfr. J.N. KEYNES: *The Scope and Method of Political Economy*; Londres, 1891 (reimpresión de Kelley), pág. 101.

(38) Cfr. JANE, J.: *Concepto...*; op. cit., pág. 345.

perfidial que sea nuestro análisis, es que el conjunto de problemas recogidos bajo el amplio título de "Política Económica" presenta, a efectos de investigación, una gran *heterogeneidad*. En este sentido, hay que aceptar que la Política Económica no es una disciplina estrictamente homogénea, lo cual podría justificar algunas de las dificultades que ofrece su misma consideración científica.

Si pretendemos averiguar, de forma más detallada, la causa de tal falta de homogeneidad, nos encontramos con que ésta emana de algo que no puede ignorarse: la forma, también heterogénea, desde la que puede contemplarse tanto la actividad económica del Estado y de las autoridades gubernamentales, como todas las intervenciones político-económicas nacidas en dichos órganos estatales con el fin de alcanzar determinados objetivos. La misma riqueza de matices que dichas actividades ofrecen permite que su análisis pueda ser llevado a cabo por diversas disciplinas, dado que tales actividades pueden contemplarse desde múltiples y variadas perspectivas, cada una de las cuales responde a lógicas y principios diferentes. Veamos algunas de ellas.

Ante todo, y como venimos señalando en los párrafos anteriores, la Política Económica puede ser contemplada desde una vertiente estrictamente *económica*. Las acciones de política económica, cualquiera que sea su forma específica (financiación, gasto, transferencias, alteración de instrumentos, etc.), representan siempre *elecciones* de unos medios determinados, susceptibles de usos alternativos, con repercusiones concretas en el propio proceso económico. Como tales, pueden ser estudiadas analizando su sentido, su fundamento, su coherencia, los efectos en los diversos objetivos, etc.

*En segundo lugar*, no puede ignorarse que toda actividad que emana del sistema socio-político ofrece siempre un flanco claramente *político*, dado que esa 'actividad', cualquiera que sea su trascendencia, es siempre fruto de una decisión de la autoridad que gobierna la vida de la sociedad. Cabe, pues, contemplarla bajo esta perspectiva 'política' (qué autoridad o autoridades detentan el poder, cómo se realizan las decisiones, cómo está organizado y cómo se ejerce el poder dentro de una sociedad). Y a

partir de la plataforma que todo ello nos suministra cabría analizar también las relaciones y reacciones que dicha 'actividad' suscita entre las diversas clases sociales y grupos, y las interrelaciones existentes con las diversas esferas de decisiones políticas (política social, política exterior, etc. . .) entre las cuales la "política económica" constituye una parte del todo, aunque muchas veces sea más relevante que las demás (39).

En tercer lugar, la propia "regulación" de la actividad del Estado —el control de las decisiones del Gobierno o de las demás autoridades que generan acciones de política económica— puede analizarse desde la óptica estrictamente jurídica. Constituye una indudable conquista —por fortuna, muy antigua— de la civilización occidental, el que las expresiones de la voluntad del Estado y de la autoridad en general deban estar reguladas por ley o mediante normas y reglamentos sujetos a control público. Esta regulación legal de sus actividades y de cuantas medidas se adopten, permite que el jurista aplique su lógica para estudiar los problemas que suscita la disciplina legal administrativa.

Por si bastasen los tres aspectos que acabamos de citar, todavía podrían proponerse algunos más (el ético, el sociológico, etc.) que difícilmente agotarían la riqueza de contenido de todo aquello que consideramos bajo el amplio título de "política económica". En cualquier caso, estimamos que uno de ellos, cuando menos, no podía omitirse debido a sus relaciones con los objetivos: el aspecto ético (o moral). De hecho, todos los programas de gastos, inversiones, acción y regulación de las autoridades, pretenden la realización de diversos "juicios de valor" subyacentes a unos determinados objetivos y programas, y suscitan relaciones sociales y humanas que cabe juzgar, por tanto, con arreglo a ciertos principios de la filosofía moral y/o de la Ética.

Pues bien, cada uno de los aspectos señalados justifica sobradamente que algunas de las disciplinas académicas existentes dirijan su atención hacia esta serie de problemas y que especulen sobre ellos a partir de un determinado prisma o ángulo científico. No cabe duda que la Ciencia Política, el Derecho Administrativo y la Sociología, p. ej., pueden —y deben— contemplar algunos

(39) WATSON, *Política Económica*; Ed. Gredos, Madrid, 1965, p. 22.

de los aspectos que la actividad rectora del Estado ofrece como "agente" de la política económica. Ahora bien, si así se hace, lo que propiamente consideramos 'política económica' y los problemas económicos (y no-económicos) que ella presenta, únicamente serían estudiados de forma parcial y sin acentuar como es debido la vertiente económica de los mismos. Esta es, precisamente, la tarea que debe llevarse a cabo por parte de una disciplina concreta —la Política Económica—, integrada dentro del sistema de Ciencias Económicas y en estrecho contacto con aquellas otras disciplinas con las que guarda especial relación (Hacienda Pública, Estructura Económica, Teoría Económica e Historia Económica).

Sin embargo, de igual modo que defendemos la especificidad de una tarea analítica como la descrita, pensamos también que sólo será posible y valioso realizarla si se adopta un punto de vista científico que quede tan alejado de cualquier tipo de "historia económica o política" (40), como de una visión de carácter descriptivo y superficial, de estrechas dimensiones". Y ésto, a nuestro entender, solamente puede lograrse si se parte, como ya hemos indicado antes, de una *Teoría de la Política Económica*, motivo que nos obliga a intentar exponer a continuación su origen y contenido.

3. No es nueva la preocupación por estudiar la "política económica real" bajo un prisma científico. Tampoco lo es el interés por suministrar a nuestra disciplina una base sistemática adecuada. Por el contrario, existen valiosísimas aportaciones en uno y otro sentido realizadas por los numerosos economistas —como Braun, K. Englis, H.J. Seraphim, F. Di Fenizio, O. Fantini, I. Tinbergen, etc.— que han prestado particular atención a esta importante tarea.

Los tratadistas alemanes constituyen, sin duda alguna, una de las escuelas que goza de mayor tradición y solidez en este campo. La raíz de este hecho hay que buscarlo, sin duda, en la autonomía de la que ha disfrutado la Política Económica en su país desde aquellas lejanas aportaciones cameralistas a las que antes

(40) La cita es de K. POPPER, op. cit., pág. 352, quien a su vez pone estas palabras en boca de ZINSSER.

nos hemos referido, hasta las nuevas contribuciones de algunos académicos alemanes dentro de este mismo siglo. Entre ellas habría que destacar, por ejemplo, aquel extenso trabajo que M. St Braun publicó en 1929 (*Theorie der Staatlichen Wirtschaftspolitik*), en el que se encaró con la "política económica" desde el triple ángulo de la generalización, el enfoque teleológico y la fundamentación teórica. Su obra señala un hito dentro de la metodología adoptada por gran número de autores germanos (41). El profesor E. Wageman, por su parte, prestó especial atención a los procedimientos político-económicos (42), mientras que Eulenburg reiteraba el enfoque teleológico en su "Política Económica General", publicada en 1938 (43). Y en esta misma línea hay que situar también una de las obras más importantes que se han publicado en Alemania sobre estos temas: la "Teoría de la Política Económica General" que Hans-Jürgen Seraphim dio a conocer en 1955 (44). En ella, Seraphim, profesor entonces de la Universidad de Münster, intentó ahondar en los surcos de una "teoría de la política económica" que ya Karel Englis había anticipado.

Hablar de una "teoría" de la política económica significa situarse decididamente en un plano especulativo, considerado con independencia de toda aplicación. Teoría significa, entre otras cosas, "visión intelectual" o especulación, precisamente en contraposición a la noción de "práctica" (45); de ahí que al hablar de Política Económica (no de políticas económicas específicas, producidas en un contexto temporal y político determinados), haya que partir de una base científica que, a modo de plataforma, pueda sustentar el edificio que se pretende construir.

(41) BRAUN, M. St.: "Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik"; Leipzig-Viena, 1929. Así lo estima también O. POPESCU en la introducción a la obra de H.J. SERAPHIM: *Política Económica General*; edit. El Ateneo, Buenos Aires, 1961, pág. IX.

(42) WAGEMAN, E.: "Wirtschaftspolitische Strategie" (Estrategia de la política económica); Hamburgo, 1937. Cit. en H.J. SERAPHIM, *op. cit.*

(43) EULENBERG, F.: "Allgemeine Volkswirtschaftspolitik" (Política económica general); Zürich-Leipzig, 1938, *Ibidem*.

(44) La obra de H.J. SERAPHIM se tituló: "Theorie der Allgemeinen Volkswirtschaft politik", y fue publicada por Vandenhoeck & Ruprecht, en Göttingen, en 1955. Fue traducida, como ya se ha indicado, en 1961 por Ed. E. Ateneo, de Buenos Aires.

(45) Cfr. LALANDE, A.: *Vocabulario técnico y crítico de Filosofía*; Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1953. Voz "axioma".

Pues bien, ¿cuál será el contenido de lo que hemos llamado "Teoría de la Política Económica"? Como es lógico, el empleo del término "teoría" no responde aquí a la posibilidad de que la Política Económica pueda reducirse a una serie de proposiciones positivas interrelacionadas y lógicamente consistentes (46), sino que tal Teoría de la Política Económica, o Política Económica General, se plantea como "una construcción intelectual y autónoma, consagrada al estudio de los criterios, fines, medios, instrumentos y orientaciones doctrinales en torno a la actividad político-económica... del Estado" (47).

En términos muy parecidos se expresó, a pesar de su relativa falta de claridad, H.J. Seraphim, "El propósito principal de una teoría de la política económica —dice este autor— consiste en una investigación sistemática de los elementos y factores que determinan y representan el proceder político-económico: agentes, fines y medios de la política económica" (48).

Bajo este enfoque, la Política Económica tiene, a la vez que un campo de estudio muy importante, una base que permite situarla ya en el contexto de las Ciencias Sociales, dentro de la Economía, entendida como ciencia empírica (formando parte, por tanto, del sistema de Ciencias Económicas), como disciplina dedicada al estudio de las proposiciones normativas y de todas las cuestiones conexas que lleva consigo el análisis de cómo se produce la "política económica" y qué problemas básicos pueden ser tratados con cierto grado de generalidad.

Su campo problemático es, por tanto, bastante más amplio que aquel que podría sugerir su simple adscripción al conjunto convencional de Ciencias Económicas. Por su propia constitución y carácter, la política económica del Estado se relaciona —como ya se ha indicado— con numerosos elementos y factores extraeconómicos, rebasando por ello el terreno estricto de la Economía.

(46) Cfr. STIGLER, George, cit. por Paul T. HOMAN, "Relations between Economic Theory and Economic Policy. Discussion", en *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 50, Mayo 1960, pág. 47.

(47) JANE SOLA, J.: *Concepto...*; pág. 350.

(48) Cfr. SERAPHIM, H.J.: *Política...*; *op. cit.*, pág. XV.

Esta y no otra, es la justificación para que la Política Económica (como disciplina), amplíe también su objeto formal propio, incluyendo en él zonas dialécticas de carácter mixto.

#### 4. LO ECONOMICO Y LO EXTRAECONOMICO EN POLITICA ECONOMICA

Tendría escaso sentido tratar de analizar ahora con detalle el campo problemático de la Política Económica como disciplina. Sus grandes coordenadas han sido ya definidas y sus límites concretos son bien conocidos en nuestros ambientes académicos.

Lo que sí parece imprescindible destacar es que hay un amplio conjunto de cuestiones que esta disciplina debe analizar de forma obligada que, por esencia, se sitúan en una zona "problemática" que excede a la que convencionalmente suele atribuirse a la Ciencia Económica. Temas como el *marco* socioeconómico en el que se desenvuelven las políticas económicas concretas, la propia *selección y ordenación de los fines* u objetivos a alcanzar, el desarrollo del *proceso de toma de decisiones* y los grupos y fuerzas influyentes en el mismo, o el complejo problema del *poder económico y político*, cuya inclusión es obligada en el campo analítico de la Política Económica, fuerzan claramente al economista a rebasar los límites de lo que algunos ortodoxos consideran como el campo científico de la Economía, para adentrarse —al menos parcialmente— en el de la Ciencia Política, la Sociología y otras ciencias sociales.

El problema es muy claro y posiblemente no requeriría especiales comentarios. La consideración, a modo de ejemplo, de tres cuestiones básicas que la Política Económica debe analizar —el "marco" político-económico, el proceso de toma de decisiones, y el papel del poder— puede contribuir, sin embargo, a que la idea expuesta quede mejor perfilada.

##### A) El sistema económico como marco

Las decisiones de política económica son siempre, en último

término, el resultado de la aplicación de una función de preferencias en relación con determinados objetivos. Son, en otras palabras, la expresión de una serie de *elecciones* que se ejercitan en un determinado contexto, sujeto a variadas fuerzas y valoraciones. De ahí que se haya afirmado que "*la naturaleza de la política económica se centra en el término "elección"; elección dentro de un contexto de control, cambio y conflicto*" (49).

Pero, ¿qué significa esta identificación de la política económica y cuál es el contexto en el que tales elecciones se ejercitan? ¿Quiénes son los sujetos o agentes que toman las decisiones y cómo se manifiestan los conflictos originados? He aquí algunas de las cuestiones que la 'Teoría de la Política Económica' debe plantearse y sobre las que, siquiera de forma esquemática, podemos hacer algunos comentarios.

Ante todo, hay que partir del hecho de que la política económica —objetivos, medidas aplicadas, efectos— se encuentra inmersa en un proceso colectivo de toma de decisiones. La misma "economía —como afirma W.J. Samuels (50)— ha de ser vista como un proceso de toma de decisiones a través del cual los problemas económicos fundamentales se resuelven de forma continua". Dicho proceso, de ningún modo puede considerarse exclusivamente ceñido a lo económico, entendido como sistema (o subsistema) (51), puesto que se extiende a todo cuanto constituye la vida de la sociedad (52), lo cual es una razón suficiente para mantener, una vez más, que *el subsistema económico no puede entenderse como algo aislado de los demás subsistemas, sino interrelacionado con ellos* (53).

(49) Vid. SAMUELS, W.J.: *Un concepto de Teoría de la Política Económica*; Publicaciones del Departamento de Política Económica, Barcelona, 1973.

(50) SAMUELS, W.J.: *The Classical Theory of Economic Policy*; World Publishing Company, New York, 1966, pág. 12. Vid. también: SAMUELS, W.J.: *Un concepto*. . . , op. cit., págs. 2-3.

(51) Cfr. CONDOMINAS, S.: *La Economía como sistema*; Facultad de CC.EE., Barcelona, 1970. (reimpresión en 1973).

(52) Cfr. PARSONS, T.L. y SHILS, E. (ed.): *Toward a General Theory of Action*; Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1951; y K.J. ARROW: *Social Choice and Individual Values*, Wiley, New York, 1963 (2ª edic.).

(53) Nos referimos, naturalmente, a la comprensión de lo económico como un sistema (o subsistema), en relación con otros (el sistema político, entre ellos), y *condicionado por ellos*.

Pero, volviendo a la que podemos considerar característica fundamental de la política económica (la elección), parece evidente que, sin menospreciar las decisiones de las unidades de consumo y de producción, las que adquieren verdadera importancia son aquéllas que abarcan el proceso electivo de toma de decisiones a nivel macroeconómico (54). Es decir, las que afectan a toda la colectividad, ya sea porque tratan de mantener unos determinados equilibrios o porque intentan lograr determinados objetivos de carácter general.

En este sentido, muchos economistas —entre los cuales debe incluirse, por ejemplo, a Tinbergen (55)—, sitúan en un primer lugar la elección de los principios básicos que deberán definir el propio sistema de organización social, dado que ellos constituyen, en cuanto tales, el marco elegido para que la organización económica, y el mismo proceso de toma de decisiones, se desarrolle dentro de unos límites o cauces determinados. En realidad, dicho marco condiciona, aunque no de forma absoluta, los fines de la política económica que convendrá aplicar y su jerarquía, así como la estrategia político-económica y las sucesivas elecciones que su aplicación lleva consigo.

Así pues, como señalaba el profesor L. Robbins hace algunos años, la política económica (la teoría de la política económica) queda en cierto modo obligada a “tomar su criterio último fuera de la economía” (56), lo que, en consecuencia, obliga también a la Política Económica a buscar en ese ámbito externo a lo estrictamente económico las raíces explicativas del sistema económico vigente y de la política económica que haya sido puesta en práctica.

### B) El análisis del proceso de toma de decisiones

A la ciencia, en cuanto tal, no se le puede exigir que establezca los criterios según los cuales hay que actuar y/o tomar una

(54) SAMUELS, W.J.: *The Classical...*; op. cit., pág. 256.

(55) TINBERGEN, I.: *Política Económica*; op. cit., pág. 7.

(56) ROBBINS, L.: *Teoría de la Política Económica*; op. cit.; pág. 170.

decisión (57). En términos estrictos, es preciso reconocer incluso la imposibilidad axiomática de deducir proposiciones normativas a partir de unas determinadas proposiciones positivas.

Ahora bien, la tarea que la investigación científica puede realizar comprende desde un análisis de las hipotéticas alternativas de decisión política, con sus implicaciones y posibles consecuencias, hasta un tratamiento de tales decisiones que incluya referencias explícitas al papel desempeñado en las mismas por los juicios de valor.

Si consideramos que la Política Económica es una disciplina empírica y normativa incluida dentro del campo común a las Ciencias Sociales, cabría aplicarle aquel conocido criterio de Weber en relación con las ciencias sociales en general. Según él, la ciencia puede ayudar a la toma de decisiones de diversos modos: a) en primer lugar, puede justificar la adecuación de los medios una vez dado un fin; b) puede también señalar el “coste” que implica la consecución del fin perseguido, bajo forma de la posible lesión de otros valores; c) puede establecer las consecuencias de la aplicación de los medios, así como de la eventual consecución del fin deseado; d) puede aclarar al sujeto decisor que toda acción (y naturalmente toda omisión), significa en sus consecuencias una toma de partida en favor de unos valores, y por tanto, contra otros valores; e) puede facilitar a dicho sujeto un conocimiento de las “ideas” que subyacen o pueden subyacer al fin concreto; f) puede “juzgar” críticamente, en cierta medida, los propios juicios de valor desde el punto de vista de su coherencia interna, con lo cual ayuda al sujeto decisor a reflexionar sobre los criterios últimos de valor de los que parte inconscientemente, o de los que tendría que partir para ser consecuente; g) y, finalmente, puede elevar al nivel de la conciencia estos últimos criterios, puesto que la confesión explícita de los criterios últimos por parte del sujeto decisor, es un asunto personal suyo, una cuestión de voluntad y conciencia, pero no del saber empírico (58).

(57) BRECHT, A.: *Teoría Política*; Ariel, Barcelona, 1963, p. 8. El profesor K. W. KAPP nos ha proporcionado una lúcida reflexión en torno al carácter abierto del ‘sistema’ económico. Vid: “El carácter de sistema abierto de la economía y sus implicaciones”, en: K. DOPFER: *La Economía del futuro*; F. C. E., México, 1978.

(58) *Ibidem*, pp. 232-235.



Pues bien, de acuerdo con todo lo que antecede, es evidente que la Política Económica, tanto en cuanto disciplina científica como en su posible papel de orientadora de las decisiones político-económicas, deberá prestar singular atención a investigar cómo se produce la toma de decisiones en la realidad, tema que plantea exigencias de orden claramente interdisciplinar (Psicología, Sociología, Política, Economía, etc.). “La toma de decisiones —sostenía E.C. Hoyt (59) en un trabajo pionero en estos temas— trata principalmente de las condiciones inmediatas que rodean una decisión: qué alternativas se perciben inmediatamente; qué fuerzas actúan de manera inmediata sobre los que toman la decisión; qué objetivos alternativos se consideran por parte de ellos; y quién tiene, en último lugar, la mayor responsabilidad o iniciativa en tomar ésta o aquella decisión”.

### C) El problema del “poder”

Anteriormente hemos sostenido que el proceso económico puede contemplarse como un “proceso continuo de toma de decisiones”. Globalmente considerado, podríamos afirmar que en dicho proceso participan fuerzas de mercado y de extramercado y elementos deliberados y no deliberados (60), de tal forma que el proceso en sí, por decirlo de algún modo, es el resultado de la suma de las microdecisiones (unidades de consumo y de producción) y de las macrodecisiones (unidades más complejas, con poder dominante y posibilidad de coacción) (61) ejercitadas dentro del mismo.

Pues bien, si partimos de la base de que una ‘teoría general’ de la Política Económica debe estudiar las *decisiones* de política económica, sus *causas* y *objetivos*, es lógico pensar que su análisis debe comprender también todos aquellos agentes que influyen en el proceso general de elaboración de decisiones. Desde esta pers-

(59) HOYT, E.C.: “Choice as an Interdisciplinary Area”; *Quarterly Journal of Economics*, vol. 79, 1965, p. 107.

(60) Un cuadro completo de estas fuerzas puede encontrarse en W.J. SAMUELS: *The Classical* . . . ; op. cit., apéndice.

(61) Cfr. FERROUX, F.: *La Economía del siglo XX*; Ariel, Barcelona, 1964. Tales son las características que este autor atribuye a las macrodecisiones.

pectiva, los problemas duales de *poder y orden; libertad y control; continuidad y cambio*, quedan situados en la misma base de la política económica y, como indica muy acertadamente Warren J. Samuels en su libro “The Classical Theory of Economic Policy”, el objeto de la política económica “se extiende para abarcar el ejercicio de la elección que gobierna la resolución de los problemas económicos básicos. . . y la estructuración del propio proceso de toma de decisiones, así como los principios implicados en la solución del problema del orden y sus elementos” (62). El *ámbito* de la Política Económica debe comprender, pues, la estructura del *proceso de decisión* y el trascendental problema de la *distribución de poder entre cuantos participan en dicho proceso*.

La importancia del *poder* como problema que debe ser objeto de estudio por parte de la Política Económica ha sido puesta de relieve por muchos autores (63). La mayor parte de las soluciones a los problemas básicos que pueden ensayarse en la realidad —I. Patel señala: la tasa de desarrollo; la estrategia del desarrollo y la ordenación de la inversión; la distribución sectorial y funcional del producto, etc. . . . (64)— dependen de la *distribución del poder*, puesto que “estructuras distintas dan lugar a decisiones distintas, y alteraciones en la estructura producen cambios en las decisiones. . .” (65).

Como es sabido, el campo propio de la Política Económica es el que comprende las decisiones de orden “macropolítico”. Decisiones que emanan de una serie de órganos y de la confrontación o colaboración entre una serie de fuerzas. De ahí que estemos plenamente de acuerdo con Ian Tinbergen cuando no sólo considera “policy-makers” a los agentes gubernamentales, sino a otros muchos organismos públicos y privados. “En una economía

(62) SAMUELS, W.J.: *The Classical* . . . ; op. cit., pág. 248.

(63) Entre los españoles cabe destacar a F. Estapé, en sus *Apuntes de Política Económica I*, Univ. de Barcelona (policopiado, agot.) o, más recientemente, Sánchez Ayuso, M.: *Política Económica, Una aproximación crítica*; F. Torres, Editor, Valencia, 1975. Todos los autores extranjeros que han prestado atención especial al análisis de políticas económicas aplicadas (L. Robbins, E.S. Kirschen, L. Morissens, J. Meynaud, A. Cairncross, etc.) han dedicado algún apartado específico de sus obras a considerar este tema.

(64) PATEL, I.: “The Limite of Economic Policy”; *The Indian Journal*, Oct.-Dic. 1966, págs. 311-326.

(65) SAMUELS, W.J.: op. cit., pág. 263.

—dice Tinbergen (66)— hay una o más instituciones que se denominarán ‘responsables de la política’. Entre ellas se encuentran, en primer lugar, ciertas autoridades públicas; además, pueden ser organismos privados, tales como sindicatos, uniones agrícolas y grandes empresas privadas”. Afirmación que prácticamente vendría a coincidir con la cita de F. Perroux recogida con anterioridad y con la tesis de Seraphim, que coloca junto a los “agentes supremos de la política económica” —que actúan en beneficio público— a todos los sujetos que lo hacen en interés propio (empresas, cártels, federaciones de empresarios, . . .) (67).

En definitiva, tales planteamientos están en la misma línea que los de J. Meynaud (68) cuando estudia la “distribución de la facultad de decisión”, o que los de E.S. Kirschen y sus colaboradores cuando analizaron la influencia de los distintos agentes de la política económica en diversos países europeos y afirmaron que debían considerarse no sólo las actuaciones del gobierno, sino las de las asambleas, de los partidos políticos, de la administración y de todos los grupos de presión (empresarios, sindicatos, grupos de agricultores, etc.) (69).

Adentrarnos en el análisis del comportamiento y objetivos de cada uno de tales “agentes” equivale a invadir el campo de la Ciencia Política, pero, no tratarlo en absoluto, sería incapacitarnos para una comprensión real de la política económica. En último término, está claro que las medidas y actuaciones de política económica pueden analizarse desde la óptica del *poder*, partiendo del desarrollo de las fuerzas sociales en presencia. No en vano ha subrayado B. Russell (“A New Social Analysis”) que el poder es el concepto fundamental de las ciencias sociales, de igual modo que la energía lo es para la Física.

## 5. A MODO DE CONCLUSION

Los comentarios que acabamos de hacer en torno al poder,

(66) TINBERGEN, I.: *Política Económica*; op. cit., pág. 34.

(67) SERAPHIM, H.J.: op. cit., págs. 206, 207, 208.

(68) MEYNAUD, J.: *La elaboración*. . . ; op. cit., Cap. I, pág. 25.

(69) KIRSCHEN, E.S.: *Política*. . . ; op. cit., Cap. VIII. Ver igualmente, la obra coordinada por el propio KIRSCHEN: *Economic Policies Compared*; North-Holland, 1974, vol. 1, cap. I.

el sistema económico y el proceso de toma de decisiones han servido, sin necesidad de extendernos en su análisis, para refrendar la idea ya expuesta de que el ámbito de la Política Económica como disciplina excede con frecuencia el terreno de lo estrictamente económico y obliga al estudioso de la materia a introducirse en otros campos cuyo análisis comparte con otras ciencias sociales.

La toma en consideración de otros problemas cuyo contenido parece tener un carácter más marcadamente económico, como ocurre en el caso de los fines u objetivos, nos permitiría constatar también la misma idea: la Política Económica es una disciplina plenamente integrada en el sistema de Ciencias Económicas, pero, el análisis de algunos temas fundamentales incluidos en su ámbito la obligan a buscar apoyo en otras ciencias sociales y hacen que, científicamente, la Política Económica se interne en esa amplia zona de lo que convencionalmente se denominan “campos científicos intermedios” o fronterizos.

Además de la anterior, en el artículo hemos intentado exponer otras tres ideas básicas. La primera, y, por supuesto, la más obvia, es la necesidad de diferenciar claramente la Política Económica como disciplina académica y la política económica en cuanto praxis. Por otra parte, a lo largo del segundo epígrafe hemos tratado de acumular una serie de elementos que, desde nuestro punto de vista, justifican la necesidad de analizar, bajo una óptica científica, los problemas generales de política económica, que han ido adquiriendo particular relevancia en función de la progresiva complejidad de las políticas practicadas. Y, finalmente, se ha dedicado también un epígrafe del trabajo a cuestionarse algunos problemas básicos sobre el objeto y ámbito de la Política Económica en cuanto disciplina especializada.

El enfoque conferido a este artículo no nos autoriza a extraer del mismo auténticas conclusiones. Como ya indica su propio título, lo que se ha pretendido es aportar algunas reflexiones sobre el concepto y el ámbito de la Política Económica. Reflexiones que, como es lógico, sugieren a su vez otras muchas en las que ya no podemos entrar y que, además, pueden motivar algunas discusiones sobre los temas aquí planteados. Si esto último se produce, se habrá conseguido uno de los principales objetivos del presente artículo.