

J.A. TOMAS CARPI

Economía (política), política económica y proceso político-económico.

1. LA RAZON DE SER Y EL CAMPO DE LA POLITICA ECONOMICA COMO RAMA DEL SABER: CONSIDERACIONES GENERALES Y ACLARACIONES CONCEPTUALES

Como observara Francesco Parrillo, “los esquemas y las leyes elaboradas por la ciencia económica aún representando árduas y meritorias conquistas, no expresan más que parcialmente la efectiva realidad económica; los mismos instrumentos lógicos, puestos a su disposición y progresivamente perfeccionados por el incesante progreso de la investigación científica, no están en condiciones de interpretar suficientemente la fenomenología del mundo concreto”.¹ (A esto se une la pretensión de neutralidad de la economía positiva y las exigencias de racionalizar la regulación pública del sistema económico). Todo lo cual explica la necesidad de “un estudio de una ciencia económica dinámica, que presuponga la existencia de vínculos entre individuos y grupos sociales y, en cuanto conectada a la ética, tenga en cuenta elementos extra-económicos; una ciencia que no se esconda detrás de un infecundo agnosticismo, sino que permita —admitiendo e integrando los dictámenes de la economía política— sugerir principios racionales y soluciones alternativas al político; una ciencia que tenga presente la actividad interventora del Estado y, a su vez, elabore esquemas para el comportamiento del mismo Estado; una ciencia más inserta en la diversidad de las estructuras modernas y de la organización social”.²

De lo que infiere que es la razón práctica la que impone necesariamente un saber orientado a la comprensión y resolución de problemas y

1. F. Parrillo: *Contributio alla teoria della Política Economica*, UTET, Torino, 1968, pág. 67.

2. *Ibidem*, pág. 78.

satisfacción de necesidades sociales públicamente reconocidos como relevantes. Una razón que impone “la construcción de una teoría de la política económica, una teoría realista, humana, que asuma como objeto principal de investigación la presencia activa e interventora del Estado en la vida contemporánea; que tenga en cuenta la evolución de la estructura económica y de las instituciones sociales y que pueda contribuir a un gobierno racional del Estado en el campo económico”.³

Pero la perspectiva práctica no es ni reciente ni simple respuesta a las insuficiencias de la teoría económica. De hecho el pensamiento económico desde su origen hasta los albores del pensamiento neoclásico ha tenido un fuerte, a veces exclusivo, componente prescriptivo.⁴ En ese sentido puede decirse que la razón práctica ha imperado en un contexto metodológico cambiante y sin que en modo alguno los límites que separan lo que podríamos llamar en puridad conocimiento básico y el conocimiento orientado a la *praxis* hayan podido precisarse. En ese sentido la Economía Política (devenida después Economía con los neoclásicos con un cambio de contenido y de relación entre teoría y política) adoptada la forma de ciencia para la acción, que en el presente es nuevamente reivindicada (y concebida y estructurada metodológicamente en tal sentido) por cada vez mayor número de economistas.⁵ Cuestionándose con ello tanto la separabilidad entre Política Económica y Teoría Económica, como la propia entidad de ésta en algunas perspectivas.

No obstante, existe un sentido lógicamente distinto del sistema de proposiciones y una diversa finalidad inmediata, toda vez que un campo diferenciable de relaciones significativas que pueden aducirse en principio para deslindar un ámbito del otro y avalar la entidad intelectual y científica, y la relativa autonomía, de la Política Económica.

Por un lado está la dualidad “ser” y “debe ser”. El conocimiento básico, como proceso de captación de la lógica de funcionamiento del objeto de análisis, dirige su atención al establecimiento de “lo que es”, es decir se propone enunciar “uniformidades relativas a la realidad” tal cual se presenta. La Política Económica, sin embargo, tendría como función “dictar normas sobre como *debe* comportarse “la unidad económica cuando desea alcanzar ciertos fines, o tratar de “formular preceptos sobre como *deben* conducirse los ‘grupos dotados de poder’ cuando se desea que en el ámbito del sistema económico en cuestión se

3. Ibidem, pág. V-VI

4. Vid. H.J. Seraphin: *Política Económica general*, Ed. Ateneo, Buenos Aires, 1961, págs. 7-8.

5. Esta es la perspectiva que reivindica la Economía Social y que aglutina a pensadores de muy distinta concepción de la realidad (institucionalistas, marxistas, Lowe, Perroux, etc. . .).

alcancen otros determinados fines”⁶

Por otro lado, todo proceso intelectual definido a partir de presupuestos políticos supone no sólo un adicional proceso de investigación teórico (no la sola inversión de las relaciones teóricas producto del conocimiento básico) tendente a esclarecer las variables y relaciones no insertas en la explicación causal y finalista propia del conocimiento fundamental, y que sin embargo son significativas para la precisa definición de la acción y la comprensión de las reacciones y comportamientos que ella implica o estimula sino el acercamiento a la intelección de lo concreto, de sus particularidades interácticas y de su problemática, que implica la elaboración de diagnósticos. La trascendencia de esta última cuestión viene especialmente relacionada con la naturaleza histórica del objeto estudiado y el carácter desigual de su desarrollo a nivel espacial.

Por una parte las generalizaciones en el ámbito del conocimiento básico implican un alto nivel de abstracción que las hace poco utilizables de inmediato en los procesos decisivos.⁷ Un amplio proceso de investigación de lo concreto, definición de un saber práctico y no sólo técnico,⁸ y reflexión hermenéutica⁹ son elementos imprescindibles en la aproximación de lo abstracto a lo concreto en una *praxis* social racional (no meramente basada en la racionalidad instrumental). Los cambios genosituacionales propios de la realidad social y los problemas que define el isomorfismo parcial hacen que un vasto campo de análisis y reflexión quede reservada a la investigación aplicada en medida mucho mayor que en las ciencias naturales.

Por otra si las valoraciones cumplen una función guía en el proceso cognitivo no cabe duda alguna de que la diferencia entre un sistema muy general de premisas de valor, que es el que subyace a la perspectiva del “ser”, y uno mucho más amplio y específico (especialmente por lo que se refiere a las valoraciones instrumentales),¹⁰ que es el que encua-

6. F. di Fenizio: *El método de la Economía Política y de la Política Económica*, Ed. Bosch. Barcelona, 1961, págs. 23–24.

7. J. J. Spengler ofrece una buena muestra de limitaciones en su artículo “De la teoría a la política pública”, J. Irastorza (selecc.): *Política Económica*, CECA, Madrid, 1979, págs. 136–140. Véase también K. Schiller: “Nuevos desarrollos de la Política Económica”, en J. Irastorza (selecc.): ob. cit., págs. 431–432.

8. Atendiendo a la diferenciación Aristotélica el saber práctico viene orientado hacia la situación concreta, lo que implica el que deba acoger las “circunstancias” en su infinita variedad. A ello se contraponen el saber técnico basado en principios generales.

9. Sobre este particular véase H.G. Gadamer: *Verdad y método. Fundamento de la hermenéutica filosófica*, Ed. Sigueme. Salamanca, 1977, pág. 662–663.

10. La idea la explicita claramente G. Myrdal en su *Asian Drama: an inquiry into the poverty of nations*, Twentieth Century Fund, New York, 1968, y viene ampliamente desarrollada en mi tesis doctoral: *Myrdal y la teoría del desarrollo: análisis crítico y notas complementarias. Con algunas consideraciones sobre el desarrollo desigual*, FFCCEE y EE, Universidad de Valencia, 1975, cap. X.

dra a toda proyección basada en el “deber ser”, tiene que comportar diferencias de preocupación, ampliación del objeto del conocimiento y análisis de las relaciones e implicaciones de la acción como parte del devenir del objeto. Al mismo tiempo las condiciones de viabilidad de las posibles alternativas políticas definen necesariamente un proceso de investigación y reflexión de amplias consecuencias.¹¹ Una importante gama de relaciones y fenómenos que ligán las acciones a sus efectos, así como el conocimiento de las condiciones de partida y las posibilidades que permiten los mecanismos de transmisión, la lógica de las reacciones y su trascendencia a los niveles significativos para el grupo decisor, etc. (campos relacionados fundamentalmente con el comportamiento de los individuos y grupos sociales, efectos secundarios, etc.), cobran especial relieve para la decisión y perfilación de las condiciones y límites de la acción. Pero su marco objetual de referencia supera normalmente el ámbito de lo estrictamente económico, de ahí que la importancia que para la Política Económica tiene la perspectiva interdisciplinar se ponga claramente de relieve, marcando una nueva diferencia con respecto a la Economía (entendida en su acepción convencional).

Con esto no acaban las diferencias de ámbito ni se da precisa cuenta de la trascendencia del análisis y la interpretación inserta en la lógica de la Política Económica. La investigación experimental como necesidad para la toma de decisiones,¹² cuando es posible la evaluación formativa de políticas y programas,¹³ la apelación a la experiencia histórica como elemento parcial de comprensión y la búsqueda de isomorfismos parciales en otros contextos y su reelaboración a la luz de la realidad problematizada, conforman un campo de trabajo científico un tanto alejado de la práctica normal de la economía positiva.

Pero es que además, como resalta Nioche,¹⁴ el análisis de una política debe referirse al sistema político en el que se desarrolla en su conjunto. El alcance de la proposición no cabe limitarla sólo a la consideración de los condicionantes y efectos políticos de las políticas propuestas, nivel que empieza a tener hoy audiencia en distintas corrientes de pensamiento —y que necesariamente implica una concepción amplia

11. A otros niveles de interés el hecho viene considerado en W.H. Hutt: *El economista y la política*, Unión Editorial, Madrid 1975.

12. Vid. : H.E. Freeman y C.C. Sherwood: *Investigación social y política social*, Ed. Tecnos, Madrid, 1981, págs. 101–102 y 128 y ss., y R.Ferber and W.Z. Hirsch: *Social experimentation and economic policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982 (de los mismos autores: “Social experimentation and Economic Policy: a survey”. *Journal of Economic Literature* Dec. 1978).

13. Vid. I. Deutscher: “Social theory social programs and program evaluation: a meta-theoretical note”, *The Sociological Quarterly*, 20, été, 1979.

14. J.P. Nioche: “De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques”; *Revue Française de Science Politique*, Février, 1982, pág. 54.

pero realista del proceso político-económico y, por tanto, la exigencia de una perspectiva interdisciplinar—, sino que se extiende a la comprensión de la política económica como momento de una realidad histórica que se está haciendo. Desde el punto de vista científico y pedagógico la comprensión de la política económica como realidad social e histórica, como expresión del papel del Estado en la dinámica societal, y por tanto campo de relaciones de determinación, adquiere la relevancia del escenario en el cual el tratamiento científico, la reflexión crítica y la comprensión de la naturaleza del objeto de estudio adquiere su máxima expresión. Esta vertiente nos conduce a la adopción de una perspectiva histórica, con todo lo que ella implica desde el punto de vista metodológico, y sociológica en sentido amplio (comprometiendo al análisis sociológico, político y administrativo como sugieren Cuadrado Roura y Tomás A. Esteve, por ejemplo).¹⁵

Como se comprenderá, lo que se lleva diciendo conduce necesariamente a una concepción histórico-estructural del problema de la política económica, implicando ello situar su análisis en una perspectiva de sistema, estructura y proceso, con una hipótesis previa totalizante en relación con la dinámica del sistema social. La realidad social como totalidad significativa es lo que pasa al primer plano en el proceso analítico interpretativo que conlleva la definición de políticas, constituyendo la noción de formación social, con especial referencia a las relaciones socio-económicas, a las relaciones de poder, al Estado y a la legitimación, el marco de atención de la Política Económica como perspectiva histórica. Como es fácil colegir, a nivel metodológico se entrecruzan diferentes dimensiones: las leyes con las normas, lo nomotético con lo ideográfico, el método científico con la reflexión hermenéutica, etc. . . Toda vez que la reducción de la Política Económica a mera dimensión de la Economía, o de la más amplia concepción de la Economía Política, pierde sentido.

Una implicación que cabe inferir de estas consideraciones es la diferenciación entre Política Económica como rama del saber encauzada a la explicación y comprensión de un objeto (la acción pública en relación con el sistema económico) y a la constitución de un cuerpo de teoría científica (y también crítico en el sentido que a este término le da Gouldner¹⁶) que sirva de soporte a la acción racional, y política económica en cuanto tal objeto de conocimiento y conformación, como

15. J.R. Cuadrado: "Reflexiones en torno al concepto y ámbito de la Política Económica como disciplina", *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, Abril, 1980, Sec. 4 y T.A. Esteve: "Un análisis económico de las elecciones colectivas y de la democracia", *Revista Española de Economía*, Mayo-Agosto, y Sept.-Dic. 1978, pág. 263.

16. A.W. Gouldner: *Los dos marxismos. Contradicciones y anomalías en el desarrollo de la teoría*, Alianza Editorial, Madrid, 1983, pág. 85-86.

praxis en suma que precisa ser aprehendida en cuanto realidad social y compleja.¹⁷ En el primer nivel se encuadra un proceso teórico—ideológico de aprehensión de una realidad y conformación de un marco para la *praxis* social; en el otro un proceso objetivo.

Cabe, por último, preguntarse por la naturaleza del sujeto de la política económica. En realidad, como apunta Di Fenicio por ejemplo, es posible distinguir a este nivel (no por la orientación de la acción) entre política microeconómica (desarrollada por empresas, grupos de interés, etc.) y política macroeconómica (inserta en la actuación del Estado—gobierno y administración central, gobiernos autonómicos, municipios y otras instituciones públicas). Como es lógico, en razón de la naturaleza de la especialización, y aún cuando los planes y actuaciones de los agentes no públicos vienen a desempeñar un papel central en la definición de la acción estatal, es a esta última, como referencia central y núcleo vertebrador del proceso político—económico, a la que se hace referencia como objeto de preocupación, reflexión y tratamiento científico.

El llamar la atención sobre el sujeto de la política económica no supone, sin embargo, como se desprende del anterior discurso, suscribir la visión convencional y unilateral del Estado como sujeto y la sociedad como objeto. Del Estado como variable exógena en suma de la política económica. La particularidad insostenible de la concepción convencional de la Política Económica es que no sitúa “al Estado en una perspectiva intrasocial, viéndose como un ente—objeto dentro del proceso político—económico”. Y aunque muchas veces se hace mención del marco institucional, costumbres, intereses, grupos de presión, relaciones de poder, etc., tales referencias se “encuentran siempre adyacentes a la teoría de la política económica, puesto que la concepción político—económica no incorpora las restricciones a la acción del Estado que provienen de su presencia dentro del tejido social. El corolario de esta posición consiste en una olímpica despreocupación en lo que se refiere al problema de la viabilidad socio—política de las recomendaciones político—económicas”.¹⁸ Lo que implica la imperiosa necesidad de introducir en el razonamiento político—económico el juego de las relaciones propias del subsistema estatal. De ahí que la Política Económica como estricta rama de la Economía pierda sentido por ampliación de contenido.

17. La cuestión no es trivial como ya pusiera de relieve hace dos décadas Fabián Estapé (*Política Económica I*, tomo I, Universidad de Barcelona, Facultad de Ciencias Económicas, Dpto. Publicaciones, 1964, pág. 20 y ss.) y se verá más adelante. Véase también la crítica de F. Caffé: *Política Económica*, Paolo Boringhieri, Torino, 1966, págs. 15—16.

18. C. Lessa: “Política económica: ¿ciencia o ideología?”, *Revista de la CEPAL*, Abril y Agosto de 1979, (segunda parte), pág. 153.

2. SOBRE LA SUPUESTA DOBLE VERTIENTE DE LA ECONOMÍA: ECONOMÍA POSITIVA Y ECONOMÍA NORMATIVA

No es a la discusión normativo—positiva en relación con el discurso intelectual de las ciencias sociales a lo que se refiere este apartado, sino a la doble dimensión nomotético—normativa de la Ciencia Económica tan en boga en la profesión. Expresivo de esta postura puede ser el siguiente comentario de Shaw:

“La política macro—económica puede considerarse como la contrapartida normativa de la teoría macro—económica. Mientras que ésta se ocupa solamente de la formulación de modelos globales que expliquen el funcionamiento de la economía, la política macro—económica intenta valorar el comportamiento de la economía en su conjunto y buscar las formas en que puede mejorarse su actuación global. Tan pronto como nos desviemos del reino de la mera explicación y pasemos a sugerir medidas para alterar el estado existente de las cosas, entramos en el armazón de la política y hacemos implícitamente, juicios de valor sobre la deseabilidad de las diversas situaciones”.¹⁹

Aunque esta posición mantiene la hipótesis de que economía positiva y economía normativa son lógicamente distintas, no por ello conviene en su separabilidad. Más bien concibe que son dos elementos de una misma realidad, que es la Economía,²⁰ aunque no tienen por qué ir necesariamente juntas en el proceso de investigación o de conformación de modelos de decisión. La ciencia económica posee, pues, dos ramas (positiva y normativa) que a su vez definen otras dos en su seno (micro y macro).²¹ Aunque la relación es estrecha, existe sin embargo un dominio lógico de lo positivo sobre lo normativo en tanto en cuanto “el planteamiento de la política económica. . . vendría ser la confluencia del análisis económico, sólida y rigurosamente construido con un criterio eminentemente empírico, y de juicios de valor coherentes entre sí”.²²

19. G.K. Shaw: *Introducción a la teoría de la Política Económica*, Ed. I.C.E., Madrid, 1974, pág. 21.

20. El hecho viene, por ejemplo, claramente expuesto en F. Di Fenizio: *El método . . .*, ob. cit, lección XII y J. Irastorza: “Hacia una delimitación de la política económica”, en J. Irastorza (selecc.): *Política Económica*, ob. cit., pág. 91 (original en *Revista Española de Economía*, Enero—Abril, 1971).

21. F. Di Fenizio: ob. cit., pág. 362.

22. J. Irastorza: ob. cit., pág. 91.

El proceso lógico “típico”, tal y como lo ha dibujado Di Fenizio, es muy claro. Sobre la base de determinadas premisas de valor,²³ que definen la realidad problematizada,²⁴ se realizará una investigación positiva que confluirá en modelos explicativos y leyes económicas. La verificación, falsación y confirmación de estas últimas conformará el fin de la primera fase a la que, de momento, no tiene por qué seguir ninguna otra secuencia. Sólo cuando el científico (en abstracto), por sí o a instancias políticas, pretenda definir reglas de actuación seguirá el proceso como derivación o por relación. Se partirá de los fines a alcanzar, “se servirá de los modelos y de las leyes establecidas con objeto de determinar los medios adecuados para alcanzar aquellos fines y finalmente sugerirá los preceptos que considere adecuados a las finalidades propuestas”.²⁵

Aunque entre el modelo explicativo y el modelo de decisión media un proceso de cotejo del realismo de los supuestos y la propia teoría, así como la estimación de las magnitudes económicas clave y de sus respectivas tasas de cambio y una valoración del impacto, lo que implica la estimación de coeficientes, márgenes de error, etc.,²⁶ lo cierto es que la Política Económica se concibe, en substancia, como un auténtico proceso de inversión de los hallazgos teóricos.

A mi modo de ver, semejante concepción supone un craso olvido de la naturaleza del objeto y del grado de abstracción de las teorías, así como del nivel de generalidad alcanzable en las ciencias de la sociedad y las particularidades del proceso decisorio. Parece más una concepción lógica de la Política Económica basada en una analogía con la realidad de la ciencia física, como sugiere la exposición de Di Fenizio,²⁷ partiendo además de una visión estática de la realidad socio-económica, que una inferencia basada en la experiencia y el análisis del proceso de definición de las decisiones político-económicas y de las relaciones plan-praxis. Al margen de la débil capacidad de aplicación de las inferencias teóricas generales (conceptos, leyes y teorías), cuya función más importante viene a ser la de guía instrumental y soporte del análisis situacional y político-económico,²⁸ hay que contar con la variabilidad del ob-

23. Premisas derivables también de las preocupaciones político-económicas.

24. Y, en última instancia, la selección de las variables básicas y relaciones fundamentales.

25. F. Di Fenizio: ob. cit., págs. 363-364.

26. G.K. Shaw: *Introducción a la teoría de la Política Económica*, ob. cit., pág. 23-24.

27. F. Di Fenizio: ob. cit.

28. Que goza de un amplio margen de maniobra cognitivo, no sólo ideográfico sino también nomotético a inferiores niveles de generalidad. No cabe olvidar que cuando Del Vecchio habla de las diferencias entre Economía General, Política Económica y Economía Financiera, apela al distinto nivel de abstracción utilizado, no a su naturaleza lógica (G. del Vecchio: *Lezione di Economia Politica*, Cedan, Padova, 2ª ed., 1957, pág. 131).

jeto y la incidencia que en el cambio tienen las propias decisiones. Decisiones que como veremos más adelante no están dadas una vez por todas sino que implican un proceso secuencial en su interacción con la realidad a través de la *praxis*.

Pero es más, esta perspectiva olvida la dimensión política, socio-psicológica e histórica de la acción pública y, por tanto, de sus referencias teóricas, reflexivas y argumentales.²⁹ Se puede responder ante tal crítica que estos niveles vienen a situarse fuera del campo analítico del economista *cum* economista, y ello no sería formalmente infundado. Pero el problema está de nuevo en qué es lo que debe imperar a la hora de definir los problemas y el análisis: ¿la tradición y los útiles elaborados y aprendidos por la profesión o la naturaleza del objeto?. El que la formación y orientación del economista pueda estar desviada no justifica el que cerremos los ojos a la realidad. A la par que anticientífica una actitud similar comportará el desprestigio social de la profesión. Si la política económica como realidad histórica tiene que ser explicada por lo que es e impone, y si esto debe encauzar la forma de estructurar una teoría de la Política Económica útil, de afrontar intelectualmente el proceso de decisión, así como guiar el proceso de formación, pocas dudas caben de que la Política Económica no puede seguir siendo el momento normativo de la Economía en su acepción académicamente dominante.³⁰ Creo que es hora de erradicar de las definiciones aquella según la cual Economía es lo que hacen los economistas en cuanto justificaría una *praxis* que puede legitimar cualquier cosa.

Desde el punto de vista del conocimiento, del contenido, naturaleza, comprensión, pedagógico, etc., la proyección intelectual que implica la Política Económica como rama del saber pasa necesariamente por una perspectiva histórica y teórica particular, como ya se apuntaba más arriba. La política económica como realidad social precisa ser conocida, explicada e interpretada, no sólo por el valor del conocimiento en sí, sino por su utilidad crítica y teórica para la *praxis* (intelectual y política). El ligar a través del análisis y la interpretación la acción pública a la dinámica sistémica permite afrontar con mayor precisión la relación

29. La postura de un experto en planificación como Carlos Matus es muy explícita y reveladora a este respecto *Planificación de situaciones*, FCE, México, 1980, pág. 19.

30. Este particular viene ampliamente desarrollado en sí y en sus referencias en J.A. Tomás Carpi: *Memoria sobre concepto, metodología, programa y fuentes de la Política Económica*, Tomos II, III y IV. Son también de interés las consideraciones de R.A. Gordon en "El rigor y el realismo científico ante el cambio del entorno institucional" en J. Irastorza (selec.): *Política Económica*, ob. cit.; W.W. Heller en *Nuevas dimensiones de la economía política*, Labor, Barcelona, 1968, pág. 27 y W. Ilchman y N. Uphoff, en *La ciencia de la política en la economía dinámica*, Ed. Limuse-Wiley, S.A., México, 1971, desde ópticas distintas pero insertas en las exigencias de la práctica.

entre el proceso socio-económico y el proceso político en aras a alumbrar la naturaleza social y el sustrato ideológico de la actuación pública en materia económica (dimensión central de una perspectiva teórica explícitamente comprometida como parte activa de la formación social que es). En ese sentido, a una visión omnicomprendiva del proceso político-económico propio del enfoque histórico-estructural se adjunta la condición de proyección positiva de la Política Económica como rama del saber orientada al conocimiento de un objeto con entidad propia.

Ni desde una perspectiva prescriptiva, ni desde la dimensión cognitiva de la acción pública en materia económica (a su vez necesaria para la proyección prescriptiva) la Política Económica puede considerarse meramente como una ciencia normativa. Y menos aún una simple inversión de la vertiente positiva de la Economía.

3. RELACION ENTRE ECONOMIA TEORICA Y POLITICA ECONOMICA. IDEOLOGIA Y PLURALIDAD PARADIGMATICA

Aún cuando en el precedente apartado se hayan ya establecido algunas premisas de la concepción que sobre tal relación se sostiene, cabe considerar ciertos puntos complementarios de interés metodológico. Particular relieve cobra la pluralidad paradigmática propia de las ciencias de la sociedad, y consustancial con la doble condición de sujeto y objeto del investigador, que no puede sino incidir en la esencia misma de la relación entre ambos niveles del conocimiento.

Es generalmente asumida la hipótesis de la estrecha conexión entre la Economía teórica y la Política Económica,³¹ pero no siempre el fenómeno es igualmente apreciado, como muestra Di Fenizio.³² Para algunos la Economía y la Política Económica se identifican sin que sea posible distinción alguna. Para otros, la Economía debe mantenerse separada de la Política Económica.³³ En este caso a la Política Económica se la considera como un mero pragmatismo, realidad errática y peligrosa para el prestigio de una ciencia aún embrionaria. No obstante, más que negar la relación, lo que esta tesis pone de relieve son los límites del conocimiento positivo y los peligros de todo tipo que su uso puede implicar. Especialmente si partimos del bajo componente empírico de las inferencias teóricas. Para Di Fenizio, por último, la interrelación no sólo es estrecha sino mutuamente estimulante y constitutiva

31. En un sentido distinto al de la posición anteriormente esbozada, Federico Caffé coincide en idéntica conclusión en su *Política Económica*, ob. cit.

32. F. Di Fenizio: *El método . . .*, ob. cit.

33. O. Morgenstern en su *The limits of economics*, Hodge, London, 1937, viene a sostener una posición similar.

de un proceso que podría calificarse de causación circular acumulativa, manteniéndose la dicotomía positivo—normativa.³⁴

En realidad el problema no es tan sencillo como pudiera suponerse. Al atraso del cuerpo teórico apuntado por Morgenstern se une el marcado irrealismo que ha caracterizado el desarrollo de la Economía teórica convencional, haciéndola no sólo inaplicable inmediatamente sino, como observa Phelps—Brown, absolutamente inútil para orientar la *praxis*, amén de infiable por su falta de confirmación. El planteamiento de Di Fenizio se corresponde con un esquema ideal del “deber ser” científico que en muy pocos casos tiene paralelo en los hechos. Desafortunadamente el desarrollo del cuerpo básico del pensamiento económico discurre muy ajeno a la realidad, cuando no a las exigencias que ella trasluce.

Por otro lado, la naturaleza del objeto social y su variabilidad histórica y espacial hacen que muy raramente se disponga del marco teórico necesario. Este hecho no sólo ha conducido a grandes fracasos cuando se ha utilizado irreflexiva y eurocéntricamente el cuerpo disponible (como ha ocurrido con la aplicación de la teoría convencional al marco del subdesarrollo por ejemplo),³⁵ sino que ha obligado a un juego de pragmatismo basado en el sentido común y la práctica de reflexión y uso del instrumental del científico social. Es más, han sido las propias necesidades prácticas y la interacción con la realidad a través de la *praxis* las que han forjado en muchos casos el desarrollo de un cuerpo autónomo de teoría de la política económica y la inferencia de generalizaciones a partir de la experiencia³⁶ y las exigencias, intuiciones e información que ella define. Lo cual, qué duda cabe, contribuye al propio desarrollo del cuerpo básico. Al mismo tiempo, y aún con precedentes teóricos, la proyección normativa incide (desarrolla, confirma...) en la dinámica teórica. En ese sentido, más que de una relación unidireccional cabría hablar de un proceso de interacción dialéctica entre teoría y Política Económica.

Pero el problema no acaba aquí. ¿Qué decir cuando nos enfrenta-

34. F. Di Fenizio: ob. cit., págs. 347—356, particularmente pág. 354.

35. La bibliografía sobre el particular es extensa. Baste citar: A. Aguilar: “Refutación a teorías sobre subdesarrollo”, en A. Aguilar y otros: *Desarrollo y desarrollismo*, Ed. Galerna, Buenos Aires, 1969; G. Myrdal: *Asian Drama*, ob. cit. (entre otras muchas obras de este autor que inciden en idéntica cuestión); C. Furtado: *Prefacio a una nueva economía política*, Siglo XXI, 1978, O. Sunkel y P. Paz: *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI, 1970; R. Prebisch: *El capitalismo periférico*, FCE, 1981; J. Robinson: *Aspectos del desarrollo y el subdesarrollo*, FCE, 1981, y M. Ul. Hag: *La cortina de la pobreza*, FCE, México, 1978.

36. G.F. Papanek: “La teoría del desarrollo y la experiencia del SAP”, en G.F. Papanek: *Teoría y Práctica de la política del desarrollo*, FCE, México, 1978, pág. 366.

mos con paradigmas distintos?. Las diferencias de concepción de la realidad y el marco teórico resultante son a veces tan diametralmente distintos que no es fácil imaginar ni concepciones similares sobre el campo y relaciones de la Política Económica ni, por supuesto, un cuerpo de teoría de la política económica homogéneo. Sólo en ocasiones, y de forma parcial, como lo muestra el ejemplo Kalecki–Keynes, ello ocurre.

Limitándonos al primer nivel podría decirse que en tanto la Política Económica como ciencia normativa es consustancial con el paradigma neoclásico–keynesiano, el enfoque evolucionista concibe más bien la investigación social como interdisciplinar y enfocada a la acción, siendo el conocimiento básico un elemento residual. Por su parte el paradigma marxista en sentido amplio concibe a la realidad social en su complejidad como historia que se está haciendo, en cuya confirmación las relaciones que definen la acción social y sus efectos son parte central, pero entendiéndose sólo en el contexto de la dinámica sistémica. La separación entre teoría de la sociedad y Política (Económica) se volvería imprecisa por la doble dimensión teórico–práctica del pensamiento y la interacción dialéctica que éste mantiene con la dinámica y la praxis social. El conocimiento básico cobra, a través del modo de producción, su papel central en tanto que la dimensión histórica de la Política (Económica) es recuperada como parte central del análisis y comprensión de la formación social. La dimensión decisoria y reflexiva sobre los resultados de la misma retornan al conjunto del cuerpo teórico como elementos de reformulación teórico–práctica. Pero en este caso el cuerpo teórico ya no es reducible a la Economía Política sino que se inserta en la perspectiva de una teoría de la sociedad. Esto no implica, sin embargo, que la necesaria división del trabajo a nivel de totalidades significativas no confiera a la Política Económica plena entidad como campo del conocimiento y de la formulación política, y realidad pedagógica significativa, aún cuando la diferenciación lógica con el resto del proceso cognitivo sea apenas perceptible a niveles relevantes. Es decir, tal y como lo entiendo, pierde mucho sentido la diferenciación entre lo positivo y lo normativo, fusionándose ambos niveles en relación con problemas significativos, y adquiriendo la componente crítico–reflexiva un papel central. Todo ello guardándose la integración del conjunto a nivel del cuerpo básico de conocimiento o teoría general de la formación social, definida con un mayor grado de abstracción. La dicotomía económica positiva–economía normativa pierde entidad por diversas razones bien conocidas.

En otro orden de cosas, si nos atenemos a la mediación axiológica del proceso cognitivo y de la definición de políticas, no cabe duda de que también por este lado se plantean importantes cuestiones a la relación Economía teórica – Política económica. En efecto, según cual sea

el sustrato valorativo subyacente al teórico o corriente de pensamiento así serán las inferencias teóricas, la concepción, presentación y conclusiones sobre el proceso decisor y políticas correctas. Pensar en, o defender, un *corpus* teórico neutral y un esquema instrumental exento de interferencias valorativa, tan sólo implica no tomar consciencia de las valoraciones implícitas en razón a las peculiaridades del objeto social y la relación sujeto—objeto del conocimiento en este campo. Y en términos generales (aunque no necesariamente) defender implícitamente los intereses dominantes y el *statu quo* social.

Esto viene a implicar que la Política Económica, incluso en el supuesto de acuerdo con el sistema axiológico fundamental, es una forma ideológica perteneciente al ámbito de la sobreestructura,³⁷ y que, por tal razón, está condenada, en una sociedad socialmente plural, a un cierto relativismo tendencial que las fallas cognitivas acentúan. En la práctica, sin embargo, no sólo se definen políticas únicas sino que suelen darse períodos de amplio consenso a niveles teóricos esenciales (bien sea por afirmación, como ha ocurrido hasta bien avanzados los años sesenta con la teoría keynesiana de la renta y el empleo, o por negación, como ocurre con las políticas de desarrollo importadas en el Tercer Mundo). Aunque falte un estudio en profundidad sobre el particular que dé razón de ello, cabe adelantar la hipótesis de que en su parcialidad algunas teorías de política económica guardan cierto grado significativo de coherencia con los valores y concepciones dominantes, realidad histórico—social e institucional³⁸ y relaciones de poder, incluso en la pluralidad ideológica existente. Sólo cuando unos u otros cambian la teoría en cuestión es rechazada totalmente, de manera parcial o por alguna opción social. Pero mientras ello no ocurre, y exista constancia de tal coherencia, su aceptación se impone. En algunos casos, sin embargo, el carácter parcial e instrumental de una teoría y su coherencia estructural con la realidad (dadas unas relaciones de poder y un sistema de relaciones sociales) hace que su implantación, en ausencia de alternativas operacionales mejores, se mantenga o imponga de forma consensuada

37. Un análisis más detallado en J.A. Tomás Carpi: *Memoria sobre concepto, método y fuentes de la Política Económica*, Tomo II. Un detenido análisis sobre el particular puede encontrarse también en F.J. Paniagua: "Política Económica, ciencia e ideología" *Cuadernos de Economía*, núm. 10, 1976. A nivel distinto el fenómeno viene también esbozado en C. Lessa: "Política Económica: ¿ciencia o ideología?", ob. cit.

38. Como hace notar J. Tombinson, la aceptación, aunque no implantación, de la política keynesiana fue tanto la consecuencia de la concepción del paro como un problema económico y del Estado a partir de la I Guerra Mundial, y del cambio socio—político, como del cambio institucional (abandono del patrón oro, crecimiento del gasto público y desarrollo de las cuentas de la renta nacional) ("Why was there never a 'keynesian revolution' in economic policy?"). *Economy and Society*, Feb. 1981).

(a pesar del cambio genosituacional y su carácter contradictorio), o ensamblada con teorías de cuño distinto según la opción político—ideológica (es el caso, por ejemplo, del monetarismo en la política económica actual).

4. TEORIA Y POLITICA PUBLICA

Las consideraciones hechas en el precedente apartado suscitan la pregunta sobre la relación que normalmente ha guardado la teoría con la política pública, y a través de ella la función del asesor. El objeto de este apartado es fundamentalmente afrontar la primera cuestión, ya que la segunda tiene básicamente un sentido funcional que se sale un poco del marco de estas consideraciones de carácter metodológico, aunque ambas cosas sean disociables en esencia.

En un artículo editado en 1960, Clair Wilcox hacía notar que hay “unos pocos casos —muy pocos, en verdad— en que las medidas de política económica parecen derivar casi directamente de las recomendaciones deducidas de la teoría”.³⁹ Además, la “política que finalmente se aplique será resultado de causas muy variadas que actúan coetáneamente, tales como las circunstancias de la realidad, las presiones políticas y las ideas que imperen en ese momento en la mente de los hombres”.⁴⁰ No obstante ello, la mejoría en la teoría y su instrumental analítico puede jugar un papel importante en la definición de las políticas, no ya por el rigor, la precisión conceptual e informativa, etc., sino “porque el análisis cuidadoso de las alternativas influirá, en mayor o menor grado, en la decisión que finalmente se tome. En efecto, con este análisis en la mano, el gobierno podrá resistir mejor a los grupos de presión; se fortalecerá la posición de los grupos antipresión; se habrá de modificar las propuestas viciadas, obligando a mejorar sus condiciones; y cuando por fuerza se haya de adoptar una decisión inconsecuente, se hará así con plena conciencia del coste que la misma lleva consigo”.⁴¹

Pero aunque hay un amplio campo de políticas⁴² cuya relación

39. C. Wilcox: “Relaciones entre la teoría económica y la política económica. De la teoría económica a la política pública”, en J. Irastorza (selecc.). *Política Económica*, ob. cit. pág. 111 (original aparecido en mayo de 1960 en *The American Economic Review*).

40. *Ibidem*, pág. 115. Véase también J.J. Spengler: “De la teoría a la política pública” en J. Irastorza (selecc.): *Política Económica*, ob. cit. pág. 130 y ss.

41. *Ibidem*, pág. 117; J.J. Spengler: ob. cit., pág. 131—132.

42. Por razones muy diversas que van desde el origen pragmático de la política económica, pasando por la inexistencia de teorías utilizables o razonables contrastadas capaces de apoyar predicciones, falta de acuerdo entre los teóricos, hasta las imposiciones por razones políticas (*Ibidem*, pág. 108—111. También, T.W. Hutchison: *The economics and economic policy in Britain 1946—1966*, Allen & Unwin, London, 1968).

con la teoría es apenas existente, ello no justifica ni su procedencia ni la conclusión de que la operatividad de la teoría es marginal. De hecho, muchos de los casos citados por Wilcox y Spengler hacen referencia a políticas en periodos de intervencionismo puntual y limitado, con débil información estadística y en circunstancias de cierta excepcionalidad.⁴³

En un contexto de creciente intervención y complejidad como el que caracteriza el periodo que arranca de la segunda Gran Guerra, imprimir un alto componente de racionalidad al proceso político-económico no sólo se vuelve conveniente sino absolutamente necesario. Pero esto no debe confundirse con optimación ni racionalidad económica e instrumental. El complejo proceso político y las circunstancias de necesidad, ideológicas y de insuficiencias teóricas e informativas, necesariamente imponen limitaciones y exigencias de orden extraeconómico no menos legítimas.

En principio podría dársele la razón a Spengler cuando afirma que “la teoría puede contribuir efectivamente a la formación de la política solamente si las ‘otras circunstancias’ se presentan en una forma que hace posible su empleo”.⁴⁴ Y también Wilcox al decir que “la teoría ejerce mayor influencia en unos terrenos que en otros. Esa influencia puede ser terminante allí donde las cuestiones acerca de los cuales haya que tomar una decisión sean de carácter técnico, allí donde no existan conflictos de intereses, o bien donde la contraposición de intereses no haya sido todavía percibida como tal o no esté organizada; y allí donde las presiones opuestas entre sí estén equilibradas. Esa influencia puede ser eficaz allí donde la misma se mueva con la corriente, donde goce del apoyo de la mayoría”. Pero “rara vez ejercerá influencia cuando entre en contradicción con unos intereses políticos perfectamente percibidos y eficazmente organizados”.⁴⁵

¿Pero a qué teoría se están refiriendo nuestros autores y cómo entienden la función del asesor? ¿puede una teoría realista o una propuesta de política económica alumbrada por el principio del “poder ser” marginar las relaciones de poder y las “otras circunstancias”? El razonamiento de Spengler y Wilcox indudablemente lleva implícito la máxima friedmaniana de que ‘ el papel del economista en materia de interés público es el de recetar lo que debería hacerse teniendo en cuenta lo que puede hacerse y no predecir lo que es “políticamente factible’ y

43. Esto no implica que no sea cierta la hipótesis de carencia de soporte teórico suficiente, que impone, por la premura del problema, una actuación pragmática, lo que es particularmente frecuente en momentos de significativo cambio genosituacional o de inexistencia de isomorfismos, y habida cuenta, además, de las insuficiencias empíricas del cuerpo teórico.

44. J.J. Spengler: ob. cit. pág. 135. Sobre el particular véase también W.H. Hutt: *El economista y la política*, ob. cit. cap. I.

45. C. Wilcox: ob. cit., pág. 117-118.

recomendarlo después”,⁴⁶ pero semejante opción tan sólo es explicable teniendo presente el carácter neutral que Friedman le adjunta a la economía positiva y la reducción del problema propio de la Política Económica a lo meramente económico.

A mi modo de ver, toca tierra más firme la postura de Hutt, para quien la función del asesor es contemplar tanto lo ideal como lo práctico. Para Hutt la propuesta del asesor debería formularse en los siguientes términos:

“A nuestro juicio, el plan que tiene más posibilidades de prosperar es el A, de acuerdo con las siguientes directrices; pero si existiera un medio eficaz de explicar realmente la cuestión a los electores, nuestro consejo sería completamente diferente, y entonces propondríamos el plan B, de acuerdo con las siguientes directrices. No intento sugerir que los economistas deban cerrar los ojos ante la realidad política. Por el contrario, cuando se dedican a las aplicaciones prácticas de su ciencia deben tener en cuenta siempre las posibilidades de atraer votos, pero explícitamente. La tendencia contemporánea de la ciencia económica hacia un retorno a lo que puede describirse más apropiadamente con el término tanto tiempo en desuso de ‘economía política’ en la que la función de reunir votos se consideraba formalmente como un factor económico, puede resultar una de las experiencias más prometedoras de nuestro tiempo. La ‘economía política’ así entendida, comprende el estudio del hombre que busca objetivos dentro de un marco de medios limitados bien por medio del mercado, o bien a través del Estado”.⁴⁷

Dejando al margen las reservas que puedan tenerse sobre la consistencia y realismo de la perspectiva abierta por la “Nueva Economía Política”, lo cierto es que a nivel de la idea la presentación del problema por Hutt es oportuna e ilustrativa del alcance de las teorías necesarias, así como del uso que de ellas puede hacerse. Uno tiene la impresión de que Wilcox y Spengler contrariamente al concepto que este último da en la introducción de su artículo, están pensando en un tipo muy concreto de teorías, que son las propias de la economía convencional. La generalización al concepto de teoría de cuanto ellos concluyen no parece, sin embargo, legítimo. Por otro lado, se está pensando en una racionalidad y eficiencia económicas no político-económicas que es lo que a los efectos que nos ocupan tiene sentido.

46. M. Friedman: *Ensayos sobre economía positiva*, Ed. Gredos, Madrid, 1967, pág. 248.

47. W.H. Hutt: ob. cit. págs. 48-49.

La conclusión que cabe inferir es que el principal problema con que normalmente nos tropezamos en Política Económica es la inadecuación de las teorías y la competencia profesional a una realidad compleja cual es la sociedad y el proceso decisor⁴⁸ como consecuencia de la tradición disciplinar, la naturaleza del paradigma dominante, la concepción imperante de la Política Económica como economía normativa, la sobreespecialización y el "profesionalismo" de que habla Hutchison. Un cuerpo teórico de Política Económica realista debe incluir precisamente como variables endógenas el conflicto político y de intereses, las variables socio-culturales y la dimensión histórica de la realidad, aunque sólo fuesen reflejados a nivel de marco, o aparejo de la mente como lo llamaría Keynes, e instrumental-analítico.

Pero no podemos olvidar con todo, y en esto vuelvo a darle la razón a Hutchison, que va a ser muy difícil (en una realidad cambiante como la social y habida cuenta de la particular complejidad de la investigación y el conocimiento sobre la sociedad) que la teoría pueda ir a la par de las necesidades político-económicas. Es muy probable que cuando los vacíos vengan a ser llenados las teorías sean ya obsoletas a efectos prácticos. Y ello es más probable cuando de perspectivas estáticas y de teorías de bajo nivel se trate. Estas últimas son, sin embargo, muy frecuentemente aplicadas en el proceso de decisión. Si esto es así, no cabe duda de que el pragmatismo, y con él la conjetura, la especulación mental y también las valoraciones disfrazadas, seguirán jugando un importante papel en la práctica. Pero si se acepta esta hipótesis, la inferencia lógica es que la amplitud de perspectivas (que permite un paradigma basado en un enfoque histórico-estructural y el método genético-estructural) y una formación crítica se imponen como instrumentos de control y capacidad de aprehensión y reflexión en relación con problemas y realidades originales.

5. LA REALIDAD DEL PROCESO POLITICO-ECONOMICO: PLAN, PRAXIS, PREDICCIÓN, APRENDIZAJE Y CREATIVIDAD

"Planificar es sólo trazar un camino, definir los hitos principales, pero no implica ni puede implicar un cálculo previo de la totalidad y particularidad situacional. Una dosis subordinada de improvisación, de espontaneidad y de cálculo del momento conforma necesariamente la conducción práctica de una estrategia.

Lo que se planifica es aquella parte capaz de arrastrar al todo en la

48. Vid. T.W. Hutchison: *Economics and economic policy in Britain, 1946-1966*, ob. cit. págs. 273-274.

dirección y por el cauce previsto. La parte de improvisación, de espontaneidad y de cálculo inmediatista no es una desviación del plan, es un complemento indispensable y natural de su ejecución práctica".⁴⁹

Aunque la perspectiva a la que apunta Matus es la del cambio, no cabe duda de que también la preservación de la situación es constitutiva de planificación.

En la óptica, bastante realista, de Matus el plan que define la actuación de las fuerzas sociales (expresión sustancial de la política económica) no se limita a trazar una meta y un programa inmutables de actuación. No es un simple "proceso normativo". La vitalidad, el dinamismo y flexibilidad del proceso práctico—real, exigen también un dinamismo y flexibilidad del plan: "la batalla nunca está ganada de antemano con un buen plan. El resultado real sólo se alcanza al cabo de un proceso práctico, objetivo, que rebasa a cada momento el resultado ideal esperado por el plan. Por consiguiente, el plan ha de permanecer activo a largo de todo el proceso, no sólo tratando de imponer la situación—objetivo originaría sino también modificándose en aras de su misma realización".⁵⁰

Lo que esto implica es que el plan y la *praxis* son dos momentos del mismo proceso de interacción voluntarista con la realidad, pero son momentos en continua interacción y mútua definición. "La actividad práctica implica no sólo supeditación de la *praxis* al plan, sino también la modificación del plan ante las exigencias de la *praxis*".⁵¹ La *praxis* a su vez es la instancia mediadora entre el plan y la realidad, y constitutiva de un proceso de acción—reacción con el medio (realidad material e institucional, fuerzas sociales e instancia ideológica). De esto se infiere que el plan (y la política económica es una de sus formas de concreción) es realmente expresión de un proceso socio—político, una realidad abierta, flexible y en progresiva constitución en su relación con la realidad. No es un simple programa dado una vez por todas, una realidad explicable mediante la teoría de la decisión.

De lo anterior se infiere que el plan no puede sacar su sustancia de la predicción. "La predicción o proyección implica una actitud pasiva de simple cálculo del futuro" con respecto a actuaciones determinadas, "en cambio en el plan, lo esencial es su función de 'presidir', y de ello se deriva como requisito la necesidad de 'preceder' la realidad".⁵² Pero, complementariamente, la predicción en relación con lo social tiene un distinto sentido que en el mundo de la naturaleza en razón al principio

49. C. Matus: *Planificación de situaciones*, ob. cit. pág. 353.

50. *Ibidem*, pág. 357.

51. *Ibidem*, pág. 357—358.

52. *Ibidem*, pág. 359.

de indeterminación. En efecto, la confluencia de distintas fuerzas en el desarrollo de un mismo proyecto y el carácter reflexivo de los actores comporta no sólo una pluralidad de posibles resultados, consustanciales con la naturaleza y límites que impone la situación de partida, sino que confiere especiales características a las leyes de desarrollo social.

Indeterminación no implica “imposibilidad de prever, de analizar posibilidades con anticipación y de prepararse para tener respuestas anticipadas ante las ‘buenas’ y las ‘malas’ posibilidades, ante lo ‘deseado’ y lo ‘indeseado’. Lo que no permiten las leyes sociales es un ‘cálculo futuro lógico’ exacto o cierto. La indeterminación nace de que no existan leyes que permitan explicar los fenómenos sociales; nace del carácter autorreferencial, contradictorio y conflictivo del funcionamiento de los sistemas sociales y, por tanto, de la naturaleza autorreferencial y aleatoria de sus leyes”. De esta forma, el que las leyes sociales impliquen una relación particular y única entre sujeto y objeto “hace que la fuerza social que aplica la ley esté incluida en ella, que el objeto resultante no sea independiente del sujeto—actor porque ambos están imbricados en un mismo sistema, que todos los sujetos actuantes en el sistema sean a la vez ‘actores’ y ‘producto’ y tengan distintas pero equivalentes capacidades de previsión y motivaciones para la acción y que, por lo tanto, todo proyecto social enfrente una resistencia, no sólo dinámica, sino viva y creativa y, por lo tanto, imposibilitadora de un resultado único anticipable”.⁵³

En la concepción de Matus el plan refleja la opción de una fuerza social, su voluntad de acción y cálculo. La *praxis* es la expresión y resultado de la lucha en la que intervienen todos los actores relevantes con capacidad de planificar y actuar.⁵⁴ Pero su marco categorial es per-

53. Ibidem, pág. 360–361.

54. En una realidad compleja como la actual los actores relevantes no pueden limitarse a las clases, como se ha puesto de relieve en diversas manifestaciones intelectuales. Las fuerzas sociales presentes en el escenario político van desde los diversos y cambiantes tipos de movimientos (económicos, sociales, nacionales, regionales, etc.) con actuación permanente o coyuntural, grupos de presión (que en realidad constituyen o se remiten frecuentemente a movimientos), grupos sociales de carácter institucional (fuerzas armadas, colegios profesionales, burocracia, etc.), hasta los partidos políticos.

No es sólo la motivación económica, por otro lado, la que subyace a su realidad y actuación, especialmente en las sociedades avanzadas en las que los problemas ecológicos, culturales y educativos, de participación real, descentralización, democratización de la gestión pública y privada, etc. . . , son cada vez más motivo de discusión y estimulantes de la acción política (una buena síntesis de esta problemática en T. Bottomore: *Sociología política*, Aguilar, Madrid, 1982, cap. II). Sin embargo, en tanto que lo institucional y cultural son instancias inextricablemente unidas a lo económico en las actuales sociedades cuanto menos, y en tanto en cuanto los cambios que ello pudiera conllevar inciden decisivamente en los objetivos y mecanismos de decisión y gestión de la acción económica del Estado, en la asignación de recursos, etc., no cabe duda de que la política económica viene a ser directa y fundamentalmente concernida. (Cierta-
...A...

fectamente útil y expresivo a efectos de reflejar la decisión y el proceso político económico. Es más, esta doble perspectiva ayuda a alumbrar con mayor claridad la realidad de la política económica concebida como intersección conflictiva, y a veces contradictoria, de los planes y praxis de las fuerzas sociales significativas.

Esta visión dialéctica de la política económica, y por tanto dinámica, permite comprender a ésta como resultante en su génesis, y condicionada en sus resultados, por la lucha social, y al objeto por regular o transformar como realidad activa con iguales cualidades y capacidades (aunque posiblemente en distinto grado) que el sujeto de la política económica. La sociedad es la integración e interacción de sujetos activos y resultante de sus relaciones. El plan estatal y/o de un sujeto social no sólo requiere, por tanto, voluntad y cálculo, “sino la suma de fuerzas y eficacia suficiente para vencer la oposición de las fuerzas contrarias”.⁵⁵ De ahí que sea posible inferir que las decisiones del Estado en materia económica no sólo son la resultante de las relaciones de poder imperantes, sino que deben contar con las fuerzas beligerantes y las que pueda movilizar, cuya síntesis en la *praxis* definirá tanto los derroteros del plan como los resultados. Bien entendido que el problema de la lucha social definidora de la política económica no se reduce a la interacción de grandes organizaciones y movimientos con intereses, ideologías y finalidades distintas y contrapuestas, sino que dentro de tales fuerzas se mueven y actúan grupos con intereses y objetivos específicos,⁵⁶ aunque asumibles en el marco general del movimiento.

En tanto que dotados de memoria y capacidad reflexiva los sujetos actuantes vienen condicionados por la *praxis* pasada e infieren conclusiones de orden práctico. Al margen de los efectos que ello tenga para la conducta individual, problema ya abordado por el enfoque de las expectativas racionales, retiene la atención aquí de manera especial la “retroalimentación diacrónica” por mediación del pensamiento científico—hermenéutico.

Ya se ha dicho que la experiencia política define un marco de contrastación teórica de cierta relevancia a la par que elemento de reflexión científica para la teoría de la política económica. La cuestión que hay

...A...

mente que la captación, comprensión y explicación de dicho proceso es hoy impensable a la luz de la concepción dominante sobre la Política Económica y el marco disciplinar de las ciencias sociales). Por otro lado, esto permite también percatarse de la dificultad de comprender realmente la lógica y dinámica de la política económica al margen del proceso político general (como éste no es inteligible sin aquella, y éste de la propia dinámica de la sociedad como un todo, en cuyo seno, y en relación con la cual como sistema omnicompreensivo, interactúan.

55. C. Matus: ob. cit., pág. 361.

56. Es ilustrativo a este respecto el trabajo de Alain Touraine sobre el proceso de la Unidad Popular en Chile: *Vie et mort du Chili populaire*, Ed. du Seuil, Paris, 1973.

que tener presente, sin embargo, es que la realidad es distinta en cada momento, como enfatiza Georgescu-Roegen,⁵⁷ tanto por la evolución de sus estructuras materiales como por la acumulación de experiencias en los sujetos, aunque no necesariamente se den cambios genosituacionales de trascendencia. Esto hace que la *realidad sea irrepitable* y toda ley y pauta interactiva o de comportamiento, cuanto menos de bajo nivel, que para la política económica son de gran importancia, sean siempre “tentativas” y “únicas” sin posible “*verificación general ni generalización de su verificación particular* porque siempre los elementos relevantes y componentes”⁵⁸ de tales leyes y/o pautas son distintos. Esto implica necesariamente que la experiencia requiera de “recreación” para su aplicación tentativa futura en la misma o distinta realidad, lo que supone una abstracción isomórfica consistente en aprender de las relaciones generales entre los elementos sociales con independencia de su concreto y específico contenido. Pero esto tiene su límite a partir del momento en que el cambio genosituacional es significativo a nivel operativo (piénsese en el paso del capitalismo liberal al capitalismo monopolista). En tal momento la experiencia pasada deja de ser útil en su mayor parte para la *praxis*, precisándose o un reencauzamiento del proceso intelectual *ex novo* o apelación a otras realidades sociales que tengan o hayan tenido oportunas experiencias, cuando ello es posible.

El hecho que se viene exponiendo no implica necesariamente un proceso científico, ni siquiera racional, ya que es propio de la *praxis* política en general. Sin embargo su científicación, y a los efectos político-económicos esto es central (ya que sin teoría no puede haber criterios políticos claros), aporta un marco de actuación racional y acrecentamiento del acervo de conocimientos que no sólo es central sino necesario en una sociedad compleja como la actual. Aún con las limitaciones antes dibujadas, las “leyes isomórficas” basadas en la “retroalimentación diacrónica” en el marco de la relación plan-*praxis*-historia, no sólo permiten precisar las reglas de la lucha social en general y del comportamiento del objeto, sino que facilitan la delimitación del área de lo más probable, reduciendo con ello la incertidumbre.

El simul del juego, aunque la realidad que nos ocupa es más compleja y mayor su campo de variabilidad, puede ser ilustrativo. El conocimiento de las leyes para jugar, derivadas de la teoría y las reglas del juego, así como de la historia crítica de las partidas de los grandes maestros, y su aplicación creativa e imaginativamente, confieren al jugador que las domina ventaja de cálculo y previsión, definiendo una práctica

57. N. Georgescu-Roegen: “Los modelos dinámicos y el crecimiento económico”. En D. Dagum (selecc.): *Metodología y crítica económica*, FCE, México, 1978.

58. C. Matus: ob. cit. pág. 362.

más correcta y eficiente. De ahí la trascendencia de la teoría de la política económica como estructura relacional de carácter hipotético.

El problema fundamental que concierne directamente a la profesión, la formación y, consiguientemente, el plan pedagógico del economista, está en que es la capacidad de "recreación" creativa de la experiencia y la teoría ante cada nueva situación, y la adecuación de las leyes singulares a los nuevos y cambiantes contextos, lo que se sitúa en el centro del proceso de la política económica. Y con ello, la "capacidad de previsión de muchas y variadas situaciones futuras posibles tanto propias como de los oponentes, cuestión que no tiene sentido en la praxis repetitiva".⁵⁹ Es éste, por tanto, un proceso abierto y tentativo en el que lo que realmente cuenta no es tanto la predicción, que sí juega sin embargo un cometido funcional, sino el hecho de "presidir" y "preceder" la *praxis* intencional.

Más concretamente, la predicción adquiere sentido en el contexto de un proceso en el que: a) se abandona el cálculo predictivo singular y se sustituye por el cálculo de un conjunto de variantes posibles; b) el cálculo predictivo queda subordinado a la *praxis* intencional y no constituye el objeto del plan sino un insumo del mismo y c) el plan es permanentemente influido por la *praxis* y se realimenta oportunamente de ella para persistir creativamente en su intencionalidad. De ahí que Meier pueda decir que uno "de los elementos principales de la planificación es la previsión de cambios en táctica, o incluso de estrategia, si las circunstancias lo exigen".⁶⁰

Se puede "calcular" la conducta de la fuerza adversaria, pero como ingrediente para su combate; se puede "calcular" el escenario, pero como elemento cognoscitivo aplicado y aprovechar o neutralizar el comportamiento calculado en función de los objetivos propios; se puede "calcular" la eficacia y debilidad de la fuerza propia en la situación siguiente, pero como identificación de una meta para superarla.⁶¹

Desde esta perspectiva la política económica como realidad a estudiar y conocer para "recrear" deviene en una realidad viva, pero no como programa técnico sino como intencionalidad y proyecto social (con previsión y cálculo como instrumentos pero no como contenido) en relación con la sociedad cual realidad viva y creativa, como cálculo plural de lo previsible (inserto en la propia acción—reacción) no como mera predicción pasiva (incluso acompañada de límites y posibles efectos secundarios). Esto no implica que el economista deba devenir en político, pero no cabe olvidar que en cuanto asesor está inserto en el proceso

59. Ibidem, pág. 364.

60. R.L. Meier: *Ciencia y desarrollo económico*, Aguilar, 1964, Madrid, pág. 243.

61. C. Mattus: ob. cit. pág. 365.

político y por tanto precisa ser consciente y conocedor de tal realidad y las exigencias que impone al conocimiento orientado a la práctica, así como el uso que de él puede hacerse y las necesidades que su *praxis* requiere. Por derivación, la Política Económica en cuanto disciplina directamente relacionada, a distintos niveles como se ha visto, con el proceso político-económico público, haría poco honor a su función si no reflejase la naturaleza del objeto y no respondiese realísimamente (dentro de las naturales limitaciones) a las exigencias del actor en función de la *praxis*.

El planteamiento que acaba de hacerse es importante porque desvela la trascendencia del conocimiento teórico y la reflexión científico-hermenéutica sobre la *praxis* para la definición de una política económica más racional. Pero al mismo tiempo se pone de relieve la originalidad del objeto y su naturaleza dinámica y elástica que hace que una "práctica correcta" signifique algo muy distinto a la aplicación de las leyes de la física o la química. La creatividad e intuición, en cuya conformación el bagaje teórico (y su contenido relacional particularmente) y la capacidad de reflexión organizada y abierta pueden contribuir significativamente, entran a formar parte como elementos de primera línea en el proceso decisor. A este nivel también, como en cierto modo muestran Heller y Hutt, la responsabilidad del asesor es importante, y con él su formación y la concepción de las Ciencias Sociales en general y de la Política Económica en particular.

6. SOBRE LA CONDICION Y ALCANCE DE LA POLITICA ECONOMICA: A MODO DE CONCLUSION

De cuanto se viene viendo caben inferirse algunas conclusiones que pueden sintetizarse en los siguientes términos:

1^a) En rigor no puede llegarse a una concepción precisa de una disciplina científica sin tener presentes las características, naturaleza y lógica del desenvolvimiento del objeto que le da sentido. Sólo es comprensible la enajenación con respecto al mismo, como así ha ocurrido en relación con la Política Económica hasta muy recientemente (y sigue prevaleciendo como concepción dominante), si se parte de una perspectiva estrictamente tecnológica de la disciplina. Desde este punto de vista la Política Económica es sólo un referente para la actuación sobre un objeto, con el cual, como es lógico, está relacionada. Pero no como *explicans* sino como derivación instrumental de la dialéctica fines extracientíficos-teoría económica.

No es que niegue la característica tecnológica de la Política Econó-

puede ser insensible a este complejo relacional. La participación en la definición de una teoría del Estado que dé razón de la lógica sistémica y función reproductiva—transformadora del Estado, la toma en consideración de las relaciones sociales y políticas y los efectos discriminatorios y sistémicos que conforman el decurso y derivan de la concreción de las políticas concretas, constituyen facetas centrales en el desarrollo del *corpus teórico* (en su doble dimensión) de la Política Económica.

Este hecho tiene varias consecuencias. Por un lado supone insertar teóricamente el discurso propio de este campo del conocimiento en el marco de una teoría del poder y de la dominación, al tiempo que hacer del estudio de la formación social el soporte básico de la construcción disciplinar (con la introducción de las relaciones sociales y de poder, el marco ecológico, el componente socio—cultural e institucional, el desarrollo de las fuerzas productivas, las relaciones internacionales, etc. . . como dimensiones históricas y entrelazadas en su dinámica, con lo que el tiempo histórico deviene variable central). Todo lo cual implica hacerla parte constitutiva de una teoría de la sociedad; de ahí que no pueda ya reducirse la Política Económica a ser una dimensión de la Economía Política, y mucho menos de la Economía. En segundo lugar, se desvela el carácter ideológico y socialmente plural (en potencia cuanto menos) de la teoría de la política económica. En tercer lugar, si el Estado no es neutral, no existe razón alguna para avalar *a priori* la racionalidad de su actuación. Cobra con ello relevancia la crítica del *Public Choice* y la necesidad de insertar en el razonamiento teórico el análisis de las instituciones y de los mecanismos socio—políticos de uso de los recursos públicos. Con ellos los propios canales de la política económica son problematizados hábida cuenta de su trascendencia en la asignación y distribución de recursos económicos. De nuevo la trascendencia del estudio del objeto se desvela fundamental.

3ª) Desde la óptica de la Política Económica la pluralidad paradigmática plantea una doble problemática consustancial con la dimensión dual de la teoría explicativa y teoría para la acción. Al primer nivel, el desvelar el carácter social y la función sistémica de la política económica y del Estado, así como las contradicciones en que están insertas, es perfectamente compatible (e incluso la presupone en la práctica) con una perspectiva crítica llevada a sus últimas consecuencias. Donde aparece el problema es en relación con el cuerpo de teoría para la acción y el asesoramiento. En este caso el compromiso social alcanzado y las relaciones de poder imponen unas exigencias que no pueden eludirse en la medida en que definen los objetivos relevantes, los condicionantes de factibilidad y el posible cuadro instrumental. Aún cuando la perspectiva crítica puede encuadrar *apriorísticamente* el discurso, y el principio

puede ser insensible a este complejo relacional. La participación en la definición de una teoría del Estado que dé razón de la lógica sistémica y función reproductiva—transformadora del Estado, la toma en consideración de las relaciones sociales y políticas y los efectos discriminatorios y sistémicos que conforman el decurso y derivan de la concreción de las políticas concretas, constituyen facetas centrales en el desarrollo del *corpus teórico* (en su doble dimensión) de la Política Económica.

Este hecho tiene varias consecuencias. Por un lado supone insertar teóricamente el discurso propio de este campo del conocimiento en el marco de una teoría del poder y de la dominación, al tiempo que hacer del estudio de la formación social el soporte básico de la construcción disciplinar (con la introducción de las relaciones sociales y de poder, el marco ecológico, el componente socio—cultural e institucional, el desarrollo de las fuerzas productivas, las relaciones internacionales, etc. . . como dimensiones históricas y entrelazadas en su dinámica, con lo que el tiempo histórico deviene variable central). Todo lo cual implica hacerla parte constitutiva de una teoría de la sociedad; de ahí que no pueda ya reducirse la Política Económica a ser una dimensión de la Economía Política, y mucho menos de la Economía. En segundo lugar, se desvela el carácter ideológico y socialmente plural (en potencia cuanto menos) de la teoría de la política económica. En tercer lugar, si el Estado no es neutral, no existe razón alguna para avalar *a priori* la racionalidad de su actuación. Cobra con ello relevancia la crítica del *Public Choice* y la necesidad de insertar en el razonamiento teórico el análisis de las instituciones y de los mecanismos socio—políticos de uso de los recursos públicos. Con ellos los propios canales de la política económica son problematizados hábita cuenta de su trascendencia en la asignación y distribución de recursos económicos. De nuevo la trascendencia del estudio del objeto se desvela fundamental.

3ª) Desde la óptica de la Política Económica la pluralidad paradigmática plantea una doble problemática consustancial con la dimensión dual de la teoría explicativa y teoría para la acción. Al primer nivel, el desvelar el carácter social y la función sistémica de la política económica y del Estado, así como las contradicciones en que están insertas, es perfectamente compatible (e incluso la presupone en la práctica) con una perspectiva crítica llevada a sus últimas consecuencias. Donde aparece el problema es en relación con el cuerpo de teoría para la acción y el asesoramiento. En este caso el compromiso social alcanzado y las relaciones de poder imponen unas exigencias que no pueden eludirse en la medida en que definen los objetivos relevantes, los condicionantes de factibilidad y el posible cuadro instrumental. Aún cuando la perspectiva crítica puede encuadrar *apriorísticamente* el discurso, y el principio

fundamental regirlo en una opción transformadora, el realismo que impone la *praxis* comporta necesariamente limitar el alcance de las inferencias críticas a efectos político-económicos.

4ª) Lo que esto último implica es que la teoría de la política económica no puede ser ajena, en su plausibilidad, al marco relacional de referencia, de orden tanto económico como socio-cultural, político e internacional ni tampoco al carácter dinámico de éste. Desde una perspectiva reproductiva ello es así dado que la conservación del modo de producción y su funcionalidad implica tener presentes las exigencias socio-culturales y políticas, así como técnicas (todas ellas cambiantes con el desarrollo), de su eficiencia económica y socio-política y de la conservación de la hegemonía de la clase dominante y/o del grupo político dirigente, al tiempo que los efectos que puede tener sobre el cambio. Desde una óptica transformadora, en razón a los límites que impone el contexto estructural, las reacciones de las fuerzas de la conservación político-internacional, las necesidades de creación de la "base histórica" que confiera la hegemonía a la clase o grupos sociales ascendentes, los efectos, de diversa índole, sobre el cambio de las medidas a adoptar, etc. . . , devienen elementos de especial consideración.

Desde esta perspectiva no sólo la Política Económica se inserta plenamente en la teoría política, sino que las exigencias de interdisciplinaria y concepción dinámica (con el tiempo histórico como referente) de la teoría de la política económica son el requisito de su realismo y utilidad.

En razón a este complejo relacional de referencia y su carácter cambiante en el tiempo y en el espacio, la teoría de la política económica tampoco puede pretender carta de universidad histórica. El carácter, dinámica concreta y estado de la formación social impone las condiciones infraestructurales y superestructurales y, por tanto, las exigencias y límites de su reproducción y/o transformación. Como se comprenderá, no es ya el cambio de objetivos lo que obliga al replanteamiento histórico del *corpus teórico*, es la incidencia de la dinámica socio-económica y de las relaciones y recursos de poder sobre la plausibilidad y contenido posible de los instrumentos lo que explica y exige tal fenómeno. Del mismo modo puede entenderse, a través de este último particular, el cambio en la relación entre objetivos y la propia dinámica de éstos.

A la luz de estas observaciones queda bastante claro que, a mi entender, la estricta dependencia de la teoría de la política económica con respecto a la *Economía*, cerrada e históricamente estática, no sólo es insostenible sino totalmente contraproducente en orden a su utilidad. Pero no se trata de defender una realidad interdisciplinaria de tipo "puente", sino de reivindicar para la Política Económica la condición de di-

mención *sustantiva* de una teoría de la Sociedad, cuanto menos por lo que respecta al estudio del capitalismo tardío.

5ª) El tecnicismo (aséptico) que ha caracterizado la concepción convencional de la Política Económica parece derrumbarse a la luz de las precedentes consideraciones. Pero sería no llevar las conclusiones a sus últimas consecuencias si de ello no se sacan enseñanzas de orden pedagógico en relación con la función del asesor en política económica. No se trata ya del necesario compromiso político que el asesor asume y la relativa afinidad con el político exigida. El problema está en tomar conciencia del carácter endógeno al modelo del proceso decisor y la reactividad y aprendizaje de los diferentes agentes sociales, así como la pluralidad de planes que interactúan con el del ente público y los conflictos y derroteros de la *praxis*. Al propio tiempo la inclusión del tiempo histórico limita tanto la validez de leyes y reglas asumidas en el pasado como la propia "recreación" lineal de la experiencia y la utilidad de la predicción (aunque sólo sea porque la propia práctica de la política económica genera cambios y enseñanzas sobre sus efectos por parte de los agentes económicos y sociales). Esto implica, por un lado, que es la capacidad de "recreación" creativa de la experiencia y de las enseñanzas de la teoría lo que adquiere sentido desde la perspectiva de la elaboración técnica de la política económica, y que, por otro, no es la predicción el núcleo central del plan (siendo sólo un insumo), sino el hecho de "presidir" y "preceder" la *praxis* intencional sobre la base de un conjunto de variantes posibles y la capacidad reactiva y realimentadora en relación con la *praxis* en aras a materializar la intencionalidad.

6ª) A la luz del precedente discurso se desprende con toda claridad que la concepción de *economía normática* (simple derivación de la economía positiva por referencia a objetivos exógenamente definidos) con que se ha venido calificando a la Política Económica es plenamente rechazada, lo mismo que la noción de *economía aplicada* como insuficientemente representativa.

Cabe, por último, preguntarse, a modo de síntesis, por la definición que de la Política Económica se defiende. Se ha visto que aquí se concibe una doble dimensión para la materia: 1) una orientada a la explicación de la función sistémica de la política económica, y consiguientemente del Estado a través de la asignación y distribución de recursos y creación del marco de la acumulación (reproducción, legitimación) y de la cohesión social necesaria, así como de las relaciones, grupos y objetivos subyacentes a la definición concreta y cambio de la acción económica estatal, y 2) otra centrada en la creación de un cuerpo de teoría para la acción de carácter plural. Aunque aparentemente distintas, dichas dos vertientes vienen inextricablemente unidas, siendo la

primera el marco explicativo y elemento vertebrador del sentido social de la segunda. Y ello en razón a que no sólo permite captar la finalidad sustantiva de las proposiciones finalísticas, sino porque informa sobre el sistema de relaciones socio—políticas y económicas relevantes en la dinámica sistémica, las posibilidades, reacciones político—económicas, etc. Por tal razón, muestra la naturaleza ideológica de todas las proposiciones de política económica y su condición, en última instancia, de instrumento de lucha social. Y es por ello por lo que la pluralidad teórica no sólo es legítima sino también necesaria en toda sociedad dinámica.

En esencia, la teoría de la política económica, así vista, es teoría e instrumento racionalizador de la lucha social y política que implica la dialéctica reproducción—transformación del sistema. De ahí que no sea comprensible al margen del principio de organización de la formación social, cobrando pleno sentido la idea de sistemas de política económica históricamente definidas de Seraphin. Si bien, en función de la estructura social y de clases, varias opciones político—económicas, con finalidades sociales distintas, pueden convivir e interactuar, complicando la naturaleza del sistema.