



ENFOQUES Y CATEGORÍAS
DE LA POLÍTICA ECONÓMICA





UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. José Narro Robles

Rector

Dr. Sergio Alcocer Martínez de Castro

Secretario General

Dra. Estela Morales Campos

Coordinadora de Humanidades



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dr. Jorge Basave Kunhardt

Director

Dra. Verónica Villarespe Reyes

Secretaria Académica

Lic. Ernesto Reyes Guzmán

Secretario Técnico

Lic. Ana I. Mariño Jaso

Jefa del Departamento de Ediciones



UNIVERSIDAD VERACRUZANA

Raúl Arias Lovillo

Rector

Ricardo Corzo Ramírez

Secretario Académico

Victor Aguilar Pizarro

Secretario de Administración y Finanzas

Joaquín Díez-Canedo Flores

Director General Editorial

ENFOQUES Y CATEGORÍAS
DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Samuel Lichtensztein





Corrección y cuidado de la edición Marisol Simón

Primera edición, 2008

© INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, UNAM
Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación
en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 México, D F.

© UNIVERSIDAD VERACRUZANA
Dirección General Editorial
Lomas del Estado s/n
Zona Universitaria, 91000, Xalapa, Ver.

ISBN 978-970-32-4562-8

Derechos reservados conforme a la ley

Impreso en México
Printed in Mexico



ÍNDICE

Introducción	7
1. Especificidad de la política económica	11
2. Naturaleza de los conocimientos de la política económica	27
3. Grandes supuestos teóricos de la política económica y los enfoques resultantes	47
4. Categorías formales de la política económica	63
Bibliografía	75



INTRODUCCIÓN

Este libro es fruto de la experiencia docente y de investigación desarrollados en diversos centros académicos en América Latina y, particularmente, en México.

En el curso del tiempo, el dictado de una materia como política económica, así como las investigaciones sobre dicha temática, me han llevado a observar la diversidad de criterios con que se estudia esta disciplina. Este fenómeno se origina, a mi modo de ver, por los diferentes supuestos metodológicos y teóricos con que se encara su especificidad, su contenido y la naturaleza de sus conocimientos. Todo lo cual determina divergencias en su conceptualización e interpretaciones.

La bibliografía sobre cuestiones teórico-metodológicas respecto de la política económica ha disminuido en los últimos años. En cambio, se han acrecentado los análisis, estudios y controversias acerca de su operativa y los efectos prácticos de su aplicación. El manejo de supuestos y categorías de uso difundido por los organismos gubernamentales, las instituciones financieras internacionales y los medios económicos especializados ha vuelto muy superficial su estudio, sin que hayan mayores intentos de una profundización crítica.



En este contexto, se pueden entender las posiciones polares que suelen caracterizar el abordaje de los temas político-económicos, las cuales se presentan a continuación, esquemáticamente, en sus versiones más frecuentes y conocidas.

Por una parte, se observa una posición proclive a entender la política económica a través de un prisma económico. Esto significa que los propósitos económicos que animan las decisiones gubernamentales y su viabilidad se observan a partir de las necesidades impuestas por el sistema productivo y financiero. Desde este ángulo, la política económica se desarrolla acorde con una lógica aceptada según ciertas teorías, modelos cuantitativos o reglas de buena conducta económica. A ese conocimiento y accionar no se le reconoce un estatuto científico, pero sí una base de racionalidad, de cuyo rigor y validez nace la finalidad de quienes la deciden, la elaboran y la aplican.

Por otra parte, enfrentada a este punto de vista, aparece la que adopta una postura, que centra la política económica en determinantes que devienen del poder. Desde el concepto mismo del Estado hasta los intereses creados que orientan ciertos grupos económico-financieros, son constantes las referencias al papel determinante de los factores políticos y a su envoltura ideológica. La pregunta decisiva que flota entonces sobre todo conocimiento y análisis crítico de la política económica puede sintetizarse en el señalamiento de quienes son los que en el fondo la deciden y a quienes –en definitiva– beneficia o perjudica, más allá de cómo se expongan las decisiones y sus fines.

La afirmación de que estos dos enfoques de la política económica se contraponen se fundamenta en el hecho de que generalmente hay una tendencia a encerrarse en una u otra de las posiciones expuestas.

Este trabajo realiza una aproximación a ese debate y brinda sus puntos de vista. Al respecto, se trata de plantear metodológicamente los criterios que son propios de la política económica y los grandes supuestos teóricos que conforman sus distintos enfoques.

El capítulo 1 está orientado a establecer cuál es la singularidad de la política económica como disciplina y que forma parte del campo de las ciencias sociales. A este respecto, cabe subrayar que desde su propia denominación, la política económica conjuga dos planos de relaciones sociales, la política y la economía. La interacción particular que se establece en esta relación es la que delimita la especificidad de los fenómenos que caracterizan esa disciplina.

El capítulo 2 introduce el tema acerca de la naturaleza de los conocimientos que brinda la política económica. En esa polémica, no sólo aparece envuelta la existencia o no de limitaciones reales para abstraer conocimientos científicos de esta disciplina. También forma parte de esta polémica si tales conocimientos no son, en última instancia, tributarios de otras disciplinas sociales con mayor rigor en sus fundamentos teóricos. A lo que cabe agregar, y no de menor importancia, el papel que desempeñan las valoraciones ideológicas en la política económica.

El capítulo 3 procura de una forma muy simplificada pero ilustrativa, identificar los grandes supuestos que



permiten acceder a los enfoques teóricos que subyacen e impregnan buena parte de los estudios e incluso de las interpretaciones de las políticas económicas. Tales supuestos se refieren a los puntos de vista que se tienen sobre el Estado y el mercado, como referentes conceptuales que enmarcan e inspiran la política económica.

Finalmente, en el capítulo 4, como un aporte meramente auxiliar, se exponen las categorías formales de la política económica. Éstas son las que definen las etapas de un proceso de toma de decisiones y las tipologías más usuales en el análisis del tiempo de los fenómenos político-económicos.

1. ESPECIFICIDAD DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

La problemática teórico-metodológica del estudio de la política económica (PE) puede tratarse desde distintas perspectivas según las cuestiones que se consideran básicas. En este capítulo se comenzará por establecer cuál es la singularidad de la PE en el contexto de las ciencias sociales. Para esos efectos, brevemente, se pasará revista a las versiones más reconocidas en la materia y se expondrá la posición que este trabajo adopta a ese respecto.

El objeto que se atribuye a la PE depende en lo sustancial de la clase de relaciones que se establecen entre cuatro grandes categorías que dan cuenta del contenido de la misma: *a*] el poder de decisión (Estado, gobierno, poder central, autoridades o agentes públicos responsables, Congreso, etc.); *b*] las prácticas o mecanismos de decisión (referidos a instrumentos, medios, acciones, variables instrumentales, medidas, etc.); *c*] los propósitos de las decisiones (objetivos, fines, metas, comportamientos, etc.), y *d*] los destinatarios de las decisiones (sectores, grupos sociales, actividades, etc.). La importancia que se conceda a las citadas categorías determina la relación dominante que define a la política económica.

VERSIÓN ECONÓMICA TRADICIONAL

Las versiones más tradicionales convienen en definir a la PE como aquellas decisiones que con arreglo a fines u objetivos económicos dados, se circunscriben a la manipulación de determinados instrumentos. Estas versiones establecen como relación dominante del objeto de la PE que se establece entre las categorías *b* (medios) y *c* (objetivos) antes mencionadas. La PE se conceptualiza, por lo tanto, por los modos de operar o emplear los mecanismos que caracterizan las decisiones adoptadas en la búsqueda de ciertos objetivos. Un par de ejemplos ilustran esta conceptualización: aumentar el IVA a productos suntuarios (instrumento) a efectos de reducir el déficit fiscal (objetivo) o restringir la masa monetaria (instrumento) para evitar un alza inflacionaria de los precios (objetivo).

Este tipo de posiciones se observa en la definición de Jan Tinbergen, por la cual la PE consiste en la “manipulación deliberada de ciertos medios con el objeto de alcanzar ciertos fines económicos” [Tinbergen, 1961]. Corresponde destacar que J. Tinbergen (Premio Nobel en 1969) es reconocido como el autor original de una formalización teórica de la PE que se inició a mediados del siglo pasado y a los que, entre otros, se asocian autores anglosajones como Ragnar Frisch (también laureado con el Premio Nobel) y Edgard H. Theil, así como Jean Saint Geours y Jean Meynaud de la escuela francesa. Por cierto, este último autor define la PE “como las intervenciones del Estado en la administración de los recursos escasos” [Meynaud,

1961]. Esta última versión es tributaria de la conocida definición de la economía de L. Robbins por la cual esta disciplina se caracteriza por la relación medios escasos-fines múltiples.

Cabe señalar que las categorías *a* (poder de decisión) y *d* (destinatarios de las decisiones) parecen omitirse en esta conceptualización. Empero, si bien estas categorías no se explicitan en la definición, ello no significa que no estén consideradas implícitamente. En efecto, las prácticas instrumentales (el aumento del IVA a productos suntuarios y la restricción de la masa monetaria, en los ejemplos brindados) deben entenderse que comprenden y son propiciadas por organismos estatales competentes. En tanto, los objetivos perseguidos en dichos casos (reducción del déficit fiscal y frenar la inflación) se entienden que están dirigidos a beneficiar a la sociedad.

En suma, en estas definiciones del objeto de la PE, el poder de decisión se resume en la capacidad de manejo de ciertas variables como instrumentos. Lo social, por su parte, está comprendido y se simboliza en la optimización de ciertos objetivos económicos que son admitidos como fines globales de la sociedad como un todo. De tal modo que la interrogante decisiva que define a la PE desde este punto de vista, es el *cómo* puede el Estado alcanzar el cumplimiento de ciertos objetivos.

VERSIÓN POLÍTICA

Otro tipo de definiciones sobre el objeto de la PE son las que destacan prioritariamente el carácter político-social de las relaciones que distinguen su contenido. Es así que hay autores que las conceptualizan como “las acciones de entes sociales sobre otros referidos a lo económico” [Lessa, 1970]. O como “la definición y administración del poder que la sociedad otorga a las autoridades públicas para restringir o acondicionar conductas de los agentes en las actividades económicas” [Sierra, 1971]. Este tipo de conceptualización también se adopta cuando se observa la PE como “un juego dinámico entre autoridades económicas y los agentes privados considerados ambos como decisores racionales” [Febrero, 1998]. Si nos remitimos a los ejemplos ya indicados, el aumento del IVA a productos suntuarios se vería como una decisión impulsada por la Secretaría de Hacienda para incrementar la presión fiscal a los sectores de mayores ingresos. En cuanto a la medida de restringir la masa monetaria, se vería como una decisión del Banco Central que pretende acotar la gestión crediticia de los bancos.

A la inversa de las posiciones convencionales, en estas versiones, la PE confluye a ser conceptualizada como relaciones que se entablan entre fuerzas y agentes sociales en un campo de poder por necesidades de orden económico. La relación que se señala como más relevante es la que se establece entre las categorías que se denominaron como *a* (poder de decisión) y *d* (destinatarios de las



decisiones). Los instrumentos o medios están implícitos en la competencia o autoridad de los centros de decisión, mientras los objetivos perseguidos se perciben mediante los actores o agentes a los que se dirigen las acciones emprendidas. En última instancia, la operación entre medios y fines se entiende como un reflejo o una proyección de relaciones sociales que se materializan o legitiman en el nivel político y en los aparatos de decisión. Bajo esta concepción, el aspecto principal que define a la PE gira en torno a las condicionantes y apoyaturas sociales que la vuelven políticamente viable. La cuestión principal pasa a ser entonces *quiénes participan* en la PE y *para quiénes* se aplica.

VERSIÓN DEL PRESENTE TRABAJO

De todo lo anterior se desprende que hay dos aproximaciones diferentes al objeto o contenido de la PE. Simplificando se podría decir que, por un lado, hay una visión básicamente económica mientras, por el otro, se aplica una óptica preponderantemente política.

En este trabajo se concilian estas dos conceptualizaciones, pero desde otro ángulo. Eso es posible en la medida que se adopte otra relación dominante en el contenido de la PE. Para ello las categorías que se consideran básicas en la PE son el poder o los poderes de decisión (a) y los objetivos que se persiguen (c). Respecto a la primera categoría no hay duda de que la máxima expre-



sión del poder de decisión lo constituye el Estado, sea por sus autoridades ejecutivas, otros organismos públicos o, en ciertos casos, el Poder Legislativo. Pero si se admite que la PE responde sustancialmente a un conjunto de prácticas sociales de poder, entonces no cabe reducir el poder de decisión al Estado como único protagonista político, sino que hay que enmarcar y conjugar sus acciones dentro del sistema de relaciones de poder que caracterizan a la sociedad.

En lo referente a los objetivos que se persiguen, éstos merecen una especial consideración ya que en ellos están las claves fundamentales del porqué económico y político de las acciones adoptadas por la política económica.

En primer lugar, la consideración de que la instancia estatal o autoridad que toma decisiones lo hace con referencia a la solución de una problemática económica no es una afirmación tautológica ni trivial, sino que constituye uno de los aspectos fundamentales que caracteriza lo esencial de sus objetivos. Para reconocer a la PE como una esfera específica de estudio y conocimientos es imprescindible observarla como aquellas acciones dirigidas a corregir o regular fluctuaciones en el funcionamiento económico de una sociedad dada, ya sea alterándolo, conservándolo o reforzándolo. Conviene advertir que no es inherente a estos objetivos la búsqueda de una consolidación del sistema de relaciones económicas vigentes, sino que puede haber que la PE procure, con diversos matices, su relativa modificación (cambios estructurales en la propiedad, cambio de prioridades sectoriales, por ejemplo).

El contenido manifiesto de la PE, su explicitación dominante como voluntad del poder político, cualquiera que sea su expresión institucional o social, se encuentra por lo tanto en los objetivos económicos realmente buscados. Dígase de paso que éstos no siempre coinciden con los que las autoridades enuncian.

Salvo los objetivos, ninguna otra categoría de la PE, puede dar cuenta de la dirección y objeto económico de la decisión o decisiones adoptadas. Por ejemplo, no contribuye a la especificidad de la PE calificar como económicos los medios o instrumentos empleados en la misma. Los objetivos económicos no son tales porque se procuren mediante medios económicos. En ese sentido, se considera errónea la opinión de un autor como J. H. Seraphim cuando asevera que

el poder político del Estado es poder económico cuando los fines políticos de la sociedad que se dispone a imponer se alcanzan con medios económicos, es decir, cuando emplea –aprovechando poderes inmanentes– agregados exteriores de poder de naturaleza esencialmente económica [Seraphim, 1961].

Por supuesto, y no cabe la menor duda, que la mayor parte de los medios o instrumentos de los que se vale la PE son de carácter económico (tasa de interés, tipo de cambio, salarios, impuestos, etc.). Pero ello no impide incluir entre los instrumentos disponibles aquellos que no reúnen ese carácter. A título de ilustración, los recursos como la

represión y el encarcelamiento, tradicionalmente aplicados en la esfera penal y política, no hacen perder la calidad económica a los objetivos fiscales que una PE pudiera perseguir mediante su empleo contra evasores, defraudadores de impuestos o contrabandistas.

En una palabra, una PE no se define por los instrumentos manipulados sino a la inversa: son los objetivos económicos de ella los que otorgan el carácter o naturaleza instrumental a ciertos procedimientos o mecanismos utilizados para su obtención.

La PE, como se señaló, sólo puede ser entendida como la formulación de decisiones emanadas de un poder o poderes políticos constituidos. Teniendo en cuenta lo anterior, aunque la especificidad de la PE está representada por la búsqueda de objetivos de carácter económico, es imposible eludir que esos propósitos están simultánea e íntimamente comprometidos con la protección de la estructura o la cohesión de dicho poder político y la hegemonía social que la sustenta. Consecuente con este razonamiento, es de toda lógica comprender que si con los objetivos económicos se propende a superar o atenuar una problemática económica, a la vez, la PE está integrando en forma indisoluble el objetivo político de preservar el sistema político.

En consecuencia, *los objetivos de la PE, que son los que singularizan esta disciplina se distinguen por dos razones mancomunadas. Por un lado, su papel atenuador o regulador de ciertos problemas económicos (su aspecto explícito y dominante) y, por el otro, el de salvaguardar –dentro de ciertos límites– la*

cohesión política del sistema de poder de las que emanan las decisiones (su aspecto implícito o subyacente). La especificidad de la PE se establece desde el momento en que esta disciplina comprende tanto los objetivos económicos que se pretenden alcanzar como esa clase de objetivos políticos.

LÍMITES DE LOS OBJETIVOS POLÍTICOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Los límites a los que se alude cuando se definen los objetivos políticos de la PE merecen ciertas aclaraciones, puesto que varían según las coyunturas y el desarrollo de las fuerzas y las luchas sociales que tienden hacia una transformación económica y política de la sociedad. Cuando esas fuerzas son débiles o están en formación, su accionar no condiciona mayormente las estructuras de poder del que emanan las decisiones de la PE. En cambio, ante aquellos procesos que si afectan la estabilidad y la propia supervivencia de las estructuras políticas, el accionar de la PE se compromete y puede verse restringido en su alcance por el estallido de contradicciones y el vigor de un contrapoder organizado.

Si se sigue con este razonamiento, una primera gran interrogante es ¿qué ocurre con la PE cuando hay un cierto debilitamiento del sistema político que puede desembocar en una nueva correlación de fuerzas en el esquema de poder? Una etapa histórica particularmente marcada



por esas transiciones fue la vivida a finales de la década de los años sesenta y buena parte de los setenta en los países del Cono Sur latinoamericano. En esa época, las PE practicadas no lograban superar una crisis económica desatada, entre otros fenómenos, por una intensa inflación y sus secuelas. En esas circunstancias, se fueron dando condiciones que aceleraron el tránsito hacia una etapa en que se hicieron predominantes los objetivos de reestructuración o reorientación del poder político. Las fuerzas sociales pasaron entonces de las luchas y reivindicaciones económicas a una pugna en que comenzaron a dominar los factores y los objetivos políticos. En esa transición por la cual se pasa de una crisis económica a una crisis política se llega incluso a cuestionar la legitimidad de los gobiernos. “La falta de confianza o credibilidad”, “el vacío de poder” o “la necesidad de un saneamiento económico” devienen en términos usuales en esos momentos.

En esas coyunturas, la política económica no desaparece ni se diluye, pero sí pierde importancia en cuanto a su capacidad de fijar objetivos económicos.

En efecto, esa capacidad de fijar objetivos económicos y adoptar medidas se contrae, y se vuelve dependiente de los desafíos y las luchas que se desenvuelven en el terreno político. En ese contexto, el sistema político puede estar sometido a modificaciones y, consecuentemente, al surgimiento de una nueva PE, animada por cambios en los objetivos económicos.

El caso más ilustrativo fue la experiencia de la Unidad Popular con el gobierno de Salvador Allende en Chile. El

régimen socialista estuvo sometido a situaciones críticas, a las que coadyuvaron, entre otras, las huelgas de transportistas, la discriminación en los financiamientos externos, los bloqueos de mercados externos y las masivas fugas de capitales. Éstas y otras reacciones internas y externas llevaron a desestabilizar la economía y minimizar la importancia atribuible a la PE. En ese proceso los objetivos que pasaron a ser dominantes fueron estricta y exclusivamente de orden político, hasta su desenlace en un golpe de Estado militar y la instauración de nuevas orientaciones de la política económica.

En ese mismo periodo, cuando una persistente inflación se vivía en los países sudamericanos pero también en algunos países desarrollados, ciertos economistas e intelectuales sustentaban que dicha problemática económica debía solucionarse políticamente. Esas posiciones dejaban de lado o menoscaban el papel de la PE en la búsqueda de un objetivo claramente económico. Éste es el caso de Milton Friedman y Raymond Barre, quienes llegaron a la extraña y coincidente opinión de otorgar una dimensión abierta y fundamentalmente política a la lucha contra la inflación. Extraña coincidencia porque en ambos casos sus líneas de pensamiento –por las que en su tiempo fueron honrados con el Premio Nobel y la designación como primer ministro de Francia, respectivamente– se basaban en la convicción de que la inflación era un problema de orden esencialmente económico.

Sin embargo, M. Friedman, en un momento dado afirmó que “no existe en sí un problema técnico de cómo

dar fin a la inflación. Los verdaderos obstáculos son de orden político, no técnico” [Friedman, 1974]. Por su parte, R. Barre llegó prácticamente a la misma conclusión cuando expresó “[...]la lucha contra el alza de precios, no es un punto que se refiere sólo al nivel económico y técnico. La lucha contra la inflación es de naturaleza fundamentalmente política” [Barre, 1976]. Y en el mismo sentido, Antonio Delfin Netto, antes de alcanzar el cargo de ministro de Hacienda de Brasil reiteraba que “[...]existen componentes inflacionarios en las naciones actualmente en desarrollo que en mayor o menor medida dependen de las estructuras políticas de las sociedades” [Delfin Netto, 1965].

Una tesitura aún más radical, ya que apuntaba a cuestionar la aptitud del régimen democrático de gobierno para resolver el tema inflacionario, fue el que proporcionó un informe de la ahora desaparecida Comisión Trilateral [1975]. Ese informe que entre otros intelectuales llevaba la autoría del conocido politólogo Samuel P. Huntington establecía como proposición mayor que el crecimiento económico y la equidad socioeconómica exigen el control de la inflación. Otra era que la inflación es un problema que las sociedades democráticas difícilmente resuelven con eficacia. Todo lo cual llevaba a la conclusión lógica de que la PE antiinflacionaria (que permite alcanzar el desarrollo social y económico) y la democracia, son dos conceptos en conflicto. Un paso más en ese razonamiento llevaba de la mano a que la PE antiinflacionaria exigía como prerrequisito un cambio del régimen político.

La otra gran pregunta que cabe plantearse sobre el

carácter y los límites de los objetivos políticos en la PE es qué sucede cuando prosperan efectivos cambios en el sistema político. Así ocurrió en los años setenta cuando luego de enfrentamientos sociales y políticos emergieron dictaduras militares en varios países del Cono Sur latinoamericano sustituyendo a regímenes democráticos. En la actualidad, aunque con otro signo, cabe observar cómo emergen gobiernos democráticos que también nacen de fuertes conflictos sociales y del debilitamiento de partidos tradicionales, y cuyos programas se caracterizan por pretender profundas reformas económicas.

Este tema de cambios en el sistema político y sus repercusiones en la PE fue abordado con mucha anticipación por autores como Celso Furtado. Él mismo reconoce que la PE es tal en cuanto no haya una amenaza del sistema de poder. Al referirse a profundas reformas económicas como, por ejemplo, la reforma agraria, las expropiaciones de actividades básicas de propiedad privada y la nacionalización de la banca (y este trabajo se permite agregar además la marcha atrás de reformas realizadas o contrarreformas), ese autor afirma que

tales reformas rebasan los marcos de lo que se ha convenido en llamar política económica, ya que constituyen el remate de una fase de agudas tensiones sociales[...] el abandono de ciertas posiciones por parte de los grupos que controlan el sistema de poder o bien como un cambio en la relación de fuerzas de los grupos que disputan el control del sistema de poder [Furtado, 1978].

Hasta aquí el punto de vista de Furtado coincide con la de este trabajo en cuanto que la PE existe cuando el sistema y las estructuras de poder no están amenazadas e incluso están salvaguardadas, entre otros factores, por esa misma política. En cambio diferimos de Furtado cuando él afirma que las citadas reformas “no se imponen como una opción racional” porque obedecen a cambios en el sistema de poder o a disputas en su control. Aquí conviene tener claro lo que pueden implicar los cambios políticos en relación con los objetivos económicos de la PE. Si bien es cierto que con los ojos del viejo orden político, no se le reconoce racionalidad a las mencionadas reformas o contrarreformas, no ocurre lo mismo con los ojos del nuevo orden político para el que la nueva PE y las reorientaciones económicas que promueve no sólo son racionales, sino las más adecuadas. En definitiva, en estas circunstancias lo que acontece es que los cambios profundos en el sistema político alumbran una nueva PE, es decir, nuevos objetivos económicos. Lo que demuestra que las transformaciones en el poder político, en la correlación de fuerzas y en el control del Estado no pasan ni se resuelven por la PE, pero sí pueden dar origen a una nueva política económica.

En resumen, el objeto de la política económica, su singularidad como disciplina radica en entenderla como un conjunto de prácticas sociales de poder cuyos propósitos explícitos son económicos y cuya finalidad implícita consiste en proteger una determinada hegemonía y estructura de poder.

Cuando como consecuencia de una crisis económica o presiones internas o externas, el proceso desemboca paulatina o bruscamente en una crisis política, la PE no desaparece pero se contrae, se debilita y casi se diluye como consecuencia de la amenaza que pesa sobre el control del sistema político y sus estructuras de poder. En ese tránsito, los objetivos políticos propiamente dichos predominan y determinan las acciones prioritarias que asumen las fuerzas en conflicto. Si el sistema político sufre finalmente transformaciones en sus estructuras y su control, la PE puede acometer nuevos objetivos económicos. Esta nueva PE, nacida del cambio político, puede llevar a cabo reformas o contrarreformas profundas que son racionales para quienes la elaboran porque responde a una PE que pretende atacar de otra forma la problemática económica y, a la vez, buscan respaldar el nuevo poder político del que emanan estas decisiones.

2. NATURALEZA DE LOS CONOCIMIENTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Tratar con cierta profundidad la clase de conocimientos que proporciona la PE pone de relieve importantes interrogantes epistemológicas que gravitan sobre la naturaleza de sus estudios y sobre el alcance científico de la propia disciplina.

Por lo pronto, la relación entre la PE y las otras ramas de las ciencias sociales ha sido precisamente un polo focal de controversias. Las polémicas han revelado ciertas cuestiones que se han convertido en inquietudes constantes o latentes acerca del tipo de conocimiento que brinda la PE, las que bajo distintas formas y grados de intensidad siguen presentes en la actualidad.

En primer lugar, una de las cuestiones planteadas está relacionada con la existencia o no de limitaciones reales en cuanto a abstraer conocimientos científicos y de construir cuerpos teóricos de la PE. En ese sentido, dos perspectivas se abren en cuanto a la valoración de los conocimientos que pueden inferirse de la PE. Por un lado, hay una óptica normativa que no reconoce que las contribuciones del estudio de la PE sean plena y exclusivamente de carácter cien-

tífico. Por otro, se encuentran quienes defienden el estudio de la PE en tanto se la encare de manera científica.

LA VISIÓN NORMATIVA

Una importante corriente de economistas, aun a pesar de sus diferencias en cuanto a su concepción sobre el objeto de la PE, están de común acuerdo en no otorgarle un alcance del todo científico a dicha disciplina. Los mismos consideran insuficientes sus fundamentos para construir conocimientos causales y confrontables con la realidad. Desde esa perspectiva, el potencial cognoscitivo de la PE quedaría constreñido a la condición de una disciplina normativa, cuyo método se regiría por juicios de valor y unos principios de racionalidad empírica, cuantitativa y pragmática.

Son varias las opiniones que comparten esa posición. Por lo pronto, el ya citado J. Tinbergen expresa que

el estudio de la política económica trata de enfocarla desde el ángulo científico y, por lo tanto, tiene que ser cuidadoso en la distinción entre las contribuciones que puede hacer el análisis económico y las contribuciones que, por su naturaleza, no son de carácter científico [Tinbergen, 1961].

Aún más drásticas son las posiciones de E. Sierra y C. Lessa. Para el primero “la política económica viene a ser la praxis de la Economía, la expresión pragmática y normativa de ésta, su traducción en lo que a veces se denomina el arte de la Economía” [Sierra, 1971]. Para el segundo,



al renunciar a hacer una teoría de la política económica se reduce ésta de hecho a un arte. El reconocimiento de esta dimensión no quiere decir que estamos situados en un plano superficial, desacreditado. Significa que estamos considerando lúcidamente las posibilidades y restricciones que tiene la intervención racional en lo económico [Lessa, 1970].

Abona en igual dirección la siguiente advertencia que formula Gunnar Myrdal:

Sólo si los economistas son modestos en sus aspiraciones y renuncian a sus pretensiones a postular leyes y normas universales, podrán promover eficazmente sus objetivos prácticos, a saber, mantener los razonamientos políticos dentro del plano racional [Myrdal, 1967].

Finalmente, una posición aún más contundente contra la consideración científica de la PE es la que proporciona J. Saint Geours:

[...]la política económica está en el campo de las experiencias que contienen todas las impurezas de la ignorancia, de la irracionalidad y de los compromisos. La racionalidad económica no descansa todavía sobre bases científicas suficientemente sólidas para que pueda utilizársela como término de referencia. Esta óptica realista conduce a limitar la parte normativa al dominio tan restringido de las certidumbres y de las posibilidades [Saint Geours, 1973].



Sin duda alguna, las apreciaciones arriba expuestas se centran en la observación de la PE como el proceso de elaboración y ejecución concretas de decisiones en un momento y sociedad dados, es decir, en lo que puede denominarse como su práctica cotidiana. Los cuestionamientos a su carácter científico alcanza en ese ámbito su mayor vigor. La PE cotidiana se considera de ese modo como un conjunto de normas o prácticas que están teñidas de juicio de valor sobre el poder ser o el deber ser de las acciones que se adoptan. Por ello, la visión normativa nunca podría examinarla tal cual es o pudiera ser objetivamente, sino tal cual se la piensa o desea idealmente por parte de sus actores.

Esta reticencia para alcanzar una visión científica de la PE se incrementa cuando se añaden aspectos morales o éticos. Esta dimensión moral o ética de la PE apunta a situar el problema del economista y su papel ante el gobierno y la sociedad como una nueva variable en un esquema normativo. Los comportamientos y reglas de conducta de los economistas y otros especialistas que participan en la elaboración de la PE pasan así a integrarse al núcleo de los factores extraeconómicos no científicos de la PE [Boulding, 1972; Herschel, 1973].

LA VISIÓN NORMATIVA BUSCA UN ESTATUTO TEÓRICO

Aunque en el fondo no haya un reconocimiento al carácter científico de la PE, las posiciones normativas no renuncian a buscar criterios de racionalidad de carácter teórico

en la PE. Dos son las aproximaciones que se observan en ese tipo de intento. La primera responde a seguir el desarrollo de las ideas dominantes que permearon históricamente la PE, mientras la segunda se refiere al campo concreto de la elaboración cotidiana de la PE, su proyección y su evaluación.

Desde el punto de vista histórico, cuando se examina la PE, la mayoría de los estudios hacen referencia a las teorías e ideologías económicas que determinados autores desarrollaron y que tuvieron una clara incidencia en la realidad y en el pensamiento económico de su época. Ideologías que, en su significado más simple, se corresponden con las convicciones y valores explícitos y racionales que guiaron los comportamientos políticos colectivos, en este caso, los referidos a la PE [Bobbio y Matteucci, 1981].

De este modo, las ideas de Colbert fundamentaron la PE mercantilista; la prédica de Adam Smith y David Ricardo abrieron el camino a las PE librecambistas o liberales, así como el keynesianismo representó el pensamiento que postuló un primer viraje hacia el intervencionismo del Estado. Y así sucesivamente puede proseguirse esa evolución de las ideas que inspiraron la PE en distintos momentos y realidades siguiendo el pensamiento de otros economistas, e incluso, de instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en los últimos tiempos.

Sobre la importancia de las ideas y su larga vida en la PE, nada mejor que recordar la famosa cita de Keynes al respecto:



Las ideas de los economistas y los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocados, son más poderosas de lo que comúnmente se cree. En realidad el mundo está gobernado por poco más que esto. Los hombres prácticos que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto. Los maniáticos de la autoridad, que oyen voces en el aire, destilan su frenesí inspirados en algún mal escritor académico de algunos años atrás. Estoy seguro de que el poder de los intereses creados se exagera mucho comparado con la intrusión gradual de las ideas. No, por cierto, en forma inmediata, sino después de un intervalo; porque en el campo de la filosofía económica y política no hay muchos que estén influidos por las nuevas teorías cuando pasan de los veinticinco o treinta años de edad, de manera que las ideas de los funcionarios públicos y políticos, y aun los agitadores, aplican a los acontecimientos actuales no serán probablemente las más novedosas. Pero, tarde o temprano, son las ideas y no los intereses creados los que presentan los peligros, tanto para mal como para bien [Keynes, 1980].

La segunda aproximación de las posiciones normativas en su búsqueda de una racionalidad teórica es la que atiende a la elaboración de la PE cotidiana, su proyección y su evaluación. Con ese propósito, esas posiciones enfatizan la importancia de contar con modelos econométricos propositivos y predictivos de la PE. Con este fundamento metodológico se construyen cuerpos teóricos de la PE que,

simplemente, admiten una versión de tipo tradicional y otra moderna.

La teoría tradicional de la PE se atribuye al ya citado Jan Tinbergen, que encabeza una primera corriente de economistas que formalizan modelos cuantitativos para su elaboración y manejo de alternativas que se desarrollan en la década de los sesenta y los primeros años de los setenta. Sintéticamente, las características fundamentales de su racionalidad teórica consiste en el empleo de una función ideal de bienestar social, cuyos objetivos óptimos son definidos discrecionalmente por las autoridades. Esos objetivos son fijos y consisten, sobre todo, en minimizar fenómenos como la inflación y el desempleo.

El modelo que se utiliza para establecer los criterios de decisión y sus alternativas surge de una concepción neoclásica sobre el funcionamiento global de la economía, lo que implica mercados de competencia perfecta, funciones de utilidad de los agentes privados y una hipótesis central de equilibrio de los mercados. El modelo, originalmente estático, está constituido por un sistema de ecuaciones simultáneas en donde se trata de representar los comportamientos de los agentes privados. Éstos actúan como un todo con una información adaptada a los valores de equilibrio de la realidad basada en el mercado de bienes y servicios, en el mercado de dinero y en el mercado de trabajo. En definitiva, la adopción de decisiones aparece gobernada por las maneras de jerarquizar y compatibilizar los objetivos entre sí y respecto a distintas opciones instrumentales.

Desde mediados de la década de los años setenta, la versión tradicional de la teoría de la PE es controvertida progresivamente y revisada por la llamada moderna teoría macroeconómica de la PE, cuyo máximo y original exponente es Robert E. Lucas, laureado con el Premio Nobel en 1995 por sus contribuciones en esa materia [Lucas y Sargent, 1981]. Esta moderna teoría –de cuño neoclásico– se basa también en un enfoque de equilibrio general de los distintos mercados que operan en competencia perfecta. Este autor y quienes continuaron cultivando esta corriente, cuestionaron la teoría tradicional de la PE, en lo esencial, porque no incorporaba la dinámica que provocan las expectativas racionales que los actores privados o destinatarios de la PE –maximizando sus funciones de utilidad– proyectan hacia el futuro con base en un uso eficiente de la información disponible. A estas expectativas racionales que caracterizan a los agentes privados, la teoría macroeconómica de la PE añadía la cuestión –no incluida en análisis anteriores– referida al grado de credibilidad sobre los objetivos, propuestas y previsiones gubernamentales.

Según esta teoría, la PE se convierte en una especie de juego dinámico de comportamientos interdependientes entre las autoridades y los agentes privados. Para la cuantificación y la evaluación de una PE, vale decir para hacerla operativa, esta moderna teoría plantea descartar las políticas discrecionales o paternalistas de bienestar determinadas por los *policy makers* de los modelos tradicionales. En tanto se basa en una filosofía individualista,

la función de bienestar a maximizar deberían ser las utilidades de los agentes privados y no guiarse exclusivamente por las curvas de oferta y demanda de los mercados.

No obstante lo anterior, el comportamiento de los agentes se altera cuando hay cambios en sus restricciones, es decir, en los parámetros que pregonan el modelo macroeconómico. Unos parámetros son estructurales y están vinculados a las preferencias, a la tecnología y a la dotación de recursos de los agentes. Pero también hay otros que los defensores de esta teoría denominan parámetros de la PE. Éstos son los que rigen la variación en el empleo de los instrumentos de la PE y que pueden afectar las expectativas racionales de los agentes y sus reglas de decisión con respecto a variables como el consumo, la inversión, la cartera de activos, y la oferta y demanda de trabajo. Por todas estas consideraciones, las condiciones de evaluación de las PE se entienden que están limitadas por los complejos problemas de inconsistencia e incertidumbre a que está sometida. Si por esa razón la variedad de acciones o regímenes de la PE está acotada, ello exige, por lo tanto, un ejercicio de simplificación en su orientación.

Precisamente, aportes posteriores a esta teoría macroeconómica de la PE brindados por F. E. Kydland y E. C. Prescott (que compartieron el Premio Nobel de Economía en el año 2004) pusieron de manifiesto los problemas de inconsistencia o incertidumbre en el curso de la PE y la necesidad de simplificar sus opciones o alternativas. Estos problemas implicaban que una PE óptima ex ante no lo

era necesariamente ex post. Mucha de esa inconsistencia e inseguridad tenía que ver, según esos autores, con la creencia de que hay una información limitada y que se generan dudas sobre la credibilidad en la información proporcionada por las autoridades respecto a la PE que proponen [Kydland y Prescott, 1982].

En este terreno de cambios en las restricciones y en las expectativas, un fenómeno inédito que debe tenerse en cuenta en la PE consiste en el posible “engaño” que el gobierno puede pretender aplicar respecto a sus anuncios y compromisos asumidos. Ello obedece al cambio de las condiciones económicas vigentes lo que obliga a reelaborar los objetivos gubernamentales y ajustar las expectativas privadas. Para evitar las distorsiones que ese novedoso instrumento de PE pueda crear, los citados autores apoyan el establecimiento de reglas fijas y poco alterables en materia de alternativas, en función de una suerte de compromiso institucional (lo que recuerda el decálogo que caracterizó el Consenso de Washington). Estas reglas deberán cumplir con la condición de ser simples y lo más estables posibles para ser creíbles, entendidas y anticipadas (o descontadas utilizando la jerga bancaria) por los agentes privados.

Estos autores promueven también, llegado el caso, la delegación de ciertas áreas de la PE a una institución independiente y conservadora en sus normas de actuación. Esta clase de delegación ha justificado en los últimos tiempos, por ejemplo, la independencia técnica del Banco Central en el manejo de objetivos monetario-financiero

respecto a otras autoridades. Lo que estas reglas buscan, en definitiva, es que el prestigio de las autoridades económicas de gobierno se proteja y no entre en una fase crítica o cuestionable por los cambios que puedan operar en sus orientaciones.

LA VISIÓN CIENTÍFICA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

En franca oposición a la visión normativa de la PE se erige la que reivindica el estudio científico de la misma. Su versión más gravitante y difundida es la que responde a las posiciones de inspiración marxista, no obstante lo cual debe reconocerse el escaso desarrollo relativo que las mismas han tenido en el estudio de la PE. Por lo mismo no hay una clara delimitación sobre si la citada visión responde a la instancia de elaboración y ejecución de la PE, en un momento dado, o si lo hace desde una perspectiva histórica. Más bien por el método empleado, cabe afirmar que predomina esta última alternativa. De todos modos, en uno u otro caso, esta posición defiende la necesidad de buscar las relaciones causales de las decisiones adoptadas en la esfera de la política económica.

Un antecedente remoto pero concluyente al respecto está representado por la opinión de Rudolf Hilferding en 1909, justamente el año de la realización del congreso de la Asociación de Política Social que con la participación de Max Weber y Werner Sombart tuvo como tema central los juicios valorativos político-económicos. En ese contexto, Hilferding aseveraba que



el estudio de la política económica quizá necesite, después de las numerosas controversias metodológicas de los últimos tiempos, al menos una corta aclaración. Se ha dicho que la política es una doctrina normativa que, en última instancia, está determinada por juicios de valor. Pero como éstos no son asuntos de la ciencia, el estudio de la política cae fuera del marco de la consideración científica. Lo único que en este libro (*El capital financiero*) hay que decir es que el estudio de la política no puede tener para el marxista otra finalidad que la de descubrir relaciones causales [Hilferding, 1963].

Una posición menos tajante, pero coincidente en el fondo, la proporciona Hans-Jürgen Seraphim cuando con referencia a la PE enuncia que “nuestra tarea no está en el terreno de los actos y decisiones personales de naturaleza política, sino en el adelanto del conocimiento, donde el opinar subjetivo, las ideologías e idiosincrasias deben eliminarse en la medida de lo posible” [Seraphim, 1961].

Este tipo de posiciones se caracteriza por su constante crítica a las concepciones normativas de la PE. En su gran mayoría esa crítica se basa en atribuir a esas concepciones un significado ideológico en “su significado fuerte”, esto es, como una creencia falsa porque encubre la realidad, aunque puede tener un valor social al dotar de fundamentos racionales a las decisiones adoptadas por la PE [Bobbio y Matteucci, 1981]. Como ilustración de ello se puede citar la siguiente sentencia de Jean-Luc Dallemagne:

El Estado se ha convertido en instancia dominante y, en ese sentido, su gestión es el eje principal de la ideología burguesa. En nombre del equilibrio económico, el Estado interviene en beneficio de la burguesía y contra la clase obrera. El capitalismo es un mundo antagónico donde los que tienen el poder toman medidas para aumentar sus ganancias, medidas que califican de política económica [Dallempagne, 1974].

En igual dirección se expresa Suzanne de Brunoff cuando concluye que “no se puede confundir la ideología de la política económica con su funcionamiento real como estrategia capitalista, mismo si tal ideología se requiere para su funcionamiento” [De Brunoff, 1976]. En ese ejemplo, el carácter ideológico de la PE como falsa motivación y funcionalidad social aparecen asociados y se reitera que ese atributo ideológico no permite llegar a comprender la realidad de la PE tal cual es.

Aún más categórico y profundo en su crítica a la teorización de una PE normativa es el siguiente razonamiento de Nicos Poulantzas:

La ideología política, en la forma de opinión pública, se presenta como un cuerpo de reglas prácticas, como un conocimiento técnico.[...] La opinión pública, factor necesario para el funcionamiento del Estado capitalista y forma moderna del consentimiento político –del consenso– no puede funcionar en realidad más que en la medida en que logra presentarse, y ser admitida como técnica científica racional.

La ideología burguesa siempre se presentó realmente en su funcionamiento político, como técnica científica [Poulantzas, 1969].

Estas posiciones afirman, en lo sustancial, que la PE no puede eludir el dilema metodológico insalvable entre la concepción materialista y la idealista. Para quienes sostienen la postura científicista la concepción normativa encubre un pensamiento que oculta el papel motriz de las necesidades guiadas por la lógica del sistema capitalista, pero que se barniza para racionalizar y justificar ese sistema.

LAS POSICIONES CIENTÍFICAS TIENDEN A IDEOLOGIZARSE

En este apartado se intenta analizar el fenómeno, aparentemente paradójico, por el cual el punto de vista que reconoce el estudio de la PE como un producto científico, sin embargo, tiende a arroparse ideológicamente. Para que ello sea posible es necesario encontrar en esa postura científica elementos ideológicos, tales como creencias falsas aunque funcionales a sus argumentos críticos al sistema capitalista. Esa falsa creencia aparece básicamente en esta clase de posiciones cuando aborda al Estado como reflejo del dominio monolítico de una clase social. De ser así, las necesidades de dicho sector social se volverían determinantes en todos los procesos y actos de la PE. En

definitiva, la hipótesis es que el pensamiento y acción dominante de una clase social comanda de manera absoluta a la PE en su exclusivo beneficio. Eso lo ratifica Ralph Miliband cuando admite que “la mayoría de los marxistas se han contentado en tomar por más o menos evidente por sí misma la tesis de que el Estado es sobre todo el instrumento de coerción de la clase dominante” [Miliband, 1988].

Este enfoque del Estado y su funcionamiento impone *a priori* un principio de coherencia total a la PE y la dota, en consecuencia, de racionalidad en cuanto a las decisiones adoptadas. Esto significa que los elementos de coherencia y racionalidad se vuelven predominantes en este enfoque. Ello no se corresponde ni con el método materialista ni mucho menos con las contradicciones endógenas y los desequilibrios que estas posiciones reconocen en el desarrollo del sistema capitalista.

La sustitución del concepto Estado como sujeto de interés general, por el concepto de Estado como sujeto de intereses particulares no exime, por lo tanto, a la teoría marxista de la PE de valoraciones ideológicas. Esto sucede así desde que se omiten las diferencias y desfases entre ideología dominante y clase políticamente dominante, y entre poder político y poder económico (como poderes no idénticos).

El resultado de esas omisiones es que la posición científica queda impregnada ideológicamente. Nicos Poulantzas aborda ese fenómeno cuando afirma:

La teoría marxista por regla general ha repetido el esquema del Estado utensilio o instrumento de la clase dominante. Ese esquema, aunque toma en apariencia la dirección contraria a las mencionadas concepciones (normativas e ideológicas) no lo hace más que admitiendo los mismos principios teóricos. Así pues, no es nada sorprendente que esa fraseología esquemática, que sólo en apariencia es radical, permite precisamente bajo su cobertura, la contaminación marxista por ideología [Poulantzas, 1969].

El corolario que se deduce de todo lo anterior es que la posición científica de la PE, contra lo que pregona, cae en la misma lógica que se criticaba a las concepciones normativas.

Una interrogante final es si esa contaminación ideológica de la posición científica de inspiración marxista persiste en la concepción de la PE cuando ella se refiere al sistema socialista. Hay muy escasos escritos que traten sobre esta temática. No obstante, puede inferirse que los elementos ideológicos continúan presentes si la noción de un Estado burgués es sustituida por la de un Estado proletario, o si acaso se asume ese Estado como una expresión ideal de un determinado interés colectivo. En ese sentido, la siguiente cita de Nicolai Bujarin es elocuente de cómo la concepción de la PE recae en una ideologización, incluso, de tipo apologético:

En la sociedad socialista[...] sólo se conservará[...] una política económica, ciencia normativa, puesto que las relaciones entre los hombres serán claras y sencillas[...] y las leyes propias

de la vida elemental serán sustituidas por los actos conscientes de la humanidad [Bujarin, 1974].

REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIONES

La hipótesis de este trabajo, como surge de los razonamientos previos, consistió en demostrar que las posiciones normativas de la PE necesitan y buscan su racionalización mediante un estatuto teórico, y que las posiciones científicas no están exentas de revestirse de esquemas ideológicos. Esta conclusión no es un simple juego de palabras. Es la respuesta a la prueba a que constantemente está sometido el proceso del conocimiento de la PE cuando tiene como objeto, nada menos, que interpretar las acciones y movilizar proyectos en torno a la conservación o transformación de una realidad económica y política.

Esa conversión de la PE de ideología en teoría y de ciencia en ideología no significa que las posiciones normativas y científicas se despojen de sus matrices originarias. Tampoco, ni mucho menos, que se equiparen en cuanto al carácter que atribuyen al conocimiento de la PE. Lo que sí pone al descubierto es el peligro de aislar y oponer esas instancias en el alcance cognoscitivo de la PE. Peligro que también se advirtió cuando se analizó el objeto de esta disciplina en cuanto a aislar los objetivos económicos y los políticos, cuando lo correcto era observar la correspondencia y jerarquización entre ambos propósitos.



En la perspectiva de este trabajo, la esfera de conocimientos de la PE está íntimamente articulada a la de la economía política, comprendida como la disciplina que integra las leyes del desarrollo y el funcionamiento del sistema económico capitalista. Desde este ángulo, la naturaleza del estudio de la PE es la consecuencia de un desdoblamiento de la economía política, una derivación en el desarrollo del análisis crítico de las relaciones productivas y sociales en el capitalismo.

Dicho lo anterior, conviene advertir contra toda deducción mecánica de conocimientos, como la que surgiría de pretender que los conocimientos de la PE sigan como su sombra a los de la economía política. El desdoblamiento de la economía política en PE no es lineal sino dialéctico, puesto que requiere conjugar dos sistemas de relaciones de poder. Por una parte, se encuentra un concepto estructural de poder o sistema de dominación general que se establece entre clases o grupos sociales en virtud de sus relaciones y posiciones económicas. Por otra, hay un concepto coyuntural del poder o sistema de hegemonía específica que se establece y recrea socialmente en torno de los Estados, sus acciones y objetivos en los distintos momentos del proceso de la PE. A la larga, ciertamente, hay una tendencia a que el primer sistema de relaciones determine el segundo. A tal grado que cuando se estudian extensos periodos históricos de la PE, ésta pareciera perder su especificidad y quedar subordinada a las modalidades del desarrollo económico del sistema capitalista y a un pensamiento económico que la apuntala.

Hay muchos ejemplos de esa suerte de reduccionismo histórico. Tal es el caso de la realidad latinoamericana. A mediados del siglo pasado, en algunos países, sobre todo de Sudamérica, aplicaron una PE industrialista y proteccionista que se vinculó y enmarcó en un patrón de desarrollo basado en la sustitución de importaciones. Ese modelo de desarrollo en países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay se asoció con un pensamiento afín que en esa época difundió la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). De igual manera, la aplicación de políticas antiinflacionarias en esos mismos países en la década de los años sesenta, se vinculó con un modelo estabilizador cuya principal inspiración fue atribuida a las teorías y prédicas del Fondo Monetario Internacional.

No obstante, este tipo de interacción y congruencia plena entre patrón de desarrollo, pensamiento económico y PE, es el resultado –en éstos y otros casos similares– de un esfuerzo de abstracción y simplificación. Las PE están inscritas en el desarrollo de formaciones económicas y sociales concretas antes bien que en sistemas o modos estructurales de producción y de poder. Lo anterior no anula la posibilidad de reconocer tendencias comunes, pero ese reconocimiento requiere profundizar y diferenciar las fuerzas sociales que en un campo de poder económico y político hicieron viables ciertas PE en determinados países en un periodo dado.

Lo que se ha denominado desdoblamiento de la economía política en PE reclama, en consecuencia, conocimientos históricos concretos y comparativos con la



finalidad, por cierto, de observar tendencias; pero también de anotar sus particularidades relacionadas con las fuerzas motrices que impulsan los objetivos económicos.

En ese sentido, es fundamental evitar la calificación *a priori* del tipo de conocimientos que se extraigan de la PE. Admitiendo las abismales diferencias conceptuales que diferencian una visión normativa de una científica, lo importante es analizar siempre la sustentación teórica e ideológica que tiene la PE, sus hipótesis y sus reales objetivos.



3. GRANDES SUPUESTOS TEÓRICOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LOS ENFOQUES RESULTANTES

En el capítulo anterior se expusieron las distintas posturas respecto a los conocimientos que brinda la PE. En su fundamentación hubo que incursionar sobre determinados supuestos teóricos-ideológicos de dichas posiciones. En el presente capítulo se trata de profundizar en algunos de esos supuestos priorizando aquellos que dan sustento a las teorías sobre el propio funcionamiento del sistema económico. Estos supuestos teóricos, como hipótesis previas, se caracterizan porque los mismos permiten inferir el enfoque que la PE asume respecto a las condiciones de equilibrio y estabilidad del sistema económico.

La selección de los supuestos teóricos de la PE sería muy trabajoso si acaso se tratase de involucrar a todos y cada uno de dichos supuestos. Por esa razón, en este capítulo sólo se manejarán dos grandes supuestos que se refieren al grado de autonomía del Estado y al tipo de funcionamiento del mercado. Esta forma de encarar los supuestos teóricos, aparentemente, puede percibirse como muy parcial y simplificada. Inclusive puede ser vista como

demasiado esquemática. Empero, lo que resulta revelador es que, sin excepción, los estudios de la PE pasan inevitablemente por sustentar un juicio explícito o implícito sobre su visión del Estado y el mercado. En el fondo, esto responde a que los supuestos sobre estas dos grandes categorías tienen una muy alta significación en la construcción de los enfoques teóricos de la PE, puesto que constituyen la matriz conceptual que integra lo político con lo económico, como surge del diagrama, que resume los distintos enfoques que se exponen a continuación.

Diagrama
Grandes supuestos teóricos de los enfoques de PE

		MERCADO	ECONOMÍA	
		ESTADO	Competencia perfecta	Competencia imperfecta
POLÍTICA	Autonomía plena	Enfoque de equilibrio con estabilidad		
	Autonomía relativa		Enfoque de equilibrio con inestabilidad	
	Autonomía nula			Enfoque de desequilibrios con inestabilidad

SUPUESTOS TEÓRICOS DEL ENFOQUE DE EQUILIBRIO
CON ESTABILIDAD

El supuesto fundamental sobre el Estado en este enfoque radica en la creencia de que el mismo ejerce una auto-

mía plena y absoluta en la toma de decisiones. Este punto de vista de autonomía absoluta convierte el vínculo del Estado y la sociedad en relaciones entre un ente que es sujeto de las prácticas del poder y un colectivo de actores privados que son el objeto de esas decisiones. El Estado expresa el interés general mediante una hegemonía legitimada que se impone a los distintos agentes de la sociedad. Esto significa que el Estado institucionaliza un resultado representativo de los intereses individuales; constituye una expresión neutral de la voluntad y el interés común agregado.

Este tipo de supuesto da a entender que hay una sociedad que toma decisiones, en una posición pasiva de los agentes o individuos que la componen. Una versión más actualizada admite que esa pasividad puede no ser tal y que hay reacciones de los actores privados que demuestra la existencia de comportamientos menos estáticos. Pero aun en ese caso, nunca se llega al extremo de admitirles un poder propio o una capacidad de limitar la autonomía de decisión del Estado. Es conveniente subrayar que la plena autonomía que se reconoce al Estado no es sinónimo de intervencionismo activo del mismo. Al contrario, estas posiciones defienden en general una filosofía liberal. Por lo que a ese respecto, salvo ciertas situaciones, no se le reconoce al Estado una participación importante mediante su política económica.

Por su parte, la versión más tradicional del mercado bajo este enfoque es la de un colectivo de agentes privados que actúan en forma atomizada, lo que implica inca-



pacidad de esos agentes para influir sobre los precios de los bienes y servicios. Los ofertantes y demandantes se ven como un universo atomizado, sea con expectativas y comportamientos adaptados al pasado o proyectados hacia el futuro. Los óptimos en el mercado consisten siempre en maximizar las funciones individuales de utilidad y el punto de equilibrio radica en la igualdad entre ofertas y demandas.

La competencia perfecta tiene algunas otras características que, se admite, no se cumplen en su totalidad. Esas características atañen principalmente a la transparencia en materia de información, libre entrada y salida del mercado y homogeneidad en los bienes y servicios que se transan. Ello no impide que, analíticamente, en este tipo de enfoque, el funcionamiento del mercado se siga manejando bajo la forma de competencia perfecta.

Como una acción de conjunto, a los ofertantes y demandantes del mercado se le puede reconocer el carácter de “fuerzas del mercado”. Pero aun así, en ningún caso, se admite que constituyan en sí núcleos de poder que influyan en los precios de equilibrio de los distintos mercados de bienes, del trabajo (salarios), de divisas (tipo de cambio) o el monetario (tasa de interés).

Si se comparan estos grandes supuestos sobre el Estado y el mercado, surge una cierta analogía en la forma de concebir la sociedad. En efecto, en el primero, la sociedad se ve como agente pasivo ante el poder estatal. En el mercado, la sociedad se muestra como agente atomizado de oferta y demanda sin poder para manipular los pre-

cios. De ahí que no debe llamar la atención que autores como Milton y Rose Friedman aseveren que el “sistema político” sea tratado como el sistema económico. Ambos sistemas son concebidos por estos autores “como mercados en los que el resultado es determinado por la interacción entre personas que persiguen sus propios intereses” [Friedman y Friedman, 1980]. Todo lo cual garantiza un equilibrio general o macroeconómico con estabilidad en la dinámica de sus grandes variables.

En particular, el concepto de equilibrio general en el mercado tiene distintas raíces, según las teorías que la adoptan. Brevemente, para los neoclásicos el equilibrio general del mercado implica los equilibrios parciales en los distintos mercados de bienes y servicios en competencia perfecta y presupone la convergencia entre oferta y demanda y la maximización de las utilidades de los distintos agentes. En los keynesianos, el equilibrio –que no es garantía de pleno empleo– se sintetiza en la igualdad ex-ante al ahorro y la inversión. Para los neomonetaristas, el logro del equilibrio deriva de la apertura e integración de los mercados nacionales a los mercados competitivos internacionales y la vigencia de las ventajas comparativas por la cual los precios internos tienden a estar determinados por el sistema de precios en escala internacional.

La estabilidad económica y financiera, por su parte, se establece en la medida que los mercados en competencia reflejan como óptimo un nivel general de precios estables, o sea, sin inflación. La condición de estabilidad se liga también a las pautas de distribución del ingreso y su

determinación a partir de una frontera de remuneraciones de factores que depende de su productividad (o del nivel de empleo, según la Ley de Phillips reintroducida por el neomonetarismo).

El enfoque de equilibrio con estabilidad al que propende la PE es el resultado, en consecuencia, de una concepción de autonomía plena del Estado y un funcionamiento generalizado de competencia perfecta en los mercados de bienes y servicios, de factores productivos y del dinero y, por ende, en el nivel general macroeconómico. El Estado tiende a imponerse neutralmente como una expresión impersonal de la voluntad y el interés común representativo de los intereses individuales que emanan del mercado. El enfoque de la PE es el resultado de combinar esas hipótesis básicas y aproximar la realidad a un modelo ideal o subideal de funcionamiento equilibrado y estable del sistema económico. La afirmación de que puede ser subideal, surge de tomar en cuenta las proposiciones teóricas de los economistas del bienestar en cuanto a reemplazar los objetivos óptimos de la “política económica por los más realistas o segundo mejor” [Lipsey y Lancaster, 1956].

Según este enfoque de equilibrio estable, los ciclos o ajustes en la PE pasan a observarse como aproximaciones sucesivas de perfeccionamiento o normalización de equivocadas experiencias, buscando que vuelvan a regir los equilibrios y la estabilización macroeconómicas. Para ello, llegado el caso, se vuelve necesario que el ajuste se haga prioritariamente por autorregulación de los mercados

prescindiendo de la intervención estatal (por ejemplo, abandono de los controles o subsidios en el sistema de precios) o mediante intervenciones puntuales del Estado con vistas a restaurar o perfeccionar las condiciones de libre competencia que pudiesen estar comprometidas por prácticas oligopólicas o monopólicas de las empresas, o de origen sindical por parte de los trabajadores.

SUPUESTOS TEÓRICOS DEL ENFOQUE DE DESEQUILIBRIO ESTRUCTURAL CON INESTABILIDAD

En el polo opuesto al punto de vista anterior, se ubica el que subraya un desequilibrio estructural y de inestabilidad del sistema económico que se refleja en la PE. Este enfoque destaca las contradicciones y asimetrías del desarrollo capitalista y de las crisis endógenas que éste sufre periódicamente.

El principio motriz que resume las contradicciones inherentes al proceso económico capitalista gira en torno a la tendencia a la baja de la tasa de ganancia y a los problemas de sobreacumulación a largo plazo.

La agudización crítica del sistema se expresa en fenómenos de concentración interna e internacional, y en severas fluctuaciones en el desarrollo económico y social del sistema capitalista. Cabe señalar que estas fluctuaciones no son ajenas, ciertamente, a la expansión contemporánea y cada vez más dominante de los capitales financieros, los que fomentan burbujas especulativas en los mercados de divisas, valores y en el nivel inmobiliario.

La hipótesis de este enfoque respecto al Estado, ya ampliamente tratada en el capítulo anterior, recurre a asignarle un papel no neutral, al grado de concebirlo como un instrumento al servicio y para beneficio de determinados estratos sociales. Por lo tanto, la autonomía del Estado se considera nula dados los intereses finales que representa. De tal manera que, a la inversa del enfoque anterior, en éste no se reconoce al Estado como sujeto supremo del poder sino que, en última instancia, son esos grupos sociales los sujetos activos de los procesos político-económicos.

Con respecto al concepto de mercado, el supuesto es que constituye un espacio de fuerzas desiguales, en el que se va configurando cada vez más la presencia y dominio nacional e internacional de oligopolios y monopolios, en ocasiones compitiendo, y en muchos casos coaligadas para determinar precios y otras condiciones operativas en los procesos mercantiles y financieros.

Estos grandes supuestos teóricos respecto al mercado y el Estado respaldan un punto de vista en el que surgen claramente como dominantes los atributos de desequilibrio e inestabilidad del sistema económico. Si bien ello es así, este enfoque reconoce que la PE está en condiciones de asumir, en cortos periodos, el cometido de atenuar o regular los desequilibrios e inestabilidades que el desarrollo capitalista expone. Hay momentos en que la PE puede colaborar efectivamente con ese objetivo, alcanzando equilibrios y estabildades precarias del sistema económico, generalmente a costa de los sectores sociales más débiles y alejados de las estructuras del poder político.

Pero en el fondo, esa pretensión por la que se asigna a la PE una función equilibradora y de arbitraje, tarde o temprano choca, según este enfoque, con las tendencias congénitas del capitalismo, mismas que hacen aflorar sus desequilibrios estructurales. Éstos surgen de la creciente concentración del capital productivo y la proliferación de capitales financieros ficticios, los que traen consigo fenómenos de inestabilidad y de agravamiento de variables económicas y sociales estratégicas (como los niveles de inflación y de empleo, la desigualdad en la distribución del ingreso y la pobreza, por citar los más críticos y sensibles).

SUPUESTOS TEÓRICOS DEL ENFOQUE DE EQUILIBRIO CON INESTABILIDAD

Pese a la gravitación que debe reconocerse a los dos enfoques anteriores, hay una posición alternativa que pretende asumir supuestos más realistas y renovadores respecto a los elementos teóricos que participan en la manera en que se ve la PE. Este enfoque alternativo es denominado como equilibrio con inestabilidad. Este concepto se aproxima a lo que otros autores han definido como “condiciones de un equilibrio de fuerzas, que es un estado metaestable” [Aglietta, 1979].

Esa posición alternativa se opone, desde un principio, a admitir un concepto de Estado por encima de las clases sociales y tampoco lo reconoce como el poder absoluto de un grupo social dominante. La hipótesis que se maneja es la de una autonomía relativa del Estado, tanto

en escala nacional como internacional. Para despejar una duda que, por lo general, provoca este concepto, debe subrayarse que el mismo no supone una autonomía neutra del Estado respecto a las relaciones socioeconómicas y al poder innegable de las empresas transnacionales. El carácter “relativo” de la autonomía estatal no pone en tela de juicio el compromiso que su funcionamiento tiene respecto a la hegemonía de los sectores sociales dominantes en el sistema económico y en las definiciones de la PE. Pero sí incorpora las complejidades y contradicciones particulares que esa hegemonía asume cuando ésta debe ser conducida y administrada por el Estado mediante diversas formas de mediación.

El supuesto teórico de una autonomía relativa del Estado en la PE debe verse, en consecuencia, a la luz de las distintas y variables alianzas entre fracciones que constituyen un bloque de poder pero que, llegado el caso, convoca en su apoyo a grupos de los restantes sectores sociales. El desarrollo político de ese bloque de poder en el Estado, otorga a la instancia estatal un papel activo en las articulaciones o mediaciones sociales a que está sometida la PE, sean estas mediaciones sociales verticales (interclases), horizontales (intraclases) e internacionales.

En los sectores sociales que conforman el bloque de poder cabe mencionar aquéllos en los que se recluta a la tecnoburocracia que se conforma y opera en los aparatos y empresas del propio Estado. Esta fuerza toma cuerpo por el propio ejercicio del poder público en la PE, tanto en el nivel programático y en el dictado de normas, como



en su gestión directa en la esfera productiva. Sin cambiar su naturaleza, la autonomía relativa del Estado adquiere así nuevas formas como consecuencia del peso, la organización y la participación de los distintos cuerpos burocráticos y empresariales en el seno mismo del Estado.

Un párrafo aparte merece la consideración del efecto de los aspectos internacionales en la autonomía relativa de los Estados nacionales en lo que se refiere específicamente a la PE. El problema que está planteado radica en explorar si la moderna y explosiva expansión de las empresas trasnacionales no tiene como contracara un estrechamiento de los márgenes de maniobra estatal en la PE y no limita al extremo, por lo tanto, la autonomía relativa del Estado. La originalidad del tema consiste en que esa interrogante es tan válida para los países subdesarrollados como para los desarrollados, dentro de cuyas fronteras se constituyeron primariamente esas empresas trasnacionales.

Profundizar sobre la influencia de las empresas trasnacionales en la autonomía estatal y sus directivas de PE exige un tratamiento especial que desborda el objeto del presente trabajo. A esta altura, lo que interesa señalar es que la autonomía relativa del Estado no sólo está condicionada por el bloque de poder y las alianzas internas. En las actuales circunstancias, además, se requiere integrar imperativamente las presiones y el poder intrínseco que las empresas trasnacionales ejercen desde dentro o fuera de dicho bloque.

La moderna trasnacionalización se ha caracterizado por un proceso de circulación y concentración del capital



encabezado por empresas que operan con estrategias mundiales en puntos clave del sistema económico internacional. Esas empresas ejercen un poder significativo por medio del dominio de actividades de vital importancia en los complejos productivos, que se combinan con una creciente disposición y control de recursos financieros de parte de los bancos transnacionales. Ese entrelazamiento, cuya organización va más allá de estrictos requisitos tecnológicos y que desborda aun los marcos convencionales de los mercados, tiende a modificar las “relaciones de determinación entre economía y política” en el seno de las formaciones nacionales [Trajtenberg y Vigorito, 1981]. Más que un movimiento espacial o cuantitativo, la transnacionalización debe considerarse como una tendencia cualitativa que rebasa el concepto de lo nacional al mismo tiempo que, dialécticamente, lo contiene y redefine al modificar las relaciones orgánicas entre la acumulación económica y la hegemonía política en los países.

El capital internacional ya no procede como regla general (como sucedió en el pasado) por suma o conquista mercantil o aprovechamiento de recursos naturales de zonas precapitalistas o atrasadas. Más bien se incorpora a espacios económicos ya dotados de un proceso interno de acumulación. De ahí la importancia de considerar en ese proceso aquellas fuerzas endógenas o sectores sociales internos que, por distintas razones, convocan, estimulan, se asocian o reaccionan ante el avance transnacional.

El establecimiento de las condiciones generales de inversión, incluso las que involucran al capital transnacio-

nal, no es privativo ni está totalmente determinado por su poder, sean estas condiciones las que derivan de la política salarial, el gasto público, la política monetaria o los lineamientos de la política de comercio exterior. Cabe recordar que estas cuestiones de PE no sólo amparan objetivos económicos, sino que están conjugadas con objetivos de hegemonía y cohesión políticas internas. De ahí que los procesos de legitimación, consenso e institucionalización del poder estatal supone siempre litigios y pactos que atraviesan (aunque no se expresen por igual) a todos los sectores sociales y a los propios aparatos del Estado. Esa trama de relaciones –por excelencia nacionales– impide que el poder trasnacional se transforme por sí y ante sí en poder decisorio en cada nación.

En suma, el viejo concepto del Estado nacional –resguardo entre fronteras de intereses locales– tiende a ser superado por la moderna trasnacionalización. No obstante, su vigencia histórica subsiste en cuanto materializa en cada momento la heterogénea unidad de las supremacías económicas y políticas internas en cada país. Por lo cual, el Estado nacional retiene una autonomía relativa, aunque cabe admitirlo, muy disminuida.

Con respecto al supuesto teórico sobre el mercado, éste responde a los procesos de mayor concentración económica, a la presencia constante e insoslayable de diversas formas de concentración de poder y control sobre las corrientes de oferta y demanda. Estas concentraciones de poder en el mercado adoptan las formas de monopolios privados y públicos, monopsonios, oligopolios y oligopsonios e, in-

cluso, de competencia monopolista (cuando se trata de poderes que emanan de productos diferenciados por marcas u otras características). Todas estas formas de mercado se puedan agrupar para simplificar bajo la denominación de competencia imperfecta.

Por cierto, estas distintas formas de concentración de poder en el mercado han cambiado en el curso del tiempo. Ya no se trata de procesos pasajeros sino estructurales e internacionales que obedecen al dominio que ciertas empresas tienen sobre la tecnología, los procesos de investigación e innovación, el nivel de información y las finanzas, como una de sus máximas expresiones en la actualidad.

Los estilos que adoptan esas formas de concentración en el mercado utilizan mecanismos novedosos en los últimos años, que se caracterizan por fusiones y megafusiones que centralizan el capital voluntaria o enérgicamente, según los casos. También han aflorado con más fuerza que en el pasado las formas de asociaciones o acuerdos sólidamente monopólicos, como son los carteles de productores o consumidores de productos básicos o los centros *off shore* de transacciones financieras auspiciados y protegidos por los bancos transnacionales.

La condición de inestabilidad a que se hace referencia en este enfoque tiene dos fuentes principales. Una está asociada al funcionamiento orgánico del capitalismo, el que no ha sido ni es capaz de asegurar la congruencia y consistencia económica en sus condiciones de desarrollo. Entre otros factores, lo anterior obedece a la heterogenei-



dad y velocidad que se imprime a los procesos de producción por el avance tecnológico, a la falta de proporcionalidad en los esquemas de inversión y reproducción en el nivel de los sectores productivos y por las desigualdades que se incrementan en la división internacional del trabajo y del capital. En consecuencia, no se observa una tendencia a un crecimiento sostenido, sino a la consecución de ciclos expansivos y de desaceleración económica en los países y en el sistema económico capitalista, como un todo, a las que debe hacer frente la política económica.

La otra fuente de inestabilidad de la PE se origina en ausencia de una sustentabilidad social que imprima certidumbre y seguridad al accionar del Estado. Los cambios en la correlación de fuerzas sociales y los grados de concentración del poder económico desplazan continuamente las fronteras o límites en sus decisiones, creando condiciones de crisis y desequilibrios latentes. La falta de autorregulación, control o competencia real en los mercados se expresa en temores y expectativas permanentes respecto a la irrupción de un proceso inflacionario, al aumento del desempleo y subempleo, así como a la amenaza que se cierne sobre los márgenes mínimos de protección social.

Por lo general, la inestabilidad arriba mencionada no conlleva a desenlaces críticos o colapsos en el manejo de la PE sino a precarios estadios de equilibrio. La renovación en los resortes del dominio y control capitalista, y los procesos de desvalorización de los capitales que siguen a las crecientes actividades especulativas son elemen-



tos que, ciertamente, cumplen la función de contrarrestar relativamente las eventuales crisis del sistema económico y sus repercusiones en la capacidad de maniobra de la política económica.

La consideración conjunta de un concepto de autonomía relativa del Estado –limitada o fuertemente condicionada–, por una parte, y el concepto de polarización y asimetrías de participación y decisión en los mercados, por la otra, conforma el enfoque de equilibrio con inestabilidad de la PE que sustenta este trabajo.

4. CATEGORÍAS FORMALES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Para efecto del análisis de la PE es necesario mencionar algunas categorías que no tienen en sí un valor teórico sino que son el resultado de definiciones formales que son muy usuales en el campo descriptivo de la PE. La definición de esas categorías es en cada caso discrecional y depende del acento que se ponga sobre ciertos aspectos del objeto tratado. Estas categorías formales pueden definirse a título individual o formar tipologías, lo cual depende del valor que se le quiera dar en el análisis que se esté realizando. Pero conviene señalar que dicho valor es auxiliar, o sea, colabora a clarificar y describir aspectos de la elaboración y ejecución de la PE, sin que constituyan conceptos o elementos interpretativos en sí mismos.

EL PROCESO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Inicialmente se abordará el proceso o momentos en la PE que se remiten a la elaboración de la toma de decisiones. El análisis en este caso se establece sobre un único proceso, cuando en la práctica es común que se den varios y

simultáneamente, con sus consiguientes interacciones. Las etapas de un proceso de PE sigue una secuencia lógica, la cual en cierta literatura sobre este tema formal puede ser profundizada.

En este trabajo se identifican seis momentos principales en el proceso de elaboración de la PE. Un primer momento está constituido por la configuración o descripción de la problemática que debe ser atendida por la PE. Se tomará como ejemplo, a ese respecto, la emergencia de un fenómeno inflacionario o de aumento del nivel general de precios. La verificación de ese fenómeno proviene de un diagnóstico que advierte sobre ese peligro o que confirma que hay elementos de juicio que detectan que el nivel general de precios está elevándose. La preocupación sobre este problema puede originarse en que ese incremento de precios supera lo que estaba previsto en la programación anual gubernamental.

De este primer momento de identificación de la problemática inflacionaria se deriva la formalización del planteo con base en el diagnóstico o el resultado de un modelo cuantitativo que predice el posible resultado anual del índice de precios. Ese planteo de la problemática nace de organismos oficiales secundarios (encargados de las estadísticas o asesores del Banco Central o de la Secretaría de Hacienda, por ejemplo) que elevan, transmiten o comunican esa preocupación a las máximas autoridades con los fundamentos de su preocupación. En ciertos casos, hay elementos adicionales que surgen de encuestas de consultoras privadas.

Por lo tanto ese primer momento se puede esquematizar como sigue:

- a. Problemática (diagnóstico)
 - a.1 Planteo
 - a.2 Comunicación

Si la problemática es admitida en los niveles gubernamentales que elaboran la PE, surge un segundo momento de proposiciones y alternativas para atacar el eventual o real fenómeno inflacionario. En esta etapa del proceso de la PE se establece si conviene o no tomar acciones, según la importancia que se conceda a la inflación identificada. Hay, por lo tanto, una controversia de posiciones entre aquellos sectores del gobierno que bajo argumentos de distinto carácter confían que el fenómeno es pasajero o de corto plazo y que, por lo tanto, no conviene toma decisiones, y otros sectores que sí entienden como serio el problema inflacionario y plantean la necesidad de dar solución al mismo. En el curso de ese debate, hay una suerte de negociación sobre el camino a seguir, sea en materia de estrategias o alternativas en cuanto a las decisiones a tomar.

En el supuesto caso de un rechazo a admitir la problemática inflacionaria como un fenómeno a enfrentar en lo inmediato, la PE consiste en no actuar y así abortan las etapas siguientes del proceso. En cambio, la aceptación del diagnóstico de un peligro inflacionario lleva a proseguir el proceso de toma de decisiones e ingresar a un segundo momento en el proceso de política económica.

Este segundo momento, en consecuencia, se puede esquematizar como sigue:

- b. Proposición (estrategia y alternativas)
 - b.1 Controversia sobre necesidad de una PE
 - b.2 Negociación
 - b.3 Laudo final sobre las opciones en materia de soluciones

El tercer momento en el proceso de elaboración de la PE surge en el caso de que la solución por la que se opta consista en actuar y definir los objetivos para atacar la inflación. En esta etapa se debe establecer un acuerdo o aceptación del objetivo y una definición del mismo, el cual será el enunciado a la opinión pública y, particularmente, a los medios y agentes económico-financieros, con vistas a no afectar sus expectativas o para adaptarlas si fuera necesario. El objetivo elegido nace de comparar y evaluar las distintas alternativas. Por ejemplo, entre los objetivos posibles podría estar el adoptar decisiones para que el alza del nivel de precios se mantuviese dentro de los rangos ya establecidos previamente por el gobierno para el año considerado o, en cambio, fijar una meta más alta respecto al nivel de precios programados a la luz de los estudios realizados.

En uno u otro caso, el paso posterior es fijar los procedimientos para alcanzar el objetivo definido finalmente. Esta tercera etapa podría sintetizarse, por lo tanto, de la siguiente manera:

- c. Establecimiento de objetivos y metas
 - c.1 Evaluación de las distintas alternativas
 - c.2 Aceptación del objetivo por el que se opta
 - c.3 Definición del objetivo en términos concretos (meta)

Un cuarto momento del proceso de la PE se corresponde con la selección de los medios o instrumentos para llevar a cabo el objetivo aceptado y definido y, no menos importante, identificar los organismos públicos que se hacen responsables de su aplicación (institucionalización). Los instrumentos de posible utilización pueden presentar distintas opciones para atacar la inflación, según el ejemplo elegido. Una opción puede consistir en controlar determinados precios de productos, otra la de permitir la libre importación de aquellos productos que influyen en mayor medida en la inflación. Otra opción consiste en buscar la estabilidad de precios por una disminución de la masa monetaria.

Cualquiera de esos instrumentos requiere un nivel de especificación operativa para la adopción de medidas concretas. Así, en la opción de controlar precios de ciertos productos habrá que definir cuáles son los bienes o servicios afectados. En la opción de abrir la libre importación de ciertos productos para bajar sus precios, se deberá indicar cuáles son los bienes afectados y durante cuánto tiempo durará la libre importación. Finalmente, en la opción de limitar la inflación por la cantidad de dinero en circulación se deberá especificar cuál es la magnitud de la reducción que se promueve.

De manera esquemática, esta cuarta etapa se caracterizaría de la siguiente manera:

- d. Decisión sobre la instrumentación
 - d.1 Selección de instrumentos
 - d.2 Especificación de los medios (medidas)
 - d.3 Responsabilidades institucionales en la aplicación de las medidas

Un quinto momento está representado por la ejecución de las medidas adoptadas, las que por su carácter pueden requerir de aprobación parlamentaria o estar bajo la órbita ejecutiva y administrativa. Si se requiere de una aprobación del Congreso, el proceso se reiniciaría a partir de la segunda etapa, ya que habría necesidad de una negociación entre las fracciones políticas, para avanzar en la consecución de la PE. En el caso de no ser necesaria la participación legislativa, las medidas requerirían de ser reglamentadas, administradas y controladas en su aplicación en el ámbito del Poder Ejecutivo. Lo usual en el caso de las medidas antiinflacionarias es que éstas son asumidas por el Poder Ejecutivo.

El esquema de esta etapa quedaría representado de la siguiente manera:

- e. Ejecución de las medidas
 - e.1 Reglamentación
 - e.2 Administración
 - e.3 Control

Finalmente, el sexto momento es el que responde a los efectos que la ejecución de la o las medidas antiinflacionarias han tenido en la economía y entre los distintos sectores sociales. Esos efectos pueden ser considerados directos en cuanto se refieren a los resultados finales (efectivos o no) que las medidas tuvieron respecto al objetivo buscado. También pueden haber efectos indirectos que consisten en reacciones o repercusiones que no tienen que ver directamente con el nivel general de precios pero sí con otras variables (desabastecimiento, boicots, cambio en el sistema relativo de precios, etcétera).

El esquema de esta etapa sería, en consecuencia:

f. Efectos

f.1 Directos

f.2 Indirectos o repercusiones

LOS CONCEPTOS FORMALES DE TIEMPO EN LA POLÍTICA ECONÓMICA

Las distintas etapas de la PE implican tiempos diferentes según el carácter y complejidad del proceso. En los esquemas usuales de análisis, los tiempos o criterios temporales dependen de las variables que se consideren:

1. Una de las tipologías de la PE más comúnmente mencionadas es la que las califica según el tiempo que lleva la puesta en práctica de todas sus etapas hasta su ejecución propiamente dicha. Con este criterio se denominan las PE como de corto plazo cuando el tiempo que requieren no sea superior a un año, de mediano

plazo cuando necesitan hasta cuatro y seis años, y de largo plazo cuando sea un plazo mayor a 10 años.

Esta tipología de políticas de corto, mediano y largo plazos, y sus plazos de consecución, son cronológicamente convencionales. No obstante, tienen un cierto fundamento institucional, pues los presupuestos de gobierno son aprobados anualmente y su instrumentación es de corto plazo. Mientras que los periodos de gobierno son cuatrienales, quinquenales o sexenales y en ese periodo se lleva a cabo el programa o plan de gobierno que se haya propuesto a la ciudadanía. Finalmente, las políticas de largo plazo se corresponden con aquellas proyecciones que un gobierno realiza más allá de su mandato, pero con una perspectiva de futuro, basada en las proyecciones de modelos matemáticos.

Esquemáticamente, esta tipología de la PE se representa como sigue:

- a. Tiempos de ejecución (convención cronológica)
 - a.1 Políticas de corto plazo
 - a.2 Políticas de mediano plazo
 - a.3 Políticas de largo plazo
2. La misma tipología de PE de corto, mediano y largo plazos, puede contar con otros criterios de clasificación no cronológicos. Entre éstos figuran los de índole económica, que son los que toman en cuenta unas pocas variables económicas que se suponen incambiables y aquellas que con el tiempo se van modificando.

De esta forma, la PE de corto plazo sería aquella en que no hay cambios fundamentales en los niveles de producción y no se introducen cambios tecnológicos ni en la asignación de los recursos. Son PE que se denominan coyunturales. En la PE de mediano plazo sí se producen cambios en los niveles de producción por razones ligadas a aumentos de inversión, pero no hay cambios tecnológicos ni una nueva asignación de los recursos; son PE que se denominan de transición. Finalmente, la PE de largo plazo se observa como aquella en que sí hay cambios tecnológicos y en la asignación de los recursos, y se denominan políticas estructurales. En esta tipología, no hay una asociación de cada tipo de PE con un plazo determinado de ejecución. Por ende, pueden haber PE coyunturales que lleven mucho más de un año o PE estructurales que se pretenden ejecutar en menos de seis.

Simplificadamente, esta tipología de PE tiene las siguientes características.

- b. Tiempo de ejecución (convención económica)
 - b.1 PE coyunturales
 - b.2 PE de transición
 - b.3 PE estructurales
- 3. Siempre dentro de una tipología de tiempos de la PE, otro criterio de clasificación es el que se refiere a la clase de instrumentos empleados. En este caso, la PE de corto plazo se califica como cuantitativa puesto que

opera mediante cambios de magnitud en los medios que utiliza (elevación en las tasas de impuestos, aumentos o disminución de aranceles de importación, por ejemplo). La PE de corto plazo o cuantitativa, por la naturaleza de sus instrumentos, es operativa, vale decir, que lo hace con pocos retrasos en el tiempo.

En tanto, las PE de largo plazo o cualitativas, dada la entidad de sus principales instrumentos empleados (reforma del sistema impositivo y cambios de la legislación en materia económica, por ejemplo) están sujetas a un mayor retraso en su ejecución por sus tiempos de maduración. En esos tiempos de maduración influye de manera fundamental la estructura institucional y el peso de los diferentes poderes del Estado. En esta tipología, no hay tampoco una magnitud de tiempo asociada a una u otra de las PE descritas.

El siguiente esquema representa esta tipología de la política económica:

- c. Tiempos de ejecución (convención instrumental)
 - c.1 PE cuantitativas (operativas o de poco retraso)
 - c.2 PE cualitativas (reformas que requieren maduración)
- 4. Para finalizar este punto, hay otro criterio para definir los tiempos de la PE y es el que se refiere a los tiempos requeridos para cumplir los objetivos económicos, según la entidad de éstos.

En esta tipología, las PE de corto plazo son aquellas que no exigen un periodo largo para la consecución

de ciertos objetivos. En general, estos propósitos de rápida realización son aquellos que atañen a mantener ciertas tendencias ya existentes en el proceso económico (estabilidad de precios y bajo déficit fiscal en un entorno macroeconómico que ya viene controlando esas variables). O también, a título de ejemplo, los apoyos específicos a ciertos sectores productivos que sufren o hayan sufrido problemas de competencia desleal o extraeconómicos como catástrofes naturales.

En esta tipología, las PE de mediano plazo hacen referencia a las que exigen un mayor tiempo de realización en el cumplimiento de sus objetivos, pero factibles bajo condiciones económicas propicias. Ése es el caso de las PE que buscan, por ejemplo, atenuar en algo los problemas de indigencia y pobreza extrema, aumentar la seguridad legal a las inversiones y lograr cierta redistribución finalista en el gasto público.

Finalmente, las PE de largo plazo, de acuerdo con sus objetivos, son aquellas que necesitan consensos o arreglos institucionales que no son fáciles de obtener, fundamentalmente, por razones de naturaleza política. Ilustran este tipo de PE, los propósitos de desmonopolizar la producción de bienes y servicios de ciertas empresas públicas, modificar ciertas reglas en materia de relaciones obrero-patronales o alcanzar una redistribución progresiva del ingreso.

En esta tipología, como en otras anteriores, la definición de corto, mediano y largo plazos no tiene



una cronología precisa puesto que depende de condiciones económicas y políticas dadas.

Esquemáticamente, esta tipología de PE consiste en:

- d. Tiempos de ejecución (convención según objetivos)
 - d.1 PE de corto plazo (rápida ejecución)
 - d.2 PE de mediano plazo (ejecución algo lenta)
 - d.3 PE de largo plazo (ejecución muy lenta)

BIBLIOGRAFÍA

- Aglietta, Michael [1979], *Relación y crisis del capitalismo*, México, Siglo XXI Editores.
- Barre, Raymond [1976], *Declaraciones ante la Asamblea General Francesa*, París, s.e.
- Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci [1981], *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores.
- Boulding, Kenneth E. [1972], *Crítica a la ciencia económica*, Buenos Aires, Periferia.
- Brunoff, Suzanne de [1976], *Etat et capital*, París, Maspero.
- Bujarin, Nicolai [1974], *Economía política del rentista*, Barcelona, Laia.
- Comisión Trilateral [1975], "The Crisis of Democracy", Informe sobre gobernabilidad y democracia de Michael Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, Nueva York, New York University Press.
- Dallemagne, Jean-Luc [1974], *La política burguesa*, México, Siglo XXI Editores.
- Delfin Netto, Antonio [1965], *Estudios*, núm. 1, Sao Paulo, ANPES.
- Febrero, Ramón [1998], *La moderna macroeconomía neoclásica y sus consecuencias para la formulación de la*

- política económica*, Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense.
- Friedman, Milton y Rose Friedman [1980], *Free to Choose*, Londres, Secker and Warburg.
- Friedman, Milton [1974], *Monetary Correction. Essays on Inflation and Indexation*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Furtado, Celso [1978], *Teoría y política del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores.
- Herschel, Federico [1973], *Política económica*, México, Siglo XXI Editores.
- Hilferding, Rudolf [1963], *El capital financiero*, Madrid, Tecnos.
- Keynes, John Maynard [1980], *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE.
- Kydland F.E. y E.C. Prescott [1982], "Time to Build and Aggregate Fluctuations", en *Econometrica*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lessa, Carlos [1970], *Política económica. Una introducción metodológica*, Santiago de Chile, Instituto de Planificación Económica y Social.
- Lipsey, R.G. y J.K. Lancaster [1956], "The General Theory of the Second Best", en *Review of Economics and Statistics*, Cambridge MIT Press.
- Lucas R.E. y T.J. Sargent [1981], *Rational Expectations and Econometric Practice*, vols. I y II, University of Minnesota Press.
- Meynaud, Jean [1961], *La elaboración de la política econó-*

- mica*, Madrid, Tecnos.
- Miliband, Ralph [1988], *El Estado en la sociedad capitalista*, México, Siglo XXI Editores.
- Myrdal, Gunnar [1967], *El papel de la economía en lo político*, Madrid, Gredos.
- Poulantzas, Nicos [1969], *Clases sociales y poder político en el Estado capitalista*, México, Siglo XXI Editores.
- Saint Geours, Jean [1973], *La politique économique*, París, Sirey.
- Seraphim, Hans-Jürgen [1961], *Política económica general*, Pamplona, Universidad de Navarra.
- Sierra, Enrique [1971], *Introducción al análisis de política económica. Un planteamiento genérico e intuitivo*, Santiago de Chile, Instituto de Planificación Económica y Social.
- Tinbergen, Jan [1961], *Política económica*, México, FCE.
- Trajtenberg, R. y R. Vigorito [1981], *Economía y política en la fase transnacional: algunas interrogantes*, México, Centro de Economía Transnacional.



Enfoques y categorías de la política económica
se terminó de imprimir en mayo de 2008
en los talleres de ¡Buena Idea! Impresiones,
Calle 11 de agosto de 1859, núm. 99,
col. Leyes de Reforma, tercera sección,
Iztapalapa, 09310.
Tipo Baskerville, papel bond de 75 gramos.
Es una edición de 1 000 ejemplares.

