

viago, 28 de mayo de 1965

POLITICA ECONOMICA \*

Por Silvio Bocchi

Tomado de Diccionario de Economía Política. Solicitado por el señor Carlos Lessa para el curso de "Análisis e Instrumentos de Política Económica", del Programa de Capacitación.

## POLITICA ECONOMICA

Silvio Bocchi

### I. Objeto de la Política Económica

La política económica es aquella parte de la ciencia económica que estudia las formas y efectos de la intervención del Estado en la vida económica con objeto de conseguir determinados fines.

Por lo tanto, según esta definición, la política económica:

a) No se distingue conceptualmente de la ciencia económica cuyos métodos de análisis y esquemas lógicos aplica.

b) Estudia las formas y efectos de la intervención del Estado en la vida económica con el fin de establecer si dichas intervenciones han sido, o serán, aptas para alcanzar los fines que el Estado pretendía o pretende conseguir a través de ellas.

c) Adopta tales fines como los "datos" del problema sobre los que no cree que deba emitir un juicio moral, político o, en suma, extraeconómico.

Así concebida, la política económica es, al igual que la ciencia económica, "una ciencia de teoremas" o una filosofía de lo posible. Consiste, con más precisión, en un conjunto de uniformidades o leyes relativas a la actuación del Estado.

### II. Las leyes económicas son la base de la política económica

La primera característica de la política económica es que no se distingue conceptualmente de la ciencia económica. Esta unidad conceptual se comprende inmediatamente si se piensa que la política económica:

a) Adopta como base para el estudio de los efectos de la intervención del Estado en la vida económica las "leyes" formuladas por la ciencia económica.

b) Aplica al análisis de los efectos de la intervención del Estado en la vida económica los mismos métodos de investigación seguidos por la ciencia económica.

Según el concepto que prevalece en la actualidad, la ciencia económica está considerada, repitiendo la ya clásica definición de Robbins, como la ciencia que estudia la conducta humana considerada como relación entre fines y medios escasos y aplicables a usos alternativos. En todo

/momento nos

momento nos hallamos, pues, frente:

1) A una serie de necesidades a satisfacer (de fines a alcanzar) que pueden graduarse según su orden de urgencia.

2) A una disponibilidad, para la satisfacción de dichas necesidades, de medios (bienes) insuficientes para hacerlo en forma completa, medios, al propio tiempo, susceptibles de usos alternativos de forma que

3) Se pueda emplear el mismo bien para satisfacer necesidades distintas o se puede satisfacer la misma necesidad con medios diversos o con distintas combinaciones de estos.

Tropezamos con un problema económico. Problema que, en esencia, se manifiesta como un problema de elección; elección de necesidades basada en su urgencia; elección, entre los diversos usos o alternativas a que puede adscribirse un medio determinado, de su más beneficiosa utilización; y elección, en fin, de la forma más conveniente para conseguir - entre los distintos métodos posibles - un objetivo determinado.

De aquí la necesidad de un criterio racional o de un principio que nos guíe en el triple orden de decisiones antes mencionado; y el único criterio racional que podemos formular es el de que nuestras decisiones nos permitan obtener la máxima satisfacción posible de los escasos medios de que disponemos; criterio éste que constituye, por lo tanto, el principio económico. Si, como observa Vito, faltase este principio económico, entendido como el criterio racional que distingue la actividad dirigida a la satisfacción de las necesidades humanas, no se podría construir la ciencia económica, puesto que, para formular las leyes o uniformidades del comportamiento de los individuos frente al problema económico, es preciso adoptar, aunque sea solamente en forma hipotética, un criterio unificador de la conducta de los sujetos económicos.

Llegamos así al objetivo principal de la ciencia económica, es decir, a la formulación de "leyes" o "uniformidades" económicas, leyes que expresan las relaciones de carácter general entre los fenómenos económicos. Y ya que los fenómenos económicos están sustancialmente ligados al empleo de medios para la consecución de fines dados, o sea que son fenómenos que adoptan una forma cuantitativa, las leyes económicas pueden definirse indiferentemente como las relaciones de carácter general entre cantidades

/económicas variables

económicas variables o como las uniformidades en la forma en que los hombres resuelven sus problemas económicos. Las leyes económicas son de dos clases según que hayan sido formuladas con el método deductivo o el inductivo. Las primeras, que son las que aquí nos interesan en particular, son verdades racionales deducidas del principio económico. Su característica no es describir las actividades que los hombres llevan a cabo efectivamente para resolver los problemas económicos, sino las que deberían realizar si, en la solución de dichos problemas, quisieran guiarse exclusivamente por el principio económico.

Y puesto que este último se toma como el criterio racional de la conducta humana en la actividad práctica, las leyes económicas de esta clase son verdades lógicas por encima del tiempo y válidas, por lo tanto, para cualquier colectividad, independientemente de su organización político-económico-social.

Una ley económica formulada por el método deductivo consta en esencia de: a) Un número mayor o menor de hipótesis que expresan las condiciones según las cuales se desarrollan los fenómenos cuyas relaciones recíprocas se quieren determinar; y b) La conclusión, que es la consecuencia que lógica, y por lo tanto, necesariamente, se deriva de las hipótesis. La hipótesis fundamental que, precisamente por ello, a veces no se formula explícitamente, es el principio económico anteriormente formulado. De dichos supuestos, algunos son verdaderos; corresponden a la realidad en comodidad o para obtener resultados cuantitativamente más exactos. En realidad, más que de hipótesis se debería hablar de ficciones que no modifican en medida apreciable la validez de la conclusión en sentido real, esto es, la correspondencia con los hechos.

Un ejemplo de ley económica es el siguiente:

Si: a) El empresario pretende conseguir el máximo beneficio posible.

b) La curva del costo marginal crece más rápidamente que la del ingreso marginal de producción.

c) Tanto la curva del costo marginal como la del ingreso marginal son continuas.

Entonces: el empresario producirá aquella cantidad de bienes para la que el ingreso marginal es igual al costo marginal de producción.

/En este

En este ejemplo se ven claramente las características de las leyes económicas formuladas deductivamente. Las hipótesis expresan las condiciones en que se efectúa el fenómeno objeto de estudio; la primera de ellas es verdad en parte (en efecto, no siempre el empresario quiere conseguir el máximo beneficio posible); la segunda es totalmente cierta en cuanto deducida de los hechos; la tercera es una ficción introducida para precisar con la máxima exactitud la cantidad de bienes que produce el empresario. En el ejemplo anterior, se ve, además, que la ley en cuestión no es, y no quiere ser, otra cosa que la extensión del principio económico a un caso particular: una proposición teórica de validez universal. La conclusión, podemos decir con Di Nardi, hace explícita la consecuencia implícita en las hipótesis formuladas en abstracto, suponiendo que los sujetos económicos actúan según el criterio racional al que hemos llamado principio económico. Se construye así una "teorema" económica que es una esquematización conceptual de lo posible. Dicho de otro modo, las leyes económicas deducidas de esta forma indican las posibles soluciones de los problemas económicos según la razón. Si en la derivación de las conclusiones de las hipótesis no se cometen errores de lógica formal, la conclusión es formalmente válida. Pero si los esquemas teóricos así contruidos no tuviesen ninguna correspondencia con la realidad, solo tendría el valor y la utilidad de un ejercicio de lógica formal. Es cierto que el objetivo principal de la ciencia económica es la formulación de las leyes económicas; pero éstas, a su vez, serán elaboradas en tanto en cuanto sirvan para explicar la realidad. El valor interpretativo de las leyes económicas depende, entonces, de la correspondencia de las hipótesis a la realidad. Para hallar dicha correspondencia, la ciencia económica une al método inductivo, la observación sistemática de los hechos, el método deductivo. Esta observación, además de decir si las hipótesis concuerdan con la realidad y en que medida, nos muestra a veces la existencia de relaciones entre fenómenos económicos determinados, relaciones que por su repetición regular pueden ser generalizadas constituyendo leyes económicas. Estas leyes, sin embargo, por la forma en que han sido deducidas, no tienen el valor lógico - y la validez universal - de los teoremas, sino una validez limitada de carácter histórico, y condicionada

por la existencia de las instituciones económicas y extraeconómicas del ambiente en que se han observado.

Como ya hemos dicho antes, la validez sustancial de los esquemas teóricos de la economía depende de la correspondencia de las hipótesis a la realidad. Cuando ésta falta las leyes tienen sólo un valor normativo, de norma en la conducta práctica con el fin de conseguir un objetivo determinado con un coste mínimo, con el menor empleo de recursos; no explican lo que se hace, sino lo que debería hacerse si se actuase racionalmente. Cuando existe dicha correspondencia, las leyes tienen un valor no sólo normativo, sino también interpretativo; sirven para explicar el cómo de los fenómenos económicos. Por consiguiente, dentro de los límites de la correspondencia de las hipótesis con la realidad, permiten la previsión de los fenómenos económicos. Esta a su vez, consiente, en los mismos límites, el control de los mismos fenómenos. Conociendo la uniformidad del comportamiento de los sujetos económicos y pudiendo, por lo tanto, prever, sobre la base de dichas uniformidades, en qué condiciones el fenómeno B seguirá o acompañará al fenómeno A, es evidentemente posible o provocar el fenómeno B mediante el A, o modificar las condiciones de forma que el fenómeno A no sea seguido o acompañado por el B. En términos de política económica esto significa que es posible prever, dentro de ciertos límites, las reacciones que suscitará en los sujetos económicos una cierta intervención estatal y, por consiguiente, juzgar si esta intervención es apropiada o no para conseguir el fin deseado. Es en este sentido en el que hay que entender aquella característica de la política económica por la que esta última no se distingue conceptualmente de la ciencia económica, es decir, que la política económica toma como base las leyes de la ciencia económica, en el sentido de que no sería posible el análisis y, con el análisis, la previsión de los efectos de la intervención del Estado, sin un conocimiento de las leyes económicas. Existe, además, otro punto de vista desde el que se puede analizar la importancia de las leyes económicas para la política económica y desde el cual se muestra, en forma algo distinta, la unidad conceptual de la política y de la ciencia económica y la necesidad de partir de la hipótesis de que los sujetos económicos sean libres de adoptar sus decisiones para poder

formular tanto las leyes relativas a la conducta de los individuos, como las que se refieren al comportamiento del Estado. Este punto se examinará más adelante.

### III. La importancia de la observación empírica en la política económica

De las consideraciones hechas, es fácil comprender por qué la política económica se sirve del mismo método de análisis que la ciencia económica: el método deductivo y el inductivo. Todo problema de política económica es también un problema de elección cuya solución, si quiere ser racional, sólo puede basarse en el principio económico. También puede ser formulado, por tanto, en forma de un cierto número de hipótesis y de las conclusiones que lógicamente se derivan de ellas.

La formulación puede ser hecha incluyendo entre las hipótesis el fin que el Estado quiere conseguir y deduciendo como consecuencia la actuación más apropiada (en el sentido de que obtiene el objetivo con el mínimo de costo) o incluyendo entre las hipótesis las normas que se quieran adoptar y deduciendo de ahí las consecuencias que mostrarán si la actuación en cuestión es idónea para conseguir el fin propuesto. Después de todo cuanto se ha dicho, no es preciso insistir sobre ello. Hay, por el contrario, otro punto que merece recordarse. Hemos dicho repetidamente que la validez sustancial de los esquemas económicos depende de la correspondencia de las hipótesis a la realidad; es esta correspondencia la que permite, en última instancia, la previsión de los fenómenos económicos y su control dentro de ciertos límites. Pero, ¿qué entendemos cuando hablamos de correspondencia de las hipótesis con la realidad? Es evidente, en primer lugar, que dicha correspondencia no puede nunca ser total porque la realidad es demasiado compleja para ser descrita completamente y, por consiguiente, el economista ha de limitarse necesariamente a considerar las características más importantes de los fenómenos que estudia. Por otra parte, la previsión sólo es posible si las hipótesis se refieren a categorías de fenómenos y no a fenómenos aislados. De aquí se sigue que cuanto mayor es el campo de aplicación de una ley económica, dado su contenido empírico, tanto mayor es su utilidad a fines de previsión. Desgraciadamente, sin embargo, cuanto mayor es el campo de aplicación de la ley, tanto menor es normalmente su contenido empírico. Daremos un

ejemplo sirviéndonos de tres proposiciones económicas:

1) Puesto que en Italia el pan constituye la base de la alimentación de la población, un aumento de su precio no tendrá efectos negativos sensibles en el consumo;

2) En el caso de bienes "inferiores" la disminución del precio puede comportar una disminución de la cantidad demandada;

3) Dados los gustos y la renta de un consumidor, éste, si actúa sobre la base del principio económico, comprará de cada bien de consumo una cantidad tal que la utilidad marginal de cada bien sea proporcional a su precio.

Es fácil ver que a medida que nos trasladamos desde el caso 1) al 3) disminuye el contenido empírico de la teoría. El primer caso nos indica algo preciso acerca de la elasticidad de la demanda de trigo en Italia y las consecuencias de una variación del precio del pan sobre la cantidad demandada; el tercero no da explicación alguna a los fenómenos observables en concreto. Pero, paralelamente, el campo de aplicación de la teoría aumenta desde el caso 1) al 3); el primero no proporciona ninguna explicación de la demanda de automóviles en Italia, mientras que el tercero se aplica a todos los consumidores y a todos los precios de los bienes de consumo en la totalidad de los países. La abstracción, en el sentido de una disminución del contenido empírico de una ley, es el precio que hay que pagar por la extensión del campo de aplicación de una ley económica.

Las consecuencias son importantes en lo que concierne a la política económica. Mientras se trate de formular leyes económicas de carácter general, las necesidades de información empírica, y por lo tanto, el recurso al método inductivo son limitadas. Por ejemplo, la teoría de la concurrencia perfecta se basa en media docena de hipótesis y otro tanto puede decirse de la teoría del comercio internacional. La teoría ricardiana del precio de la tierra se apoya en tres hipótesis solamente; que la tierra es escasa en relación con las necesidades de productos alimenticios, que su cultivo obedece a la ley de los ingresos decrecientes y que existe concurrencia entre compradores y vendedores de terrenos agrícolas. En general puede, pues, decirse que en los análisis económicos de carácter

general la utilización del método inductivo es limitada y que la tarea del estudioso, es sobre todo, descubrir y hacer explícitas las consecuencias implícitas en las premisas. Pero cuando los fenómenos son de naturaleza particular, y la política económica se ocupa a menudo de investigar las consecuencias de una intervención concreta en el campo económico, se hace precisa una cierta cantidad de observaciones empíricas. Ninguna argumentación deductiva basada en unas pocas hipótesis de carácter general puede decirnos cual será el efecto concreto de un nuevo impuesto o de una nueva tarifa aduanera, etcétera. Como bien dice Bresciani Turrone, en los esquemas teóricos de la ciencia económica está siempre sobreentendida, por necesidades de análisis, la cláusula del coeteris paribus. Sin embargo, en la práctica, la paridad de las restantes circunstancias no se verifica. Ello aumenta notablemente la dificultad de estudiar los problemas económicos concretos, y concretos son los problemas de política económica. Cuáles serán los efectos del fenómeno A? Si se combina con otros hechos B, C, D, ..., el efecto será X; pero si, por el contrario, se combina con F, G, H, ..., el efecto será Y. Por ejemplo; la depreciación del dinero es ventajosa para los propietarios agrícolas si administran sus tierras directamente, porque se benefician, entonces, del aumento de precio de los productos agrícolas mientras que, por otra parte, disminuye el precio real de las deudas; pero les perjudica si las tienen arrendadas. No basta, entonces, para una correcta valoración de los efectos de la intervención estatal, conocer las "leyes" enunciadas por la ciencia económica. Es también necesario un profundo conocimiento del ambiente histórico en el que tiene lugar la intervención.

Tanto más cuanto que, junto a los efectos directos, más fáciles de observar y prever, se manifiestan - a causa de la interdependencia de los fenómenos económicos - otros efectos indirectos a mayor plazo, más complicados en sus multiformes ramificaciones y repercusiones, y más difícilmente previsibles por tanto.

IV. La necesidad para la política económica de hacer, a veces, hipótesis irreales.

La política económica muestra su unidad conceptual con la ciencia económica también desde otro punto de vista: la necesidad de adoptar

hipótesis irreales para poder comprender lo que ocurre en la realidad, es decir de partir de premisas falsas para llegar a captar el mundo económico. El caso más conocido es cuando el economista sitúa entre las hipótesis de partida la existencia de un régimen de perfecta concurrencia, aun sabiendo que este régimen no existe en el mundo económico actual.

La razón de la asunción de hipótesis como la mencionada (otro ejemplo es que no es cierto que las empresas tiendan, siempre, a obtener un beneficio máximo), deriva del hecho de que todos los fenómenos económicos: producción, consumo, cambio, son resultado de las decisiones de los individuos y que, a menudo, es necesario tomar como punto de partida el comportamiento espontáneo de las personas para aclarar la actuación de las fuerzas económicas o espontáneas, fuerzas que subsisten siempre aunque parezca que están sofocadas por la intervención del Estado o por acuerdos adoptados por los mismos sujetos económicos. Este punto ha sido bien explicado por Bresciani Turrioni. El economista, dice, sabe muy bien que la acción de las fuerzas espontáneas está frecuentemente limitada, en ocasiones totalmente paralizada, por la intervención estatal. Pero esto no significa que no existan! Una presa artificial impide a las aguas estar a un mismo nivel; pero ello no prohíbe a los físicos continuar exponiendo las leyes de los vasos comunicantes. El hecho de que la resistencia del aire disminuya la velocidad de caída de una pluma a tierra no obliga a modificar la ley de la gravedad. Análogamente, aunque las leyes económicas se violan en apariencia, en la realidad siempre están en acción. Y en la intervención estatal es necesario tenerlo en cuenta. Si no existiesen dos fuerzas llamadas "demanda" y "oferta" que cuando aumenta la escasez de bienes tienden a empujar los precios al alza, no tendría razón de ser la actuación del Estado con medidas destinadas a restringir la demanda o incrementar la oferta. Por lo tanto, si las fuerzas económicas están indudablemente en acción, está perfectamente justificada una ciencia que estudia el modo de comportarse estas fuerzas cuando actúan aisladamente, es decir, con libertad, aunque se sepa que en la práctica están acompañadas por influencias de otra naturaleza.

La descripción de los fenómenos económicos reales no sería completa

si no se analizasen también los efectos de las variadas intervenciones del Estado o de los organismos creados por él. Pero, por otra parte, como escribe Wicksteed, "no podemos comprender los resultados directos o las consecuencias indirectas de las medidas tomadas por el Estado, si no hemos estudiado atentamente la organización espontánea de los esfuerzos individuales sobre los que inciden aquellas medidas y con las que se combinan, y las relaciones económicas espontáneas que se establecen en cualquier sistema de disposiciones estatales".

Volviendo al caso antes mencionado, la asunción de la hipótesis de la concurrencia perfecta, aunque irreal, está justificada por la necesidad de comprender qué es y como funciona un mercado perfecto, para tener un punto de referencia, un "término de comparación" para el estudio de los fenómenos reales. Por ejemplo, la teoría económica del monopolio demuestra que el monopolista eleva el precio y reduce la producción con perjuicio de la colectividad. Pero "elevación" y "reducción" con arreglo a qué precio y a qué cantidad producida? Respecto del precio y la producción que se darían en un mercado perfecto, o sea en un régimen de libre concurrencia. También es necesario saber cómo funciona el "mecanismo" de un mercado libre, para juzgar los efectos de la intervención estatal en los precios de los bienes y los factores productivos, en las inversiones, en la distribución de los recursos económicos del país entre las diversas producciones.

#### V. La macroeconomía y la política económica.

Hasta ahora nos hemos ocupado, fundamentalmente, de la validez sustancial de las hipótesis que informan una teoría económica. Pero existe también y, hay que tenerla en cuenta, la validez formal, es decir, si la conclusión ha sido deducida de las hipótesis sin errores formales de lógica. Estos errores afectan, evidentemente, a la validez de la conclusión, tanto en el caso de la economía pura, como en el de la política económica. Entre los errores lógicos hay algunos que interesan, en particular, a los estudiosos de la política económica y son aquellos en que se incurre en los razonamientos cuyo objeto es la macroeconomía. Quizas no sean superfluas entonces algunas consideraciones en torno a esta.

Los análisis teóricos de estos últimos años han llevado a distinguir

dos grandes sectores del análisis económico: la microeconomía y la macroeconomía.

La microeconomía estudia las características y el comportamiento de las pequeñas unidades económicas; estudia, pues, las características y comportamiento de una empresa aislada, o de una industria aislada, tanto en régimen de concurrencia perfecta como en régimen de monopolio o de concurrencia imperfecta; analiza que es lo que determina el comportamiento, dados la renta y sus gustos, de una unidad consumidora sea ésta un hombre o un grupo familiar, y como varía un cierto precio, tanto de un determinado bien de consumo como de un bien instrumental; investiga qué factores rigen la demanda y oferta de un bien aislado y como varía, en función de una y otra, su precio; estudia las variaciones de la renta de un cierto sector de la colectividad económica, por ejemplo, los productores de naranjas o los obreros de la industria mecánica, o de una región determinada, etc.

Microeconomía significa pues, el análisis de las características y comportamiento de las pequeñas magnitudes económicas, trátase de empresas, precios o industrias particulares. Y, naturalmente, estudia las relaciones recíprocas que existen entre estas pequeñas magnitudes económicas. Es en la microeconomía donde hacemos continuamente uso de esos instrumentos de análisis que son la elasticidad de la demanda y la oferta, el coste marginal, el ingreso y la utilidad marginal, etc.

Para muchos problemas, tanto de teoría como de política económica, la microeconomía nos proporciona todo cuanto necesitamos; pero no para todos. Porque tanto el economista como el político, que tienen que elegir entre una y otra línea de política económica, están obligados en ciertos casos a ocuparse no de pequeñas magnitudes económicas, sino de magnitudes conjuntas, globales. Les interesará, en ocasiones, no cómo varía y por qué el precio del azúcar, sino cómo y por qué se modifica el nivel general de precios; no los factores que rigen la demanda y la oferta de un cierto bien, sino los que determinan la demanda total de bienes, tanto de consumo como de inversión por parte de toda la colectividad; no cuál ha sido, en un año determinado la renta de los productores de naranjas, sino la renta nacional y así sucesivamente.

Estos son los problemas de que se ocupa precisamente la macroeconomía.

La macroeconomía es el estudio de los agregados, esto es, de las cantidades totales. Se ocupa de los factores que determinan el consumo total, la producción total o la renta nacional y de las relaciones que se dan entre estas magnitudes totales o, como también se dice, globales.

Hay, primeramenté, un problema previo: dado que las magnitudes globales que estudiamos en la macroeconomía no son más que la sumatoria o la medida de cada una de las cantidades que se investigan en microeconomía, qué necesidad tenemos del análisis macroeconómico? Dicho de otra forma: todo cuanto conozcamos acerca de las características y el comportamiento de un cierto sistema económico, no está ya implícito en la microeconomía? En segundo lugar, las magnitudes globales que se estudian en macroeconomía son siempre abstracciones; no existe una producción total, sino que se producen un cierto número de bienes concretos; no hay un nivel medio general de precios, sino el precio del trigo, de los zapatos, de las plumas estilográficas, etc. Por qué preocuparnos entonces de generalizaciones que no existen en la realidad y que no son más que conceptos impreciso y, en cierto modo, ilusorios?

A estas objeciones la economía responde que el interés que tiene por la macroeconomía está motivado por numerosas razones.

En primer lugar, precisamente desde el punto de vista de la política económica. Una discusión de política económica sólo puede ser planteada y desarrollada en términos de magnitudes globales, dado que la política económica ha de ocuparse necesariamente de todos los componentes de la colectividad. La ley se debe aplicar a todos los ciudadanos y no solamente a uno, a menos que la colectividad está gobernada por un autócrata irresponsable; esto es lo que se entiende cuando se habla de la "normal legal". Es cierto que el gobierno se debe ocupar y se ocupa de determinadas microvariables, como cuando establece el precio del pan, controla el tipo de cambio de ciertas divisas extranjeras o determina las empresas agrícolas excluidas de la reforma agraria, etc. Así pues, en la mayor parte de los casos la intervención del Estado en la vida económica tiene lugar precisamente para controlar, limitar, prohibir o estimular determinadas microvariables. Pero la intervención incide sobre ciertas personas, no como tales, sino en cuanto forman parte de una cierta categoría de sujetos económicos.

/Por otra

Por otra parte, el hecho de que una intervención estatal se dirija a un grupo limitado de personas o a una sola clase de productos, no implica que no se tenga en cuenta al resto de la colectividad. La intervención estatal puede haber sido decidida porque se creó que sus efectos serán, en conjunto, benéficos para toda la colectividad. La reforma agraria afecta a algunas grandes propiedades y reduce, por lo tanto, las rentas de los propietarios correspondientes, pero ésto no significa que disminuya la renta nacional; el objetivo final de la reforma agraria es exactamente el aumento de la renta nacional. La política económica no puede prescindir de las reacciones que una determinada actuación provoque en todo el sistema a causa de la interdependencia de los fenómenos económicos; de aquí la importancia del estudio de los efectos de cualquier intervención sobre las macrovariables que componen el sistema y, por consiguiente, la utilidad de la macroeconomía.

La macroeconomía está también justificada desde el punto de vista teórico, y su justificación se deriva precisamente de la necesidad, para la formulación de las leyes económicas, de hacer generalizaciones más o menos amplias y de clasificar los fenómenos en clases suficientemente homogéneas que permiten hallar las uniformidades aplicadas a cada una de ellas.

Existe, en fin, otra razón que justifica la macroeconomía: que las características y el comportamiento de los agregados no pueden individualizarse estudiando solamente las características y el comportamiento de las unidades que los componen. El paso de las características y el comportamiento de lo particular a las del agregado nos traslada a un punto, por así decir, en el que aquello que se puede afirmar para los primeros no siempre es aplicable a los segundos y viceversa. Esta es una característica típica de la ciencia económica; en ninguna otra son tan grandes los peligros de una generalización del comportamiento de lo particular; no es exagerado afirmar que muchos de los errores de la ciencia y la política económica se deben precisamente a la aplicación indiscriminada y apresurada al todo de las leyes valederas únicamente para lo particular. Han sido precisos años de discusiones para que los economistas se diesen cuenta de ello; pero estos errores siguen

/cometiéndose imperturbablemente

cometiéndose imperturbablemente por los que se precian de razonar según el sentido común y no quieren molestarse con teorías y razonamientos abstractos.

Será conveniente recordar algunos de estos errores a los que podemos llamar las paradojas de la macroeconomía.

Algunas de estas paradojas son conocidas por los economistas desde hace mucho tiempo, como por ejemplo, que un país aislado puede tener una balanza comercial pasiva, pero que todas las naciones consideradas conjuntamente no pueden tenerla porque, prescindiendo de los gastos de transporte, las importaciones mundiales son necesariamente iguales a las exportaciones mundiales; o como aquella otra según la cual un ciudadano puede retirar cualquier día todos los depósitos que tiene en su banco, mientras que todos los depositantes no pueden retirar simultáneamente todos sus depósitos.

La moderna teoría del empleo y la renta ha dado a conocer otras paradojas macroeconómicas. Es importante aquélla según la cual el sujeto aislado no puede aumentar su stock monetario, esto es, atesorar, si no es aumentando la cantidad total de dinero, creando dinero adicional.

Otra importante paradoja macroeconómica es la de la igualdad entre el ahorro y la inversión.

Una tercera, también de considerable importancia, es la de los beneficios y los salarios. Puede demostrarse que la distribución de la renta nacional entre los beneficios y los salarios, o entre las rentas del trabajo y las que no son del trabajo, no está determinada únicamente por los contratos colectivos e individuales sobre el tipo de salarios monetarios o por la eficiencia productiva del empresario, sino por una combinación de otros elementos entre los cuales los más importantes son las decisiones relativas a la inversión por parte de las empresas y las que se refieren a la preferencia de la colectividad por mantener su ahorro en forma líquida o invertirlo.

El hallazgo de estas paradojas es lo que constituye la razón principal que justifica la importancia de la macroeconomía para la política económica, así como la de no caer en errores de lógica cuando, en la formulación de un esquema teórico, se pase de las hipótesis a las conclusiones.

## VI. Formas de intervención del Estado: intervención conforme y no conforme

Cualquiera que sea la forma en que el Estado interviene en la marcha de la actividad económica en vista de la consecución de determinados objetivos, es evidente que dicha intervención tiene lugar en una colectividad con una cierta ordenación jurídica que condiciona y limita la libertad económica de los sujetos. Según la forma en que el sistema de vínculos jurídicos condicione y limite la actividad económica, la ciencia económica configura tipos o modelos de sistemas económicos; tipos o modelos abstractos que no concuerdan nunca exactamente, por las razones antedichas, con los reales. Cualquiera que sea la organización económica vigente en una colectividad determinada, tiene tres funciones fundamentales derivadas directamente del principio económico:

a) La determinación de los fines que, en la práctica, se traduce en la fijación de los bienes que desea la colectividad;

b) la distribución de los recursos productivos entre las diversas industrias (en sentido amplio) en la magnitud necesaria para la máxima satisfacción posible de los fines.

c) la distribución de los bienes producidos entre los componentes de la colectividad.

Los dos sistemas económicos extremos, entre los que se hallan distintos sistemas económicos concretos, son la economía de mercado y la economía planificada. Se usan aquí estos dos términos para resaltar las características esenciales de ambos sistemas, es decir, el cumplimiento de las tres funciones antes indicadas mediante el funcionamiento impersonal y no controlado del mercado en el primer caso, y la planificación económica realizada por organismos públicos apropiados en el otro. Obsérvese que en ambos casos:

1) existe un mecanismo de los precios;

2) hay propiedad privada;

pero en la economía de mercado:

a) el mecanismo de los precios está libre sustancialmente de interferencias gubernativas, tanto en lo concerniente al cambio de bienes de consumo, como en lo relativo a oferta y demanda de factores de

/producción y

producción y a la distribución de la renta nacional entre los poseedores de estos últimos.

b) la propiedad privada se extiende tanto a los factores productivos como a los bienes de consumo;

c) las funciones del Estado en el campo económico se limitan en esencia a la defensa contra el exterior, la salvaguardia del orden público y la administración de justicia (que implica la tutela del derecho de propiedad).

Por el contrario en la economía colectivizada:

a<sub>1</sub>) el mecanismo de los precios tiene una función doblemente limitada tanto porque sólo los bienes de consumo pueden ser objeto de compraventa, como porque no sirve como mecanismo de distribución de la renta nacional;

b<sub>1</sub>) la propiedad privada se limita a los bienes de consumo y no a los factores de producción;

c<sub>1</sub>) las funciones del Estado, además de las incluidas en el punto c) anterior, comprenden las decisiones en torno a los bienes que se van a producir, los recursos productivos a emplear y como deben ser distribuidos los bienes entre los componentes de la sociedad.

No es posible efectuar aquí un análisis detallado de estos dos sistemas económicos. Para nuestros fines es suficiente limitarse a observar que las intervenciones del Estado pueden ser clasificadas, en primer lugar, según que se conformen o no a la lógica del sistema económico al que han de aplicarse.

Esta distinción ya ha sido estudiada, en particular, por Röpke y Einaudi.

En el caso de la economía de mercado, que todavía predomina en los países democratas occidentales, aunque con notables diferencias sobre el modelo teórico, se dicen "conformes" aquellas intervenciones que no suprimen el mecanismo de los precios y el autogobierno del mercado obtenido de esta forma, sino que se insertan como nuevos "datos" y como tales se asimilan; se llama "no conformes" a aquellas intervenciones que destruyen el mecanismo de los precios y el autofuncionamiento del mercado, tendiendo, por consiguiente, a sustituirlo por la planificación económica

/centralizada y

centralizada y burocrática. Tomemos un significado ejemplo: el restablecimiento del equilibrio externo de una economía nacional mediante la devaluación de la moneda constituye una forma de intervención de suma importancia que hay que estudiar bien y adoptar solamente en casos de extrema necesidad; pero siempre de modo que no se prescindiera de la mecánica de los precios y que se inserte como un nuevo elemento por inquietante y dañoso que sea. En esencia no se trata de un cuerpo extraño e inasimilable para la economía de mercado y, por lo tanto, es una intervención "conforme". "No conforme" es por el contrario, evidentemente, la economía del control en el campo de las divisas en cuanto hace imposible que el mercado vuelva a hallar su equilibrio automáticamente a través del juego de la oferta y la demanda y obliga así al Estado a obtener el equilibrio de la balanza de pagos con disposiciones autoritarias.

La característica de la "no conformidad" de una intervención se manifiesta, pues, en el hecho de que tiende a procurar una desaparición gradual del mecanismo de los precios y, por consiguiente, la necesidad de intervenciones cada vez mayores que terminan por transferir a la autoridad administrativa las funciones antes ejercidas por el mercado.

Este proceso de sustitución de la economía de mercado (también la economía que se llama controlada por el Estado es siempre una economía planificada) por la planificada presenta la importante característica de no ser reversible. En otras palabras: si es relativamente fácil sustituir la economía de mercado por la controlada, es difícilísimo, si no imposible, llevar a cabo el proceso inverso y tornar a la economía de mercado desde la controlada. Las razones de ello son esencialmente dos. En primer lugar, los órganos estatales encargados de dirigir y controlar los sectores económicos se resisten a abandonar las funciones que les confieren poder político, prestigio y, tal vez, riqueza.

En segundo lugar, la economía controlada elimina o reduce notablemente el estado de tensión emotiva implícito en la economía de mercado. Esta última exige, en efecto, de los sujetos económicos particulares aptitudes y posturas psicológicas (iniciativa, disposición para aceptar riesgos, continuo estudio del mercado, amor a la independencia, etc.), que no todos, sino probablemente una mínima parte de los sujetos posee y que imponen,

/sin embargo,

sin embargo, a todos ellos un estado de tensión emotiva del que la mayor parte no puede liberarse.

Puede afirmarse, en definitiva, que la economía del mercado tiende a favorecer, a través de la acción de individuos no conformistas, el progreso económico a costa de la seguridad social, mientras que la economía controlada tiende a establecer la seguridad social a expensas del progreso; una de las más difíciles tareas de la política económica, en general, es la de hallar un justo equilibrio entre estas dos exigencias fundamentales de nuestro tiempo y de la sociedad moderna.

El criterio de clasificación de las intervenciones sobre la base de su conformidad o disconformidad a la lógica del sistema económico en que son llamadas a actuar es, pues, un criterio de carácter general. El primero que la autoridad económica y, más aún, el legislador debiera tener presente. En general se incluyen en la categoría de las intervenciones conformes las llamadas indirectas, así como las indirectas de carácter neutralizador, de las que hablaremos en los siguientes párrafos.

#### VII. Formas de intervención del Estado: intervenciones indirectas y directas

Este apartado se ha extraído de los capítulos IV Y V de Bresciani Turróni.

La intervención del Estado en la vida económica de una colectividad se desarrolla en una multiplicidad de formas no siempre fáciles de clasificar. Prescindiendo del ropaje jurídico que puede adoptar la intervención concreta, podemos distinguir, en primer lugar, las formas de intervención estatal, adoptando como criterio de clasificación la forma en que el Estado pretende modificar el comportamiento de los sujetos económicos en vista de la obtención de un fin determinado. Desde este punto de vista tenemos dos especies de intervención, según que el Estado:

1) Quiere modificar el comportamiento de los sujetos económicos (productores, comerciante, consumidores) mediante estímulos (subsidios, exenciones fiscales, tarifas aduaneras) que haciendo relativamente más o menos rentables ciertas actividades económicas, impulsan a los sujetos a dedicarse a las que el Estado quiere desarrollar en perjuicio de las que desea reducir, dejando libres jurídicamente a los individuos para ocuparse en cualquier actividad, o bien:

2) Prohíbe a

2) Prohíbe a los sujetos económicos dedicarse a determinadas actividades (o desarrollarlas más allá de un cierto límite). También se incluye en este grupo de intervenciones el ejercicio directo por parte del Estado de una actividad económica que se sustrae, por lo tanto, a la actividad privada.

Otro criterio de clasificación de la intervención estatal afecta no al comportamiento de los sujetos económicos, sino a las condiciones físicas y jurídicas en que se desenvuelve la actividad económica y a las cantidades económicas que de ésta se derivan. Podemos distinguir con mayor precisión las intervenciones del Estado según que:

- a) Pretendan modificar los datos económicos; o bien
- b) Quieran modificar las cantidades económicas.

a) Por datos se entienden en el análisis económico las cantidades económicas que o se determinan a priori o se suponen conocidas.

Los datos de los problemas económicos pueden ser datos genéricos, es decir, y en esencia, las condiciones generales del ambiente en que tiene lugar la vida económica de una colectividad determinada, o datos específicos, esto es, los que se refieren más directamente a un problema concreto, tratándose de un problema teórico o de uno real. Por ejemplo, el problema del comportamiento del consumidor se analiza en la teoría suponiendo que se conocen como datos los gustos de los consumidores y sus rentas; el problema de la determinación del precio del acero depende no sólo de una serie de datos genéricos, sino también de datos específicos como la existencia de minas de carbón y hierro, el nivel de la eventual protección arancelaria, etc.

La intervención del Estado puede dirigirse a modificar tanto los datos genéricos como los específicos; en uno y otro caso, los efectos de la intervención son las modificaciones de las magnitudes económicas provocadas por la reacción de los sujetos a las variaciones de los datos a consecuencia de la acción del Estado. Estas intervenciones pueden ser llamadas también intervenciones indirectas.

La actuación del Estado encaminada a modificar los datos genéricos tiene como objetivo principal la creación de más favorables condiciones

/generales para

generales para el desenvolvimiento de la actividad de los sujetos económicos, sean éstos personas privadas o entes públicos. No hay duda de que el Estado puede elevar notablemente la prosperidad económica de una colectividad modificando precisamente los datos genéricos: difusión de la enseñanza técnica, desarrollo de la investigación científica, medidas para la conservación del suelo, fomento de los transportes, saneamientos, repoblación forestal, riegos, etc. En algunos casos, la modificación de los datos genéricos es la condición necesaria para el desarrollo económico del país. Los recientes estudios sobre los países atrasados, por ejemplo, han mostrado que es difícil, si no imposible, promover el desarrollo económico de dichos países sin una magnitud apropiada de "inversiones sociales", es decir, de gastos mediante los cuales el Gobierno pretende modificar precisamente los datos genéricos ambientales. Casi no es necesario recordar a este respecto; 1) Que la intervención del Estado, dirigida a modificar los datos de la situación económica, tiene un límite que resulta de la comparación entre la utilidad prevista de la suma gastada por el Estado (que ha de ser detrída en alguna forma de la renta de las personas privadas y representa, por lo tanto, una correspondiente desviación de recursos productivos desde otros empleos) y la utilidad que se obtendría de dicha suma si fuera invertida por las personas privadas en la forma elegida por ellas. 2) Que para que la intervención estatal aporte los mayores beneficios posibles es necesario mantener el oportuno equilibrio entre los gastos dirigidos a los diversos fines.

b) Las principales -o más comunes- intervenciones del Estado, dirigidas a modificar los datos específicos en los que se desenvuelve una determinada actividad económica, son los impuestos a la producción, las primas y subsidios otorgados a ciertas producciones, las exenciones fiscales, las primas a la exportación y los aranceles. Las modalidades de su aplicación y las consecuencias de cada una de estas intervenciones se analizan en las distintas partes de la política económica o, en lo que concierne a los impuestos a la producción y las exenciones fiscales, en la ciencia de las finanzas.

Otra forma de intervención indirecta es aquella por la que el Estado trata de conseguir un cierto objetivo neutralizando los efectos de la actividad de individuos o grupos.

Un ejemplo típico lo constituyen las operaciones de compra y venta de divisas extranjeras con el fin de mantener estable el cambio de dichas divisas. En Italia, por ejemplo, la estabilidad del cambio del dólar se mantiene mediante la intervención estatal en el mercado de los cambios, intervención que efectúa un organismo especializado, el Ufficio Italiano dei Cambi.

Otro ejemplo lo constituye la política llamada de mercado abierto, mediante la cual el Estado interviene en el mercado comprando o vendiendo títulos con el fin de hacer aumentar o disminuir el tipo de interés o de mantenerlo a un cierto nivel.

Por intervenciones directas se entienden aquellas mediante las que el Estado fija ciertas magnitudes económicas (precios, cantidades producidas, importadas o consumidas). El Estado, de esta forma, sustituye al mercado. También estas intervenciones directas pueden ser conformes o no conformes.

Son intervenciones directas conformes las que se dirigen a determinar la cantidad económica que se hubiera establecido automáticamente si el mercado hubiese podido funcionar, esto es, si fuese "perfecto o libre". Un caso típico es aquel en que el precio de un cierto bien se fija, supongamos, a un nivel 100 a consecuencia de un acuerdo entre productores mientras que en régimen de libre concurrencia hubiera sido, digamos, 90. La intervención del Estado fijando el precio en 90 tiende a conseguir que no se impida la influencia de las fuerzas económicas espontáneas a causa de ciertas fricciones (en este caso la existencia de acuerdos monopolísticos). La dificultad a superar en el caso en cuestión, como en otros análogos, es evidentemente la de establecer cuál sería efectivamente el nivel del precio en régimen de concurrencia.

Son intervenciones directas no conformes aquellas en las que el Estado fija cantidades económicas que no están de acuerdo con la situación del mercado. La diferencia entre ambos tipos de intervención es obvia. En el primer caso, si el equilibrio económico puede ser restablecido por la

/actuación del

actuación del Estado, todo termina ahí. En el segundo, la intervención del Estado rompe el equilibrio del mercado, determinándose así la necesidad de nuevas intervenciones. Un ejemplo típico lo constituye el control de precios en épocas de guerra que exige, antes o después, el racionamiento.

Ello es consecuencia de la interdependencia de los fenómenos económicos, por la cual toda intervención directa no conforme origina repercusiones sobre otras magnitudes económicas no reguladas. Al efecto directo de la intervención acompañan entonces efectos indirectos que rompen el equilibrio del mercado y obligan al Estado a ampliar sus interferencias.

#### VIII. Efectos de la intervención del Estado

La intervención del Estado en la vida económica determina reacciones en los sujetos económicos a consecuencia de las cuales se producen modificaciones en las cantidades económicas (precios, cantidades producidas, consumidas e importadas, etc.). Las variaciones de las cantidades económicas pueden tener lugar en el sentido y la magnitud determinadas por la autoridad económica o en un sentido y magnitud distintos de los deseados.

En el primer caso, tras el necesario proceso de adaptación que puede exigir un periodo de tiempo más o menos largo, se forma un nuevo equilibrio, correspondiente a la modificación de los datos provocada por la intervención estatal (piénsese, por ejemplo, en el proceso de adaptación requerido por la devaluación); en el segundo caso, las disposiciones tomadas no han conseguido el fin que se proponían y de ahí se deriva una situación de desequilibrio que, generalmente, exige nuevas medidas. Esto, como ya hemos dicho, es lo que ocurre normalmente en el caso de las intervenciones "no conformes". Por ejemplo, la adopción de contingentes de importación para restablecer el equilibrio de la balanza comercial puede originar la formación de convenios entre los productores nacionales de los bienes contingentados, con el fin de mantener bajo el volumen de la producción y altos los precios de venta; esto puede obligar al Gobierno a intervenir para impedir estos hechos.

Las reacciones de los sujetos económicos ante la intervención estatal dependen:

/a) De las

a) De las circunstancias de tiempo y lugar. Toda intervención tiene lugar en un ambiente dado, con determinadas instituciones económicas y características sociales, culturales, jurídicas, morales, etc. De ahí se sigue que una medida apropiada para una cierta colectividad y en un cierto período de tiempo, puede no serlo para otra colectividad u otra época distinta. Es, pues, un error querer enunciar máximas de política económica válidas para cualquier país y cualquier época, como hicieron los fisiócratas. Un ejemplo reciente lo constituye las discusiones sobre la posibilidad de incrementar la eficiencia productiva del trabajo en Europa aplicando los métodos americanos de producción. Se ha demostrado que no siempre son aplicables estos procedimientos a los países europeos por la diversidad de condiciones ambientales; la consecuencia es que no siempre la política económica sugerida por los teóricos y técnicos estadounidenses es aplicable con éxito fuera de los Estados Unidos. Otro ejemplo lo proporciona la distinta reacción -y por lo tanto la distinta eficacia- ante la misma medida (por ejemplo, el control de precios y el racionamiento) adoptada por países diversos en tiempos de guerra. Mientras que en Gran Bretaña y Alemania estas medidas lograron alcanzar su objetivo, en Italia, por las distintas condiciones psicológicas, económicas y sociales, fracasaron casi completamente y fueron sistemáticamente violadas o no tenidas en cuenta.

b) De la amplitud y duración de la intervención. Tomemos dos casos, muy conocidos ambos por experiencias antiguas y recientes. Se ha observado, como recuerda Bresciani Turrone, que cuando el Estado inicia una política de inflación monetaria, la depreciación del papel moneda es leve al principio, porque muchas personas -las que no recuerdan fenómenos análogos o, aun conociéndolos, formulan juicios y previsiones favorables a la eficacia de la intervención estatal- siguen teniendo confianza en él. Con el transcurso del tiempo, sin embargo, si las emisiones continúan, el público empieza a inquietarse; y al ser obligatorio para todos aceptar el papel moneda, la gente, que no puede rechazarlo, reacciona de otra forma y trata de desembarazarse lo más rápidamente posible de los billetes comprando mercancías; en otras palabras, la velocidad de circulación del dinero, y con ella los precios de las cosas, aumentan. En un estudio

/ulterior de

ulterior de la inflación, la gente ya no se sirve del dinero nacional como "medio" de los valores, sino que recurre a otras medidas menos inestables, como ciertos bienes o una moneda extranjera.

Supóngase -pasando al segundo caso- que, para eliminar la desocupación, un Gobierno adopte una política de estímulo a la inversión privada mediante una política monetaria dirigida a bajar el costo del dinero y a permitir la expansión del crédito, por una parte, y a través de un amplio plan de obras públicas financiado con la creación de nuevo dinero por otra. Mientras haya instalaciones no totalmente utilizadas, recursos disponibles de mano de obra especializada, stocks de materias primas y productos semiterminados, se dará un aumento de la producción, la renta y el empleo, sin un sensible incremento de los precios. Pero si el proceso de expansión continúa, los precios tienden a subir cada vez más rápidamente; se pone en movimiento la espiral inflacionista precios-salarios-precios. La balanza comercial se hace pasiva, las reservas valutarias disminuyen y, por fin, se hace necesario o detener la expansión de las inversiones -que puede provocar una inversión de la tendencia coyuntural y originar un proceso acumulativo deflacionista- o reducir las importaciones para reequilibrar la balanza comercial, lo que puede determinar la reaparición de un cierto volumen de desocupación y una reducción del nivel de vida; o, siempre con el mismo objeto, devaluar la moneda, produciéndose así un empeoramiento de los terms of trade, que, a su vez, reduce el nivel de vida.

Entonces qué podemos deducir de estos dos ejemplos elegidos entre una infinidad de ellos? Primero: que cuanto más amplia y prolongada es la intervención del Estado tanto mayores son sus efectos, entendiéndose por amplitud de la intervención el número de sectores económicos sobre los que ésta se deja sentir. En segundo lugar que cuanto más extensa y duradera sea la intervención tanto más probabilidades hay de que, a través de los efectos indirectos y las repercusiones de carácter extra-económico; sus efectos finales sean distintos -y a veces opuestos- de las que el Estado pretendía conseguir; porque, igual que el aprendiz de brujo, la intervención del Estado desata frecuentemente fuerzas económicas que después no es capaz de dominar o que sólo puede dominar con otras intervenciones que neutralizarán los efectos beneficiosos de la intervención originaria.

c) De la oportunidad en el tiempo, congruencia y objetividad con se realice la intervención en la práctica. También a la intervención del Estado se le aplica el "principio económico". Dicho de otra forma: cualquiera que sea el objetivo que se quiera conseguir, la intervención del Estado ha de ser planeada y aplicada en forma que se alcance la finalidad deseada con el menor costo posible. Desde este punto de vista, las famosas máximas de Adam Smith, por las que los impuestos que cada ciudadano ha de pagar al Estado deben:

- 1) Ser exactos y no arbitrarios, y la época, forma de pago y suma a pagar han de ser claros y precisos.
- 2) Recaudarse en el momento y forma más cómodos para el contribuyente.
- 3) Establecerse en forma que se detraiga de los bolsillos del contribuyente la menor suma posible que exceda a la que entra en las cajas del Estado.

constituyen un ejemplo de aplicación a las disposiciones de política económica del criterio "racional". Este ejemplo puede ampliarse, con las debidas cualificaciones, a cualquier otra forma de intervención estatal.

Con mayor detalle, Fantini dice que la actuación del Estado en la vida económica, independientemente del sistema político vigente, no puede dar resultados tangibles, eficaces y positivos, cuando no se realice:

- a) En función de necesidades reales, tanto parciales como generales.
- b) Con una unidad de criterio o dirección, teniendo en cuenta el fenómeno de las interdependencias económicas.
- c) Con absoluta objetividad y equidad (la objetividad desaparece cuando se favorecen, por ejemplo, los intereses de ciertas clases o empresas en perjuicio de las otras, por animosidad manifiesta o, pero aún, por razones de provecho privado u oportunidad política).
- d) Con la necesaria rapidez, oportunidad y agilidad, es decir, sin demasiado retraso, trabas y formalismos que dificultan, obstaculizan y paralizan tal vez el proceso productivo en lugar de favorecerlo.
- e) Sin exclusivismo, monopolios o privilegios que, casi siempre, se conceden únicamente para favorecer los intereses de determinados grupos o personas.

f) Con el menor número posible de organismo para evitar una excesiva burocratización, interferencias dañosas y pérdidas de tiempo. /IX. Fines de

### IX. Fines de la intervención del Estado

Se ha dicho antes que la política económica toma los fines que el Estado quiere conseguir interviniendo para ello en la vida económica, como los "datos" que el economista acepta, pero sobre los que no emite -como economista- ningún juicio de valor.

El economista, entonces, podrá alabar o censurar este o aquel objetivo propuesto por el Estado, pero haciendo así abandona su papel de economista y habla como ciudadano; la crítica o la alabanza son una consecuencia de sus opiniones políticas y de sus convicciones morales. Bien puede darse el caso de que el economista critique una medida sirviéndose para ello de su más profundo conocimiento de las leyes económicas y, por lo tanto, de su capacidad para prever mejor que los demás los efectos directos e indirectos, próximos o lejanos, de la medida en cuestión. Pero esta crítica no es del medio, no del fin. El estudioso de los fenómenos económicos critica la disposición porque no representa, a su entender el mejor medio para alcanzar el objetivo que el Estado quisiera conseguir; esto significa que el Estado: a) Habría podido obtenerlo con un menor empleo de recursos productivos. b) Ha elegido un medio que provocará reacciones que impedirán alcanzar, en todo o en parte, el objetivo; o bien c) Que la medida en cuestión, aunque permite conseguir el fin propuesto, impide u obstaculiza la consecución de otros fines no menos importantes que el Estado pretendía alcanzar mediante otras disposiciones.

Aunque este concepto de la neutralidad del economista frente a los fines de la política económica sea la ideología hasta ahora imperante entre los estudiosos, no han faltado voces que han puesto en duda, e incluso negado, la necesidad y oportunidad de dicha neutralidad. (Así, Einaudi, en su prólogo a la obra de Bresciani Turrone. Sin embargo, parece que después ha vuelto Einaudi a la concepción de la neutralidad del economista: véase Einaudi). Neutralidad que, por otra parte, surge de la exigencia de la división del trabajo y no implica, evidentemente, que el economista esté obligado a mantener un perenne y rígido agnosticismo en torno a la política económica concreta. En realidad, cuando un economista formula un juicio favorable o negativo sobre una cierta medida

o expresa una preferencia sobre uno u otro sistema económico, ello significa que, en su opinión, la medida o el sistema presentan características tales que violan sus convicciones políticas, éticas o religiosas. En otros términos, la disposición o el sistema en cuestión, aunque teóricamente pueden ser neutrales con respecto a la política, la ética o la religión, tienen en realidad unos efectos que pueden hacer peligrar los principios últimos, sobre los que ninguna discusión es posible, en los que el economista en cuestión cree. Quien crea que la libertad política es el máximo e imprescriptible bien para los hombres, difícilmente podrá aceptar una economía colectivizada que, aunque en teoría no se opone a la libertad política, comporta, sin embargo, necesariamente, a causa de la interdependencia de las realidades humanas, una incompatibilidad con ciertos derechos políticos individuales. El que opine, entonces, que la libertad es un bien único, inescindible, y que no puede, por lo tanto, darse la libertad política sin la económica, difícilmente aceptará como sistema económico el sistema colectivista en lugar de la economía de mercado, aunque se corrija con trabas y limitaciones que sirvan precisamente para impedir el predominio del fuerte sobre el débil, la tutela del consumidor, etc. En segundo lugar, la neutralidad de los fines no ha de entenderse como una total sumisión del ideal económico al político. Como muy bien dice Di Nardi, el economicismo del que tantos economistas hacen profesión frente a los problemas de la política económica "nace de un íntimo convencimiento basado en la observación elemental de que la vida de los pueblos no puede elevarse a la plenitud de las más altas manifestaciones de la civilización si en lugar de remover cuidadosamente los obstáculos que se oponen a la desaparición de la pobreza material, el hombre de Gobierno se obstina en acariciar ideales imposibles de alcanzar sin la contribución de un adecuado desarrollo de la riqueza... Es legítima, por lo tanto, la desconfianza con que los economistas acogen la afirmación, muy frecuente de un tiempo a esta parte, de la subordinación del ideal económico a los fines políticos de la colectividad. Esto es un presagio de que, a largo plazo, la fuerza irresistible de las leyes económicas, temporalmente forzadas dentro de cauces demasiado estrechos, se hará sentir, produciéndose estragos y

/destrucciones que

destrucciones que llevarán a la humanidad a recomenzar sus eternas fatigas de Sísifo".

Esto sentado, podemos distinguir los fines de la política económica en dos grandes categorías: a) Fines extraeconómicos; y b) Fines económicos.

Entre los primeros suele mencionarse como el más importante el de la independencia política del país o, en otras ocasiones, el del poderío político. Esta distinción es cómoda pero todo menos clara. Es difícil, en efecto, considerar sólo, o incluso principalmente, económicas, por ejemplo, las disposiciones con las que se quiere conseguir una más equitativa distribución de la renta nacional mediante una reforma agraria encaminada a fraccionar las grandes propiedades, o las encaminadas a conseguir y mantener un elevado volumen de ocupación o, también, descendiendo a sectores aparentemente más modestos, una política de estabilidad monetaria emprendida para defender al país contra la inflación. Pero, aceptando esta distinción, diremos que actualmente son tres los más importantes objetivos económicos que informan e inspiran la política económica concreta de un país:

- a) El aumento de la renta nacional real.
- b) Su estabilidad.
- c) Una más equitativa distribución de la renta nacional entre los componentes de la colectividad.

Casi no es necesario recordar aquí que estos tres objetivos económicos, y especialmente el segundo, son consecuencia esencialmente del ingreso de masas ciudadanas en la vida política, masas que hasta hace unos pocos decenios estaban fuera de ella y que han llevado a la vida política nacional el peso de sus aspiraciones y necesidades.

Los fines mencionados: la seguridad del país frente al exterior, el desarrollo de la renta nacional, la estabilidad de la renta nacional y la mayor igualdad en su distribución, son los últimos objetivos de la política económica y se trata de conseguirlos con medios que, a su vez, constituyen fines mediatos o indirectos.

Por ejemplo, la lucha contra la desocupación puede ser considerada como un objetivo de la política económica. Pero es evidente que la

/eliminación del

eliminación del paro permite un aumento -a paridad del nivel de precios de los bienes de consumo popular- de la renta nacional real, y que, por consiguiente, la política contra el desempleo es, a su vez, un medio para la expansión de la renta nacional real.

Hay que tener presente además:

a) Que los tres fines indicados, como todos los fines mediatos o inmediatos de la política económica, no son independientes entre sí. Así, el incremento de la renta nacional real es un factor que concurre a conseguir el objetivo de la seguridad frente al exterior (es decir, se hace un medio con relación al fin de la independencia política), ya que permite al país mayores medios para afrontar y sostener una posible guerra. Cuanto más elevado es el nivel de vida de una colectividad en tiempo de paz, tanto más fácil es reducirlo en época de guerra y, por lo tanto, el traslado de los factores productivos antes empleados en la producción de bienes de consumo a la de productos bélicos. Pero también una más igual distribución de la renta nacional, al disminuir las fricciones y contrastes sociales y favorecer la concordia nacional, favorece la resistencia del país en épocas de guerra, por lo que también el objetivo de la más equitativa distribución de la renta se transforma en un medio con relación al de la independencia nacional. Por otra parte, cuando -como ha ocurrido en estos últimos decenios- el aumento de la renta nacional real tiende a elevar el nivel de vida de las clases obreras en mayor proporción que el de los demás grupos sociales, se reduce la desigualdad de ingresos. Sería fácil multiplicar los ejemplos de la interdependencia de los fines de la política económica.

De aquí se sigue que muchas veces la obtención de un cierto fin exige el empleo conjunto y simultáneo de determinados medios.

Un ejemplo recientísimo lo constituye la recuperación económica de Alemania de la inflación subsiguiente a la segunda guerra mundial. Esta recuperación se consiguió con tres medios. En primer lugar, el Gobierno llevó a cabo la reforma monetaria, sustituyendo la vieja moneda inflacionista por otra nueva emitida en cantidad limitada. Simultáneamente se dejó en libertad de funcionar nuevamente el mecanismo de los precios. Con estas dos medidas (o mejor, con estas dos líneas de actuación), el

/dinero volvió

dinero volvió a ser lo que debe ser en una economía equilibrada: el siervo y no el amo de la economía. En segundo lugar, el Gobierno alemán obtuvo gratuitamente de los Estados Unidos materias primas y artículos alimenticios en cantidad suficiente para volver a poner la industria en funcionamiento e impedir el aumento de los precios de los artículos de primera necesidad. En tercer lugar, se adoptó una política monetaria y crediticia apropiada para estimular la inversión y reducir el consumo. Pero - y esto es esencial - estos tres medios: reforma monetaria y renacimiento de la economía de mercado, ayuda americana y política monetaria y crediticia, no eran independientes, sino interdependientes y complementarios. La reforma monetaria hubiera fracasado sin la ayuda americana y sin la política monetaria y crediticia adoptada; ésta de nada hubiera valido sin la reforma monetaria y el aflujo de bienes de los Estados Unidos.

b) Que, a veces, los fines de la política económica son alternativos  
Por ejemplo, el mantenimiento de un régimen de pleno empleo no puede conseguirse, en ciertas circunstancias, más que mediante un proceso de inflación que, sin embargo, tiende, por una parte, a incrementar las desigualdades de los ingresos y el desequilibrio social y, por otra, comporta una disminución del nivel de vida de las clases de renta fija.

Análogamente, la consecución del equilibrio de la balanza comercial mediante una devaluación monetaria comporta un empeoramiento de los terms of trade que hace bajar el nivel de vida de la población. El aumento de la autosuficiencia económica nacional implica la producción interna de mercancías que podrían obtenerse del exterior a cambio de otros bienes producidos a costes menores y comporta, pues, un empleo menos eficiente de los recursos productivos desde el punto de vista económico.

Cuando los fines de la política económica compiten entre sí, el costo del fin x está constituido por los objetivos y o z, a los que hay que renunciar para obtener el x, y la tarea del político consiste en determinar si conviene sacrificar, y hasta qué punto, el fin y al x. Esto se refiere, en particular, a las disposiciones de política económica que persiguen fines políticos con respecto a los que "no puede superarse el límite más allá del cual, por la disminución de la prosperidad económica,

se darían reacciones desfavorables incluso sobre el poderío político y militar del país".

Se trata siempre, evidentemente, de la aplicación del "principio económico".

#### X. Especificaciones de la política económica

Con relación:

a) A los fines mediatos o inmediatos que el Estado se propone o se proponía alcanzar interviniendo en la actividad económica.

b) A las funciones fundamentales de cada sistema económico.

c) A las consecuencias de la intervención estatal según que las medidas previstas o adoptadas se refieran, principal y directamente, a la vida económica del país o tengan, por el contrario, como fin inmediato y directo modificar las relaciones económicas entre el país en cuestión y las demás colectividades nacionales.

La política económica comprende un número determinado de especificaciones, cada una de las cuales estudia las modalidades y efectos de la intervención del Estado siempre que pretende modificar el empleo y distribución de los medios (es decir, de los recursos productivos) que tendrían lugar si las fuerzas económicas tuviesen libertad de actuación espontánea.

Señalaremos a continuación las más importantes clasificaciones (o distribuciones) de la política económica:

a) La política del pleno empleo. Se ocupa de las medidas encaminadas a conseguir y mantener la plena ocupación de las fuerzas del trabajo; o, por usar una muy difundida expresión "de conseguir y mantener un elevado y estable nivel de ocupación".

b) La política anticíclica. Tiene el objetivo de moderar las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica. Se confunde frecuentemente, en caso de depresión, con la política del pleno empleo.

c) La política del trabajo. Comprende las medidas dirigidas a disciplinar las relaciones jurídicas y económicas entre los trabajadores y los poseedores de los demás factores de la producción.

d) La política social. Estudia las medidas dirigidas a elevar el nivel de vida de las clases obreras a través de seguros sociales, reglamentaciones de las horas de trabajo, del trabajo de las mujeres y

/niños, etc.

niños, etc.

e) La política agraria. Se ocupa de la producción agrícola y de la actividad ligada a la distribución de los productos agrícolas.

f) La política industrial. Trata de las medidas relativas a la organización, disciplina y control de la actividad industrial y comprende tantas subdivisiones cuantos sean los sectores industriales en los que el Estado cree que debe intervenir. Así tenemos una política siderúrgica, minera, de la construcción, etc.

g) La política de los transportes. Estudia las normas relativas a organización y gestión de los transportes y abarca, pues, la política de los transportes ferroviarios, marítimos, del automóvil, aéreos, etc.

h) La política monetaria. Estudia las medidas relacionadas con el dinero.

i) La política crediticia. Su objeto es la reglamentación del crédito.

j) La política de precios. Se ocupa del control de los precios de grupos de productos o de productos aislados, según su importancia para la economía nacional.

k) La política comercial. Trata de la distribución de los bienes y servicios en el interior del país.

l) La política comercial internacional. Estudia los intercambios y pagos con los demás países. Comprende, en particular, la política aduanera y la valutaría.