

LA TEORÍA ECONOMICA COMO GUIA PARA LA POLITICA:

SUGESTIONES PARA RECONSIDERAR EL PROBLEMA * (1)

La relación entre Teoría y Política Económicas es una cuestión esencial, sobre la que los economistas no han llegado, hasta la fecha, a un acuerdo unánime. A pesar del considerable avance logrado en los últimos años en el intento de aclarar los problemas económicos fundamentales y de la continua ampliación del campo de la ciencia económica, sigue discutiéndose la utilidad del análisis teórico para la formulación de la política económica y el método para aplicarlo a la solución de problemas prácticos.

En los últimos veinte años han aparecido una serie de obras en el campo de la Economía que inspiran al estudioso un sentimiento de confianza acerca del progreso de esta Ciencia y al investigador una clara y definida noción respecto a cuáles son los campos que prometen mejores y mayores frutos. El lector de la obra del Profesor Robbins, *Nature and Significance of Economic Science* encuentra el camino del economista claramente trazado. La comunicación de Harrod, titulada "The Scope and Method of Economics" (2) y el

(*) *The Economic Journal* --Volumen LXV-- núm. 258 (junio 1955), página 195. La versión castellana la ha realizado Manuel Varela Parache.

(1) El autor agradece al Dr. M. Ezequiel, Prof. A. Hanau y a Mr. A. G. Leeks sugerencias que han permitido mejorar el manuscrito original; igualmente a los Profs. C. P. Kindleberger, W. Arthur Lewis y V. Marrama, sus comentarios de carácter general. Considera ocioso añadir que la responsabilidad por los puntos de vista expresados en este artículo, sólo a él mismo puede ser atribuida.

(2) Publicada en el *Economic Journal*, septiembre, 1938.

ensayo de Lange que lleva el mismo título (3), representan, cada uno en su aspecto, un criterio muy positivo y seguro acerca de la naturaleza y método de la investigación económica. En el campo más concreto de aplicación de la teoría económica a la política, la obra del Profesor Meade, aun sin proporcionar soluciones terminantes, lleva al convencimiento de que el análisis económico puede ser utilizado como una guía directa en la formulación de la política económica. La publicación y desarrollo de la teoría de la renta de Keynes, y la expansión actual creciente del análisis "input-output" forman parte de las grandes manifestaciones creadoras del pensamiento que parece abrir en la Ciencia Económica nuevo horizonte de ilimitado alcance. Pero, por otra parte, existe una poderosa onda de escepticismo y duda, que quizás llegue a ser creadora, pero que, de momento, niega el fundamento de muchas esperanzas engendradas por las nuevas ideas sembrando la incertidumbre sobre conceptos generalmente admitidos. Así, por ejemplo, ¿qué queda de la promesa de la nueva economía del bienestar después de la publicación de las obras de Little, *Critique*, y de Arrow, *Social Choice and Individual Values*? Las recientes dudas acerca de la validez o utilidad de importantes métodos econométricos (4), el resultado del debate sobre la igualación de los precios de los factores (5), la crítica de los criterios impositivos (6), parecen fortalecer el punto de vista del profesor Bronfenbrenner de que estamos volviendo a la época de la "confusión selvática" y de la "antítesis" crítica (7).

Los recientes intercambios de ideas entre economistas de ta-

(3) Cf. *The Review of Economic Studies*, 1945-46, vol. XIII (1), núm. 33.

(4) Cf. D. J. MORGAN y W. J. CORLETT: "The influence of Price in International Trade: A Study in Method", *Journal of the Royal Statistical Society*, Part. III, 1951; GUY H. ORCUTT: "Toward Partial Redirection of Econometrics" y Comments, *Review of Economics and Statistics*, agosto, 1952.

(5) Cf. S. F. JAMES e I. F. PEARCE: "A comment on Factor Price Equalisation", *Review of Economic Studies* 1951-52, vol. XIX (2), núm. 49.

(6) I. M. D. LITTLE: "Direct versus Indirect Taxes", *Economic Journal*, septiembre, 1951, y R. K. DAVISON: "The Alleged Excess Burden of an Excise Tax", *Review of Economic Studies*, 1952-53, vol. XX (3), núm. 53; W. J. CORLETT y D. C. HAGUE: "Complementarity and the Excess Burden of Taxation", *Review of Economic Studies*, 1953-54, vol. XXI (1), núm. 54.

(7) Véase M. BRONFENBRENNER: "Contemporary Economics Resurveyed", *Journal of Political Economy*, abril, 1953.

lla acerca del método y el alcance de la economía (8), constituyen un claro indicio del renovado interés sobre los fundamentos de nuestra ciencia. En el campo de la economía aplicada la creciente actividad y responsabilidad de los gobiernos (9) y el desarrollo de los organismos internacionales que se ocupan de problemas económicos, han puesto de relieve la importancia del asesoramiento de los economistas; el criterio del profesional de la economía ha logrado una mayor atención en muchas grandes empresas industriales privadas y en sociedades financieras. No obstante, el político queda a menudo confundido ante la multiplicidad y divergencia de los puntos de vista emitidos por los economistas (10). Por otra parte, el creciente número de economistas ocupados en la resolución de problemas del "mundo real" han puesto la teoría cara a cara con la política. La pregunta respecto de la utilidad de la teoría económica para ayudar a la resolución de problemas económicos concretos ha dejado de ser una de aquellas "preguntas embarazosas" que los estudiantes dirigían a los profesores de Economía, y ha pasado a ser, por el contrario, algo fundamental que preocupa seriamente a multitud de profesionales.

El propósito de este artículo es discutir algunas de las ideas habituales acerca de la relación entre el análisis económico y la política económica y sugerir algunas directrices para una posible reconsideración de este problema. En primer lugar, examinaremos brevemente los tres principales conceptos acerca de la relación entre teoría económica y política. En segundo término, intentaremos un rápido análisis del reciente progreso realizado en algunos de los principales sectores del pensamiento económico estrechamente relacionados con el propósito de proporcionar una guía para la política económica. Finalmente, se extraerán ciertas conclusiones con respecto a las conexiones más útiles entre la investigación analítica y la consideración de los problemas prácticos.

(8) P. ej. D. F. ROBERTSON: *Utility and All That and Other Essays*, y LIONEL ROBBINS: "Robertson on Utility and Scope", *Economica*, mayo 1953.

(9) Esto sigue siendo cierto, a pesar de la tendencia hacia una economía más liberal en muchos países.

(10) HARRY C. JOHNSON: "The Taxonomic Approach to Economic Polity", *Economic Journal*, diciembre, 1951.

I

Entre las ideas actuales acerca de la relación entre la teoría económica y la política, se pueden distinguir tres conceptos fundamentales. Lo esencial del primero es que la teoría puede aplicarse sólo a problemas específicos, según éstos surgen. Este enfoque *ad hoc*, tan enérgicamente expresado en el artículo de Johnson en que comentaba el primer volumen de la obra del Profesor Meade, *Theory of International Economic Policy* (11), estaba en su mayor parte implícito en el libro del Profesor Robbins, "Nature and Significance of Economic Science" (12). Aunque Robbins no discutió específicamente en su ensayo la posibilidad de formular una teoría de la política económica, su análisis de la relación entre la teoría económica, los estudios empíricos realistas y la política económica proporciona un punto de vista definido acerca del papel del análisis económico en el proceso de elaboración de la política. En primer lugar, existe la básica dicotomía entre "teoría pura" y asesoramiento político. La primera goza de la validez general, ya que contiene rigurosas deducciones de premisas basadas en la experiencia, que es claramente discernible, mientras que el último concierne a la demostración de implicaciones de ciertos juicios de valor tomados de otras ciencias sociales o dados por alguna autoridad política. Los estudios empíricos sitúan la teoría mucho más cerca del problema planteado: en efecto, ayudan a decidir sobre la aplicabilidad de proposiciones teóricas particulares y sobre la selección de supuestos adicionales; además, al proporcionar un contenido concreto nos permiten, en ciertos casos, hacer predicciones respecto a la dirección o trayectoria del cambio económico. Sin embargo, tales consideraciones, sólo son apropiadas, según este criterio, en un momento y en una situación dados. Los continuos cambios experimentados por los datos económicos fundamentales limitan muy esencialmente el poder de predicción del economista y la teoría.

(11) Los argumentos aquí resumidos se hallan principalmente en los capítulos V y VI del libro.

(12) H. JOHNSON, *op. cit.*, p. 828.

incluso vivificada por los estudios empíricos, no puede proporcionar más que una guía limitada para la política económica.

Johnson niega rotundamente la posibilidad de establecer un cuerpo de recomendaciones políticas aplicables a amplias categorías de situaciones económicas. En su opinión, el único modo legítimo de utilizar la teoría como guía para la política es "para un problema concreto que se plantee en un lugar determinado" (13). Debido a la complejidad de las relaciones causales en los fenómenos económicos, con arreglo a este criterio la teoría económica difícilmente podrá proporcionar soluciones generales para los problemas políticos. La teoría puede arrojar alguna luz sobre ciertos valores críticos de las variables o constantes económicas de las cuales pudiera depender la solución de un problema, pero con respecto a la medida de las magnitudes consideradas (incluso para su estimación meramente cualitativa), se precisa "una detallada especificación del ambiente al cual debe aplicarse la teoría"; así, pues, "el papel de la teoría económica en la solución de los problemas prácticos es extremadamente limitado; la parte más importante (y difícil) de la tarea consiste en el problema de la medición, cualquiera que sea la forma de llevarla a cabo" (14). Dada su tendencia, por otra parte, a simplificar los problemas, la teoría económica puede incluso, ser más bien un "handicap" que una ayuda (15) en determinadas circunstancias.

El enfoque *ad hoc* de la relación entre la teoría económica y la política pudiera quizá ser expresado en los siguientes términos: el político ante los problemas económicos deberá considerar la

(13) *Ibid.*, p. 827.

(14) *Ibid.*

(15) El enfoque *ad hoc* parece estar también implícito en el reciente ensayo del profesor Milton Friedman, "The Methodology of Positive Economics", que se ocupa principalmente del problema de la significación de las hipótesis teóricas; subraya, sin embargo, la necesidad de una investigación más sistemática de los "límites de validez" de las diversas hipótesis y, en general, de los criterios para su aplicación a problemas concretos (cf. MILTON FRIEDMAN: *Essays in positive Economics*, especialmente las pp. 30-43). En sus críticas metodológicas de la obra de Lange, *Price Flexibility and Employment* y de Lerner, *Economics of Control*, Friedman criticó duramente la "teorización taxonómica" y las prescripciones políticas basadas en el análisis puramente formal (cf. *op. cit.* Parte IV).

teoría económica como un libro de consulta que hace referencia a las consecuencias de los diversos sucesos y métodos alternativos, en el mundo artificial de los supuestos simplificados. Cuanto más realistas sean los supuestos en relación con el problema considerado, más útil será el análisis económico, pero, dado que los problemas reales son muy complejos, el simple análisis no será suficiente para dar una solución satisfactoria. No es posible formular un cuerpo de prescripciones o principios que pudiera denominarse una teoría de la política económica, basada únicamente en la teoría económica, ya que es necesario incluir en aquélla elementos subjetivos y factores "no científicos". La única función propia de la teoría económica en materia de política, es actuar como una ayuda —quizá sea el principal auxiliar con que cuenta la política, pero nunca el único— en la búsqueda de soluciones para problemas específicos (16).

Un concepto opuesto al anterior es el enfoque "prescriptivo" tradicional de la "economía política", claramente expuesto por Harrod en su "Scope and Method of Economics" (17), donde mantiene el criterio de que existe una dicotomía fundamental dentro de la teoría económica (18). Por una parte, están las leyes causales de la economía, que dada su generalidad pueden ser limitadamente utilizadas como guía de la política y, por otra, el cuerpo de prescripciones económicas basadas no tanto en convenios externos como en un "criterio económico" fundamental. El criterio económico implica que los individuos, tanto si actúan en el papel de consumidores como en el de vendedores de servicios de trabajo, debieran estar, hasta donde ello sea viable, en una posición preferente. La prescripciones basadas en este criterio, son generalmente elaboradas con un modelo de pura competencia como objetivo ideal, y el objetivo del asesoramiento económico en el campo de la política no es otro sino facilitar la expresión de las preferencias individuales (19).

Partiendo de semejantes premisas generales, basadas en un "jui-

(16) Ver nota (2).

(17) *Ibid.* p. 386-7.

(18) *Ibid.* pp. 389-92.

(19) J. TINBERGEN: *On the Theory of Economic Policy*, primer estudio de la serie *Contributions to Economic Analysis*. Amsterdam, 1952.

cio de valor”, ampliamente aceptable, puede construirse una teoría de la política económica consistente no sólo en un método de investigación o técnica para el análisis de los problemas económicos sino también en un sistema de prescripciones, explícitas o implícitas, encaminadas a dirigir las decisiones políticas en diversas circunstancias. Así, el Profesor Pigou, ha formulado una teoría de la política económica en su “Economics of Welfare”, basada en el supuesto de la deseabilidad o conveniencia del máximo “dividendo nacional”, por medio del principio “equimarginal” aplicado al producto social neto, y ha sugerido ciertas medidas en el campo de la distribución de la renta, basadas a su vez, en el supuesto ampliamente aceptado, aunque de carácter subjetivo, de la utilidad marginal decreciente de la renta. El Profesor Meade, en su “Introduction to Economic Analysis and Policy”, se basa en gran parte en los mismos supuestos. El Profesor Lerner, en su *The Economics of Control*, desarrolla un sistema completo de reglas para una economía regulada, dirigidas a establecer aquellas condiciones que acercarían a un equilibrio competitivo, con distribución equitativa de la renta. Más recientemente, en su *Theory of International Economic Policy*, el Profesor Meade discute las consecuencias de diversas políticas sobre la base de los dos objetivos paralelos de alcanzar el pleno empleo sin inflación y del logro de un equilibrio en la balanza de pagos; si bien no formula reglas o consejos directos, se observa en su análisis una significativa tendencia a la prescripción.

Otro concepto de la teoría de la política económica, que podría titularse el “enfoque econométrico”, ha sido desarrollado por el Profesor Tinbergen en su reciente estudio teórico de política económica (20). Este concepto apenas contiene algunas recomendaciones para la acción. Aunque al principio del trabajo se describe el objetivo de la política económica en el sentido de hacer máximas las funciones de utilidad individual y colectiva o social (21), la mayor parte del análisis se hace señalando metas (que son el resultado de la interpretación del “interés general” por la autoridad política), y

(20) *Ibid.* pp. 1-5.

(21) *Ibid.* p. 68. Se subraya también la importancia de los factores no económicos.

centra toda su atención en la determinación de la magnitud de los "instrumentos", apropiados al marco institucional existente y a las relaciones estructurales, dirigidos al logro de los objetivos específicos deseados. Mientras se subraya el argumento de que la política económica debe formar una "entidad coherente" y que "debe considerarse conjuntamente todas las medidas puestas en ejecución en un momento dado o que se pretendan adoptar simultáneamente" (22); no se discute la óptima localización de los recursos, la distribución de la renta, ni los criterios para el progreso económico. Con este enfoque, la teoría de la política económica se reduce, en esencia, a un análisis de la técnica mediante la cual la teoría económica puede prestar su concurso a las decisiones políticas. De un modo más concreto, se trata de una investigación de los métodos de elaboración y aplicación de los modelos econométricos con objeto de proporcionar una guía para la política.

La significación relativa de estos tres conceptos de la relación entre el análisis económico y la política puede ser más claramente examinada a la luz del progreso alcanzado recientemente en aquellos sectores del pensamiento económico más directamente relacionados con la política económica, a saber: a) la moderna economía del bienestar; b) la investigación econométrica, incluyendo el análisis "input-output" y la "programación"; c) los recientes intentos para la formulación de los principios del desarrollo económico.

I I

Aunque constituye una característica esencial de la moderna economía del bienestar el evitar cuidadosamente las prescripciones directas, el propósito declarado de esta rama de la economía es proporcionar una guía para la política, lo más íntimamente relacionada que sea posible con las normas generales de la objetividad. Si bien el Profesor Pigou, en su "*Economics of Welfare*", rechaza expresamente la idea de que la economía sea una "ciencia normativa"

(22) Cf. A. C. PIGOU: *The Economics of Welfare*, pp. 5-10.

(23), sus investigaciones acerca de las causas económicas del bienestar prescriben, de hecho, una determinada política económica. La principal diferencia entre los conceptos del Profesor Pigou y los de la "nueva" economía del bienestar de Hicks, Kaldor o Bergson reside en una divergencia de criterios acerca de los supuestos fundamentales del análisis de Pigou más que en un desacuerdo respecto de las implicaciones "normativas" de la economía del bienestar. En cierto modo, la "fuerza prescriptiva" de los postulados de la "nueva" economía del bienestar se ha considerado como mucho más fuerte que la del Profesor Pigou (24). El concepto de economía del bienestar formulado por el Profesor Hicks en el estudio acerca de sus fundamentos, era el de una teoría de la política económica libre de juicios subjetivos de valor (25). El Profesor Scitovsky define la economía del bienestar como "aquella parte del cuerpo general de la teoría económica más íntimamente ligada con la política" (26), y según el criterio de Little, la naturaleza prescriptiva de la economía del bienestar está claramente patente, ya que su objeto consiste en "seleccionar la mejor medida que pueda tomarse en diversas situaciones (27).

Pocos se atreverán a negar la utilidad del tratamiento del Profesor Pigou acerca de las divergencias entre el producto marginal social y privado, de los remedios contra los monopolios, de los salarios y del racionamiento y los subsidios en la consideración de cuestiones importantes de política económica. La crítica de su obra, en cambio, está basada en la opinión de que sus criterios respecto al bienestar se apoyan en supuestos que, como el de la utilidad marginal decreciente de la renta, el de la amplia semejanza en la capacidad para experimentar satisfacción los individuos, y el de la existencia de una correspondencia general entre un aumento en el "bic-

(23) Esto fué subrayado por A. RADOMYSLER en su artículo "Welfare Economics and Economic Policy", *Economica*, agosto de 1946, y citado favorablemente por I. M. D. LITTLE en su *Critique*, p. 80.

(24) Cf. J. R. HICKS: "Foundations of Welfare Economics", *Economic Journal*, diciembre 1939, pp. 696-8 y 712.

(25) T. SCITOVSKY: "The State of Welfare Economics", *American Economic Review*, junio 1951, p. 303.

(26) I. M. LITTLE: *A Critique of Welfare Economics*, p. 83.

(27) J. R. HICKS: *Op. cit.*, p. 698.

nestar económico" y en el "bienestar total", no pueden ser verificados, y son en realidad juicios de valor de carácter subjetivo si bien, quizá, ampliamente aceptados. Aunque el Profesor Pigou llega a sus conclusiones respecto a la amplia validez de sus supuestos, después de una detallada discusión y las rodea a cada paso de requisitos, un sistema de análisis no es otra cosa —como ha señalado el Profesor Hicks— que una cadena de razonamientos, con importantes "eslabones débiles" (28) y no puede considerarse como un verdadero fundamento objetivo para la política económica.

La gran promesa de la "nueva" economía del bienestar consistía en proporcionar criterios de validez general, e incluso universal, que sirvieran de fundamento para decidir si determinadas acciones eran "deseables" o "indeseables" desde el punto de vista económico. La esencia de este nuevo enfoque de la cuestión se centraba en el principio de "*compensación potencial*", tal como fué formulado primero por Kaldor (29) y más tarde desarrollado por el Profesor Hicks (30). Con arreglo a este bien conocido criterio, el economista es completamente objetivo y "científico" cuando aboga por un cambio en las instituciones y regulaciones económicas si dicho cambio es "eficiente", en el sentido de que pueda existir una compensación entre los que ganan y los que pierden con el cambio (31), (o, de un modo más preciso, como ha sido señalado en nuevas contribuciones en este campo, que "los potencialmente perjudicados no encontrarán ventajoso sobornar a los potencialmente beneficiados por el cambio para oponerse a éste) (32). Mientras el problema de

(28) *Op. cit.*

(29) N. KALDOR: "Welfare Propositions in Economics", *Economic Journal*, septiembre 1939.

(30) J. R. HICKS: "Foundations of Welfare Economics", *Economic Journal*, diciembre 1939.

(31) Cf. KALDOR: *Op. cit.*, p. 550 y HICKS, *op. cit.*, p. 706.

(32) Cf. I. M. D. LITTLE: *Op. cit.*, pp. 98-105. Esta definición fué desarrollada con objeto de evitar una posible contradicción con el criterio más simple, tal como el expuesto por el Profesor Scitovsky en un artículo publicado en la *Review of Economic Studies*, noviembre 1941. En un reciente artículo el Dr. Mishan demuestra que las contradicciones de esta naturaleza pueden ser evitadas con el paso de un "subóptimo" a un "óptimo" paretiano (cf. *Journal of Political Economy*, agosto 1952).

la compensación efectiva de los perjudicados es considerado como una cuestión política sobre la cual los economistas profesionalmente tienen muy poco que decir (33), el Profesor Hicks expresa la creencia de que en un mundo donde los cambios muy pequeños constituyen la regla general, no es probable que tengan lugar grandes redistribuciones de renta no deseables a consecuencia de mejoras en la "eficiencia" (34). Dos instrumentos analíticos han sido ideados sobre estos supuestos para formar base de criterios políticos: i) un sistema paretiano desarrollado y refinado de "condiciones óptimas" de cambio y de producción, e ii) una nueva formulación del concepto "excedente del consumidor". Un enfoque algo diferente del "principio de compensación" es el representado por el concepto, desarrollado por los Profesores Bergson y Samuelson, de la "función del bienestar social" concebida como la relación entre las preferencias individuales y las ideas acerca de una distribución óptima de la renta por una parte y el nivel del bienestar colectivo (o de satisfacción) de la sociedad por otra (35). Este concepto pretende también separar el problema de la "eficiencia" del sistema económico del de la distribución de la renta. Para cada distribución de la renta, el economista puede sugerir mejoras basadas en las condiciones "óptimas" del cambio y la producción, pero la determinación del óptimo final supone un juicio colectivo (o, quizá, dictatorial) de naturaleza ética, acerca de la distribución de la renta más deseable.

La penetrante "*Critique*" (36) de Little, acerca de estas nuevas formulaciones de los conceptos básicos de la economía del bienestar pone en entredicho la solidez de sus fundamentos teóricos, llegando a la conclusión de que ni el "principio de compensación", ni el concepto de una "función de bienestar social" (o eco-

(33) Cf. N. KALDOR: *Op. cit.*, pp. 551-2.

(34) J. R. HICKS: "Rehabilitation of Consumers' Surplus", *Review of Economic Studies*, febrero 1951, p. 111.

(35) Cf. P. A. SAMUELSON: *Foundations of Economic Analysis*, pp. 221-8; A. BERGSON: "Socialist Economics", en *Survey of Contemporary Economics*, p. 417; T. SCITOVSKY: "The State of Welfare Economics", *American Economic Review*, junio 1951, p. 311.

(36) I. M. D. LITTLE: *A Critique of Welfare Economics*.

nómico) son capaces de eludir el importante problema ético de la distribución de la renta (37). Por tanto, según Little, el criterio para un cambio económico deseable debe incluir, además del requisito de la "eficiencia" (basado en el principio de compensación), la condición de que efectivamente el cambio "no dé lugar a una mala redistribución del bienestar". Asimismo, es también una "cuestión de juicio y de opinión", si en cada caso particular los supuestos concretos sobre los que están basadas las proposiciones de la economía del bienestar (como, por ejemplo, población inalterada, consistencia de la elección individual o ausencia de economías externas) son o no lo suficientemente realistas para garantizar la aplicación de estos postulados al problema que se considera (38). Un examen sistemático de los diversos supuestos simplificadores sobre los que descansan las proposiciones del bienestar y algunos intentos de aplicarlas a los problemas prácticos, llevan a Little a subrayar su muy limitada utilidad como una guía para la política. Así pues, en su criterio: "La economía del bienestar es una materia en la cual el rigor y el refinamiento es probablemente peor que inútil." Lo que en la práctica se necesita es cierto grado de teoría —no muy refinada, desde luego— y gran dosis de sentido común (39).

Otra dificultad de los conceptos de la actual economía del bienestar ha sido señalada por el Profesor K. J. Arrow, en su libro "*Social Choice and Individual Values*". Su principal interés se concentra en la naturaleza de la propia función del bienestar social, o de una manera más precisa, en la regla por la cual las preferencias individuales pueden traducirse en elecciones colectivas entre alternativas sociales (40). Este concepto de la función del bienestar está estrechamente relacionado con los problemas políticos. El principal teorema de Arrow expresa, sin embargo, que, excluyen-

(37) *Ibid.*, cap. VI y VII.

(38) Cf. I. M. D. LITTLE: *Op. cit.*, especialmente las pp. 117-20 y 270-2.

(39) *Ibid.*, p. 272.

(40) La diferencia entre este concepto de la función de bienestar social y el corrientemente atribuido a Bergson es discutida por Little en su artículo crítico del libro de Arrow "*Social Choice and Individual Values*", *Journal of Political Economy*, octubre 1952.

do las comparaciones interpersonales, no existe "regla" alguna, para elegir entre más de dos alternativas, que nos permita pasar del campo de las preferencias individuales (comprendiendo tanto los gustos como las valoraciones sociales) al de las sociales, y que sea al mismo tiempo, lógicamente consistente y excluya toda "imposición dictatorial" (41). Arrow demuestra, además, por medio de deducciones lógicas, que los supuestos de la economía del bienestar acerca de los individuos que juzgan diferentes situaciones sociales, de acuerdo con su propia posición de consumo —ahorro— ocio, son insuficientes para refutar este teorema (42). Finalmente, expresa la opinión (43), que parece compartir el Profesor Scitovsky (44), de que la posible salida de este dilema consiste en cierta uniformidad entre los individuos respecto a las preferencias entre alternativas sociales (cosa diferente de los gustos). Weldon, en un artículo (45), busca una solución al problema por medio de una hipótesis como la del Profesor D. Black acerca de las preferencias de una "sola elección" (lo que significa que los individuos que discrepan en sus primeras elecciones, están sin embargo, de acuerdo acerca de la ordenación de las restantes alternativas, si la primera elección está dada) (46). En su opinión, sin embargo, una prueba satisfactoria de semejante clase de preferencias sociales habría de estar basada en la noción de "utilidad" cardinal, creyendo, en definitiva, que para "cualquier avance importante" de la economía del bienestar, sería "necesario admitir las comparaciones interpersonales" (47).

Esta cuestión de la utilidad cardinal y de las comparaciones interpersonales, en relación con el campo total de la economía del bienestar, fué vigorosamente planteada hace pocos años por Sir Dennis Robertson en las conferencias que dió en Manchester con el

(41) Cf. ARROW: *Op. cit.*, pp. 46-60.

(42) *Ibid.*, pp. 61-4.

(43) *Ibid.*, p. 89.

(44) Cf. T. SCITOVSKY, *op. cit.*, p. 314.

(45) J. C. WELDON: "On the problem of Social Welfare Functions". *Canadian Journal of Economics and Physical Science*, noviembre 1952.

(46) *Ibid.*, pp. 461-2; J. ARROW, *op. cit.*, pp. 75-80; T. SCITOVSKY, *op. cit.*, pp. 313-14.

(47) J. C. WELDON, *op. cit.*, p. 463.

título de "Utility and All That" (48). En su opinión, la rehabilitación de la "utilidad" mensurable en principio, como asimismo de la noción de la utilidad marginal decreciente de la renta, aclararía el pensamiento y ensancharía el campo de aplicación del análisis económico. Sir Dennis cree, sin embargo, que si bien esto haría que la Economía fuese más útil para la política, las decisiones efectivas habría de basarse, en definitiva, en el sentido común.

Volviendo al debate de la postguerra sobre la economía del bienestar, no cabe registrar un gran progreso en los esfuerzos realizados por el nuevo análisis del bienestar en su propósito de alcanzar el principal objetivo de proporcionar una base directa, objetiva y, por tanto, fuera de toda controversia para las prescripciones políticas. Las reglas para una localización "óptima" de los recursos, que en el mejor de los casos pueden ser aceptadas sólo como condiciones necesarias para hacer máximo o mejorar el "bienestar económico", son por sí mismas, demasiado abstractas y generales para constituir una ayuda significativa en la solución de los problemas políticos. Con independencia de que las consideraciones sobre la distribución de la renta, o más generalmente, sobre la equidad, puedan o no ser separadas de los problemas de la localización eficiente al hacer la recomendación de medidas de política económica (49), existe un gran número de supuestos concretos, como Little ha demostrado claramente (50), que han de ser verificados antes de que el logro de las condiciones "óptimas" pueda considerarse como algo "deseable". La controversia sobre el coste marginal con respecto a la formación de los precios en las empresas nacionalizadas (51), y el sentido muy limitado en que la bien conocida prueba de la superioridad de los impuestos directos sobre los indirectos parece tener validez (52), constituyen dos ejemplos convincentes de los obstáculos que aparecen en el camino de la econo-

(48) Publicadas en *Manchester School*, mayo 1951 e incluidas después en su libro *Utility and All That and Other Essays*.

(49) Para una interesante discusión de este punto, cf. *inter alia*, T. SCITROVSKY, *op. cit.*, pp. 308-10.

(50) Véase, p. ej., la discusión de Little sobre el principio de la igualdad entre el precio y el coste marginal, *op. cit.*, pp. 136-7 y 150-4.

(51) *Ibid.*, pp. 180-210.

(52) Véase la nota (6).

mía del bienestar como guía para la política. Por otra parte, es dudoso que el concepto de "convenios económicos" básicos, como la utilidad marginal decreciente de la renta, sea particularmente útil para relacionar más estrechamente la teoría económica con la política. Incluso los supuestos más aceptables de esta naturaleza, como el "criterio económico" de Harrod (53) no están completamente libres de cierta relatividad y de juicios subjetivos de valor. Mayor claridad conceptual parece surgir del argumento del Profesor Robbins, recientemente expuesto, a favor de una economía del bienestar como algo claramente distinto de la "teoría pura", estrictamente científica y que se ocupará de las "implicaciones lógicas de ciertos convenios" de una naturaleza política o filosófica (54). Mientras que los intentos de formular algunos objetivos ampliamente aceptables y otros juicios de valor, y de desarrollar entonces reglas para un sistema económico ideal, corren siempre el riesgo de carecer de suficiente realismo y concreción, un sistema semejante, siempre que las premisas fundamentales de valor sean aceptadas, puede ejercer una considerable influencia sobre la política económica.

I I I

La investigación econométrica, en su intento de proporcionar estimaciones numéricas para los diversos parámetros que relacionan las variables económicas, que, según el análisis teórico, son de la mayor importancia para las decisiones políticas, así como en su empeño de verificar las hipótesis teóricas relativas a las relaciones económicas, está estrechamente relacionada con la aplicación de la teoría económica a la política. Su importancia particular a este respecto, surge de una combinación característica de teoría deductiva y de investigación empírica. Constituye la esencia de los modelos econométricos que la serie de relaciones económicas por ellos representadas puede ser verificada frente a los datos concretos del mundo real, para contrastar su validez. En efecto,

(53) *Op. cit.*, nota (2).

(54) Cf. LIONEL ROBBINS: "Robertson on Utility and Scope", *Economica*, mayo 1953, especialmente la p. 109.

las hipótesis teóricas y las verificaciones empíricas constituyen las dos partes fundamentales de la investigación econométrica. Si bien algunos modelos de naturaleza general, dirigidos principalmente a explicar ciertos rasgos, del sistema económico descubiertos empíricamente, como, por ejemplo, la inestabilidad del crecimiento económico (55), no pueden ser inmediatamente verificados por razones tales como la insuficiencia del material o de los métodos estadísticos conocidos, su validez última depende de la verificación empírica. Hasta que pueda ser realizada la oportuna verificación, tales modelos tendrán la consideración de hipótesis "cualitativas", a pesar de la forma matemática de las ecuaciones en que están expresados (56).

Las proposiciones de la economía del bienestar, tal como han sido formuladas en los últimos quince años, no conducen al análisis econométrico, ya que no pueden ser empíricamente verificadas (57). La Econometría ha surgido de los intentos de medir las funciones de demanda y de producción agrícola, así como de investigar estadísticamente las fluctuaciones económicas. La teoría "macroeconómica" keynesiana, con su función de consumo total y el multiplicador, ha proporcionado las mayores oportunidades para la extensión de la investigación econométrica y su aproximación a las decisiones políticas efectivas. El alcance del análisis econométrico, sin embargo, incluso en su más directa relación con la política nacional, está generalmente limitado a un marco de determinadas metas cuantitativas, así como de variables "instrumentales" dadas (58).

Aunque las investigaciones econométricas se han desarrollado a un ritmo notable, y se han logrado considerables mejoras en los métodos, los resultados alcanzados hasta el momento, parecen

(55) Cf. el modelo de Harrod de una economía en curso de desarrollo expuesto en su *Towards a Dynamic Economics*, o el modelo del Profesor Hicks sobre las fluctuaciones cíclicas en su libro *A Contribution to the Theory of the Trade Cycle*.

(56) Para la discusión del concepto de *expresiones matemáticas cualitativas*, véase G. L. S. SHACKLE: "Economics and Sincerity", *Oxford Economic Papers*, marzo 1953.

(57) Cf. I. M. D. LITTLE: *Op. cit.*, pp. 118-20.

(58) Cf. la breve discusión del ensayo del Profesor Tinbergen citado en nota (19).

haber sido desalentadores en muchos aspectos (59). El poco éxito en la previsión sobre la base de los modelos de renta-consumo (60), así como el manifiesto fracaso de las investigaciones sobre las elasticidades de la demanda de exportaciones (61), han subrayado la necesidad de mejorar las herramientas que utiliza el investigador econométrico y de reconocer un alcance más modesto de sus posibilidades. Stone, en sus conferencias de Newmarch sobre "The Rôle of Measurement in Economics" llamó la atención acerca las tres principales dificultades con que tiene que enfrentarse la econometría en su intento de formular conclusiones útiles para la política económica. La primera reside en el problema de los postulados, es decir, si en las ciencias sociales la validez de los supuestos iniciales puede ser confirmada verificando los teoremas derivados de aquéllos, sobre todo si no se considera que los postulados fundamentales de la teoría económica forman una "serie de axiomas incuestionables" (62). De este modo, las uniformidades estadísticas accidentales pueden ser interpretadas erróneamente como relaciones causales. La segunda se refiere a que existe una omisión de variables que por diversas razones no pueden ser incluidas en el modelo econométrico, pero cuya importancia puede ser decisiva para un problema político concreto; los intentos para superar esta dificultad mediante la introducción de "coeficientes de error" o con

(59) Esta sensación de desaliento se hace bien patente en las siguientes palabras del Prof. Orcutt: "En el momento presente no es aún posible proporcionar al gobernante previsiones exactas a corto plazo de la mayoría de las variables económicas, que sugieran una definida acción política" (cf. G. H. ORCUTT: "Toward Partial Redirection of Econometrics", *Review of Economics and Statistics*, agosto 1952, p. 195).

(60) Cf. M. BRONFENBRENNER: "Contemporary Economics Resurveyed", *Journal of Political Economy*, abril 1953, p. 168. y TOM E. DAVIS: "The Consumption Function as a Tool of Prediction", *Review of Economics and Statistics*, agosto 1952; Davis subraya, sin embargo, los más prometedores rasgos de la función de consumo, que tiene en cuenta la fuerza de los hábitos de consumo adquiridos. La variada experiencia de la Europa occidental respecto a las previsiones de la renta nacional y de sus principales componentes para su uso por los Gobiernos es discutida en el *Economic Bulletin for Europe* de las Naciones Unidas, primer trimestre 1953.

(61) Véase D. J. MORGAN y W. J. CORLETT, *op. cit.*

(62) R. STONE: *The Role of Measurement in Economics*, pp. 12-15.

una distribución de probabilidad no superan los obstáculos que la previsión exacta lleva aparejados (63). Por último, la tercera dificultad se refiere a los cambios en los valores de los parámetros y en la forma de las relaciones estructurales a través del tiempo, los cuales pueden ser o no importantes para una previsión relacionada con un problema político específico (64).

La discusión sobre la conveniencia de una "nueva orientación parcial de la econometría" en la "Review economics and Statistics", 1952, arrojó nueva luz sobre las dificultades en la formulación de modelos, de uso más directo para la solución de problemas políticos (65). El Profesor Orcutt, sugiriendo una reorientación de la econometría, insta a los cultivadores de esta disciplina para que adapten más estrechamente su trabajo a las necesidades de la política económica práctica y que, en vista de las dificultades de una previsión más ambiciosa, concentren sus esfuerzos en los problemas cuya solución no sólo es útil en principio, sino actualmente factible. Esto implicaría, con arreglo a su argumentación, centrar la atención sobre el impacto que en el sistema económico ejercen aquellos "instrumentos de ajuste" que pueden ser efectivamente utilizados con el deseado propósito de control, y sobre los retardos que median entre el momento de su aplicación y aquel en que tiene lugar el impacto; además, esto exigiría también una cuidadosa identificación y estudio de las variables exógenas (66) y de sus interrelaciones (67). El Profesor Georgescu-Roegen parece ser el único que sostiene, que el principal objeto de los modelos econométricos es ayudar al análisis y a la estimación en general, más bien que

(63) *Ibid.*, pp. 34 y 32-33.

(64) *Ibid.*, pp. 33-5.

(65) G. H. ORCUTT: "Toward Partial Redirection of Econometrics" y Comentarios por los profesores KOOPMANS, GEORGESCU-ROEGEN y TINBERGEN, *Review of Economics and Statistics*, agosto 1952.

(66) Es decir, de las variables que influyen sobre el sistema o serie de ecuaciones, pero que están determinadas fuera de este marco.

(67) G. H. ORCUTT, *op. cit.*, pp. 195-200; las grandes dificultades que existen en el uso de los métodos estadísticos para el análisis de las variables exógenas fueron, sin embargo, subrayadas, en la discusión, especialmente por el Profesor Georgescu-Roegen, que expresó su opinión de que "la inferencia estadística confirmará la elección de cualquier modelo siempre que éste siga, aunque sólo sea en líneas generales, la trayectoria de los datos" (*ibid.*, p. 211).

asistir más directamente a la política (68). Según el Profesor Koopmans, si bien los límites del análisis científico para prever los desarrollos económicos pueden estar aún muy lejos, el principal propósito de los modelos econométricos, en vista de la existencia de tales límites, consiste en determinar en beneficio de los gobernantes las “brújulas y palancas” del mundo económico, “de efectos suficientemente rápidos y previsibles” (69). Análogamente, Tinbergen considera que la econometría es más útil cuando intenta resolver los “problemas de variación”, es decir, las repercusiones de cambios en los datos sobre el sistema económico como las que se derivan de los efectos de un cambio en los parámetros regulables sobre una variable económica (70).

Tinbergen, en su trabajo “*On the Theory of Economic Policy*”, recientemente publicado, discute los métodos de estimación de los valores y la eficiencia relativa de las “variables instrumentales”, tales como el alcance de la devaluación o los tipos de impuestos, que son susceptibles de utilizarse dentro de un cierto marco político como medios de alcanzar los fines deseados. En su opinión, la dificultad inherente a la multiplicidad de relaciones puede ser superada en ciertos casos, mediante un análisis realizado en dos etapas, a saber: *i*) un modelo econométrico macroeconómico; *ii*) un análisis parcial y más bien de carácter cualitativo, que deberá tener también en cuenta los factores no económicos, encaminado a la consideración de cuestiones más concretas (71). Aunque subraya las limitaciones que van unidas al tratamiento científico de las consecuencias de las medidas políticas que se refieren a cambios en las relaciones económicas estructurales, Tinbergen pide la extensión gradual de la investigación económica empírica más allá del dominio del comportamiento económico “bajo circunstancias de pequeñas variaciones cuantitativas” en las variables económicas (72).

Un sector de la política económica en el que se ha utilizado parcialmente el método econométrico, junto con estimaciones cualitativas, está representado por las previsiones anuales de la de-

(68) *Ibid.*, pp. 208 y 213.

(69) *Ibid.*, p. 201.

(70) *Ibid.*, p. 205.

(71) Cf. obra citada en nota (19).

(72) J. TINBERGEN: “*On the theory of Economic Policy*”, pp. 64-7.

manda y de los precios de los productos agrícolas que realiza el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Una reciente valoración (73) de este trabajo realizada por varios autores, después de treinta años de experiencia, aunque subraya sus importantes defectos e imperfecciones, admite su utilidad con fines políticos y la posibilidad de mejorarlo en el futuro. Se indica que estas previsiones constituyen un gran avance sobre la mera conjetura al azar acerca de la dirección del cambio, y que proporcionan en conjunto, mejores estimaciones que las simples proyecciones de las tendencias a corto plazo. En cambio, las continuas e importantes oscilaciones, de un año a otro, en la exactitud de las previsiones, se consideran como uno de sus puntos más débiles. Un interesante estudio realizado por K. A. Fox, sobre las posibilidades de la previsión de los precios agrícolas en general, basada en estimaciones *ex-post* de las funciones estadísticas de la demanda (74), muestra un margen de error mínimo para los precios al por menor de un importante número de mercancías, pero no para los precios agrícolas de la mayor parte de los productos; se arguye, sin embargo, que tales errores pueden reducirse mediante la utilización de métodos más refinados. En cambio, las relaciones estructurales de la demanda de productos agrícolas en los Estados Unidos en el período anterior a la guerra, parecen haberse mantenido inalteradas en los años de la postguerra.

La rama más moderna de la econometría, la "programación lineal" o "análisis de la actividad", se ha desarrollado en estrecho contacto con las cuestiones prácticas, y parece haber demostrado su utilidad directa para la política económica en el campo de ciertos problemas "microeconómicos" a corto plazo (75). Si bien en ciertos aspectos esenciales su método está estrechamente ligado

(73) *Ibid.*, pp. 72-3.

(74) Véase JAMES P. CAVIN: "Forecasting the Demand for Agricultural Products", *Agricultural Economics Research*, julio 1952; J. D. BAKER y D. PAARLBERG: "How Accurate is Outlook?" *Journal of Farm Economics*, noviembre 1952, y "Outlook Evaluation-Methods and Results", *Agricultural Economics Research*, octubre 1952; KARL A. FOX: "Factors Affecting the Accuracy of Price Forecasts", *Journal of Farm Economics*, agosto 1953; M. EZEXIEL: "Agricultural Situation and Outlook Work, National and International", F. A. O., *Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics*, junio 1954.

(75) Cf. KARL A. FOX, *op. cit.*

al modelo "input-output" de Leontief, proporcionando un *tableau économique* de la serie total de relaciones entre los distintos sectores industriales de una economía nacional (76), estos dos instrumentos econométricos difieren sustancialmente en el propósito que persiguen y en su naturaleza. El supuesto básico común es que en todo proceso productivo, o "actividad", los factores se combinan en proporciones fijas, pero solamente el modelo "input-output" supone que existe un solo modo de obtener la producción en un sector industrial dado (o, en otras palabras, que en un tiempo dado, cada sector industrial puede utilizar tan sólo una combinación de factores por unidad de producto) (77). La programación lineal, en cambio, se refiere a la localización de los recursos, en el sentido de elegir, en circunstancias dadas, el proceso o combinación de procesos de producción, económicamente más "eficientes"; en su enfoque para alcanzar "el máximo" supone, sin embargo, al contrario que el análisis marginal, que las variaciones técnicamente posibles en las proporciones de los factores están limitadas por un número dado de procesos, cada uno de los cuales requiere una combinación fija de factores, no admitiendo la sustitución ni la independencia de la escala de la producción (78).

Tanto la programación lineal como el análisis "input-output", están en una etapa de rápido desarrollo, y todo intento de valorar sus posibilidades parece un tanto prematuro. No obstante, tal vez sería conveniente destacar algunos aspectos sobre la base de las más recientes contribuciones. Si bien la programación lineal muestra una cierta semejanza con el análisis de la "eficiencia" de la economía del bienestar, y algún autor ha subrayado la analogía en las conclusiones teóricas de los dos métodos de determinación

(76) Cf. CHIPMAN: "Linear Programmin", *Review of Economics and Statistics*, mayo 1953; R. DORFMAN: "Mathematical of "Linear" programming: A non-mathematical Exposition", *American Economic Review*, diciembre 1953; K. S. LOMAX: "Allocation and Programming in Modern Economics", *Manchester School*, septiembre 1953; G. MORTON: "Notes on Linear Programming", *Economica*, noviembre 1951.

(77) Véase W. W. LEONTIEF: *The Structure of American Economy 1919-1939*.

(78) Véase especialmente R. DORFMAN, *op. cit.*, pp. 824-5 y K. S. LOMAX, *op. cit.*, p. 187.

del máximo (79), apenas se han ocupado sus trabajos de los problemas de la política económica nacional. Además, la posibilidad de su aplicación a la eficiente utilización de los recursos de un país está sujeta a graves limitaciones. Concretamente se ha aludido a la compatibilidad de la "eficiencia" con cierto grado de desocupación (80). La nota más interesante de la programación parece residir en su capacidad para suministrar soluciones numéricas concretas a ciertos problemas a corto plazo de producción y de transporte, planteados a una sola unidad planificadora. Los intentos hechos para introducir elementos dinámicos en la técnica de la programación y para prescindir del supuesto de precios fijos, pueden ampliar sustancialmente el campo de aplicación de esta técnica (81). En lo que concierne al modelo "input-output", se ha progresado últimamente en la descripción de los cambios en la estructura de la economía nacional, utilizando el método de la estática comparativa, que muestra los cambios estructurales acaecidos entre dos fechas cualesquiera, e introduciendo un elemento dinámico bajo la forma de los coeficientes del capital que relacionan los cambios en los "stocks" del equipo de capital disponible con las alteraciones de la producción (82). Las limitaciones a que está sujeto el uso del sistema dinámico para hacer predicciones de tipo más directo han sido señaladas por el propio Leontief (83), y si bien dicho autor expresa su esperanza de que, por medio de una técnica "multifásica", el modelo llegue a ser útil para trazar las acciones políticas alternativas, subraya asimismo, los considerables obstáculos con que tropieza la aplicación de dicho método (84). Se ha realizado también un interesante esfuerzo par superar el marco de las tablas de "input-output" e investigar, por una parte, los factores

(79) Por tanto, las funciones de producción, las curvas de transformación y las isocuantas de productos no son ya curvas uniformes, sino que se convierten en líneas quebradas. (Véase J. CHIPMAN, *op. cit.*, p. 106; R. DORFMAN, *op. cit.*, pp. 799-801 y 806-7.)

(80) Cf. R. DORFMAN, *op. cit.*, p. 824 y J. CHIPMAN, *op. cit.*, p. 117.

(81) Véase J. CHIPMAN, *op. cit.*, pp. 115-17.

(82) Cf. R. DORFMAN, *op. cit.*, pp. 822-3.

(83) Véase W. W. LEONTIEF y otros: *Studies in the Structure of the American Economy*. (1953).

(84) *Ibid.*, p. 62.

que determinan los coeficientes de "input", basándose en los datos facilitados por la ingeniería, y, por otra, las elasticidades de sustitución en el consumo a través de los convencionales métodos de correlación estadística, pero basándose en un nuevo modelo (85). Según el Profesor Leontief, la principal aportación del método "input-output" reside en su intento de ensanchar "radical y efectivamente" la base empírica de la economía y en su preferencia por la observación directa siempre que sea posible; estos rasgos le distinguen de los modelos econométricos basados en la inferencia estadística (86). En el campo de las aplicaciones prácticas, la técnica del "input-output" ha sido recientemente utilizada como un instrumento auxiliar en la valoración de las implicaciones del incremento observado en la renta nacional de Italia, en lo que respecta a la producción y capacidad de diversas industrias y a las exigencias de importación (87).

En resumen, los diversos instrumentos de la econometría han proporcionado una considerable cantidad de información útil acerca de ciertas relaciones estructurales de los sistemas económicos así como soluciones efectivas para algunos problemas específicos de la política económica, generalmente de naturaleza técnica. Si bien estos instrumentos no inspiran por ahora un grado de confianza suficiente como para constituir una guía normal para las decisiones políticas, y muestran ciertas limitaciones esenciales respecto a su utilidad para realizar estimaciones exactas sobre las consecuencias de acciones políticas alternativas, existen fundadas esperanzas en el desarrollo futuro de los métodos econométricos.

I V

El tercer tipo de análisis que tiene interés en relación con el tema de la teoría económica como una guía para la política, está constituido por la nueva investigación encaminada a la formulación de una teoría del desarrollo económico. Prácticamente todos los economistas están de acuerdo en que los cambios en los datos

(85) *Ibid.*, pp. 72-6.

(86) *Ibid.*, pp. 13-15 y capítulos 8-12.

(87) *Ibid.*, p. 5.

económicos fundamentales (88), es decir, en la población, en la técnica y en el marco institucional jurídico y político, no pueden ser estudiados únicamente desde el punto de vista económico, y que las posibilidades prácticas de formular una teoría general del desarrollo económico por medio de un esfuerzo combinado de las ciencias sociales son muy relativas (89). No obstante, el desplazamiento del interés en el campo de la política, durante los años de la postguerra, desde las fluctuaciones cíclicas hacia el desequilibrio estructural, señala la importancia del estudio de los procesos a largo plazo. La investigación ha avanzado aquí a través de dos conductos diferentes. De una parte, se han realizado esfuerzos para hallar ciertas uniformidades subyacentes en diversos aspectos del desarrollo económico mediante estudios estadísticos estrictamente empíricos, de los cuales constituyen notables ejemplos el libro de Colin Clark, "*Conditions of Economic Progress*", los estudios del Profesor Kuznets sobre los cambios seculares en la composición del producto nacional norteamericano (90), y la obra del Profesor Lewis sobre movimientos a largo plazo de la relación real de intercambio (91). Por otra parte, aparece la aplicación de la teoría pura a los problemas dinámicos, una de cuyas principales contribuciones es el estudio de Harrod (92), en que analiza el proceso del desarrollo económico, bajo el supuesto de primera aproximación de una población y productividad dadas (93), sobre la base

(88) Véase el trabajo de la Agencia de Seguridad Mutua de los Estados Unidos: *The Structure and Growth of The Italian Economy*, Roma, 1953. (Estudio preparado bajo la dirección del Profesor H. B. Chenery y de Mr. P. G. Clark.)

(89) Cf. L. ROBBINS: *The Nature and Significance of Economic Science*, pp. 131-5. Véanse, sin embargo, las nuevas ideas sobre una teoría del desarrollo basada en un método "intercientífico" (que incluyendo la biología, así como las ciencias sociales) de K. E. BOULDING: "Toward a General Theory of Growth". *Canadian Journal of Economics*, agosto 1953; es improbable, sin embargo, que este tipo de análisis pueda ir más allá del bosquejo de algunas analogías entre el conocimiento empírico recogido en diferentes campos de la ciencia.

(90) S. KUTNETS: *National Product Since 1869*.

(91) W. ARTHUR LEWIS: *World Economic Survey, 1919-1939*, Parte III, y "World Output, Trade and Prices, 1870-1960", *Manchester School*, mayo 1952.

(92) R. F. HARROD: *Towards a Dynamic Economics*; véanse especialmente las pp. 77-100.

(93) De un modo más preciso: si bien se tienen en cuenta el crecimiento de la población y de la productividad, ambas variables se consideran determi-

de una ecuación fundamental, de la que pueden deducirse ciertos teoremas significativos, como, por ejemplo, el del crecimiento equilibrado de la renta; la hipótesis, aunque fecunda en consecuencias políticas, parece ser de carácter demasiado general para su verificación estadística directa. Desde nuestro punto de vista son particularmente interesantes, los esfuerzos para combinar, o unir, estos dos métodos independientes para el estudio del desarrollo económico.

Los modelos econométricos de naturaleza dinámica, basados en el "análisis (o proceso) de secuencia", no se ocupan, por lo general, de los problemas relacionados con el cambio económico a largo plazo (94). En cambio, el reciente libro del Profesor Rostow, "*The Process of Economic Growth*", representa un intento importante de formular una teoría del desarrollo económico a largo plazo sobre el doble fundamento del razonamiento deductivo y de una base ampliamente objetiva. Un importante concepto de este estudio es el de la cooperación entre la economía y otras ciencias sociales mediante una clara división del campo de investigación más bien que por una consideración conjunta de los problemas del desarrollo económico (95). Así, dentro de un marco definido la economía trabajaría con sus propios métodos, en tanto que la determinación de algunos factores decisivos que influyen en el sistema económico tendría que ser estudiada por otras ciencias sociales. Este enfoque es muy semejante al concepto antes estudiado de las variables exógenas en los modelos econométricos (96). Existe, sin embargo, la importante diferencia de que no son consideradas como "exógenas" algunas variables económicas decisivas, como, por ejemplo, la inversión autónoma, sino un número de

nadas fuera del sistema, suponiéndose, además, que el progreso técnico es "neutral", es decir, que deja inalteradas las productividades marginales relativas del capital y del trabajo.

(94) Como el Profesor Baumol ha señalado: "Lo característico de este método es que el lapso de tiempo abarcado por los problemas que se consideran es rara vez superior a unos pocos años." (W. J. BAUMOL: *Economic Dynamics*, página 6.)

(95) Cf. W. W. Rostow: *The Process of Economic Growth*, especialmente las pp. 7-9; el principal argumento de Rostow está resumido en las pp. 10-19 de su libro.

(96) Cf. Parte III de este trabajo.

parámetros socio-psicológicos que cambian muy lentamente, tales como las "propensiones" a alcanzar el progreso material o a aceptar las innovaciones, o la propensión a consumir. Además, la elección de las variables exógenas está esencialmente basada en la consideración de lo que puede o no puede ser estudiado en términos económicos, más bien que en conveniencias analíticas o en la consideración de la base objetiva de un problema político específico.

Muchos economistas estarán, probablemente, en desacuerdo con la elección efectiva de las propensiones de Rostow, y además, como el Profesor Hicks ha señalado en su recensión de este libro (97), el sistema está falto de precisión y no proporciona un modelo econométrico. Sin embargo, la utilidad de este método es clara, si se la considera como un intento de proporcionar una amplia guía (98), o un punto de vista, para la orientación de la investigación económica, dentro de un campo delimitado, en un esfuerzo conjunto de las ciencias sociales para estudiar los problemas del desarrollo económico.

El Profesor Samuelson, al final de su obra "*Foundations of Economic Analysis*", expresa la esperanza de que "el nuevo desarrollo de la economía analítica a través de la dinámica comparativa", ayudará en el futuro a la solución de diversas cuestiones "incluso... los majestuosos problemas del desarrollo económico" (99). Si bien puede esperarse un considerable progreso del perfeccionamiento de los instrumentos econométricos, apenas estaría justificado creer en la posibilidad próxima de una previsión exacta de las consecuencias de medidas políticas alternativas para el desarrollo económico, y, mucho menos, sobre el curso del propio desarrollo. En todo caso, parece que durante algún tiempo el análisis económico en este campo (100), sólo podrá ayudar a la

(97) Cf. J. R. HICKS, recensión del libro de W. W. Rostow, *The Process of Economic Growth* (*Journal of Political Economy*, abril, 1953).

(98) Un concepto básico de esta naturaleza es el postulado de que el ritmo "óptimo" de desarrollo depende principalmente de la relación entre los ritmos de crecimiento que corresponden a los sectores de la economía y el ritmo de crecimiento total. (Véase W. W. ROSTOW, *op. cit.*, especialmente las páginas 16-17 y el cap. IV.)

(99) P. A. SAMUELSON: *Foundations of Economic Analysis*, p. 355.

(100) Además de los análisis más específicos e históricos dirigidos a mostrar el proceso del desarrollo económico en países determinados, como el co-

política de tres maneras alternativas, o, quizás, complementarias, a saber: *i*) mostrando las implicaciones de ciertas relaciones simplificadas que pretenden aislar algunos rasgos esenciales del desarrollo económico; *ii*) investigando empíricamente los rasgos uniformes o las relaciones "constantes" en los diversos aspectos del desarrollo económico, siempre que se tenga cuidado de distinguir las uniformidades estadísticas accidentales y las relaciones de causalidad, y *iii*) realizando una investigación empírica con objeto de verificar ciertas proposiciones teóricas de carácter amplio, como, por ejemplo, la decisiva importancia del desequilibrio estructural en la generación de las tendencias a largo plazo de la relación real de intercambio (101), fuera del marco preciso de los modelos econométricos. Pudiera ser que el último método resultase mucho más fructífero en este campo.

V

Nuestro breve examen de los progresos realizados recientemente en tres sectores de la investigación económica estrechamente relacionados con la política, parece abonar la opinión de que es necesaria una nueva consideración de la función propia y de las posibilidades de la teoría como una guía para la política económica. ¿Es la "teoría de la política económica" un concepto absolutamente válido? y, en caso afirmativo, ¿cuál es su significado? ¿Puede llegar a constituir una base para prescripciones específicas y decisiones políticas? ¿Debe ser considerada de acuerdo con el Profesor Pigou (102), como "base de un arte", de carácter objetivo, o debe limitarse al estudio de los métodos técnicos con ayuda de los cuales el economista puede tratar de resolver los problemas políticos concretos, cuando se plantean y son sometidos a su consideración? Una discusión concienzuda de estos problemas por parte de los economistas, tanto "teóricos" como "prácticos", puede contribuir decisivamente a aclarar las cuestiones planteadas, y qui-

nocido estudio sobre el desarrollo económico de la India de la doctora Vera Anstey.

(101) Cf. W. W. ROSTOW, *op. cit.*, caps. VI y IX.

(102) Cf. A. C. PIGOU, *op. cit.*, p. 5.

zās, a que se alcance un grado suficiente de acuerdo con respecto a la solución de las mismas.

Se han realizado grandes esfuerzos para llenar el vacío existente entre teoría y política, y para proporcionar y verificar instrumentos de análisis verdaderamente útiles para las decisiones políticas. Sin embargo, dado que la investigación en este campo parece seguir conductos distintos, sería muy interesante un estudio comparativo de los métodos utilizados. Y, en este sentido, no sólo importa el concepto de teoremas significativos, cuya necesidad fué tan vigorosamente expuesta por el Profesor Samuelson en sus "Foundations", (103); junto a la cuestión de si la validez de los teoremas puede ser verificada en principio, está el problema esencial de su utilidad para la formulación de la política económica (104). De este modo, se podrá arrojar mucha más luz sobre la relación propia entre teoría económica y política por medio de una revisión comparativa de la moderna economía del bienestar, de los métodos econométricos (incluyendo el análisis "input-output" y la programación) y de la nueva investigación del análisis teórico del desarrollo económico a largo plazo, y todo ello desde el punto de vista de su relativa utilidad, efectiva o potencial, como una guía para la política económica. Hace unos quince años, Harrod, en su comunicación mencionada anteriormente titulada "Scope and Method of Economics", subrayó la necesidad de que la Metodología ocupe "la cola y no la vanguardia" de la investigación con objeto de valorar lo que se ha hecho o lo que se está haciendo, más bien que señalar la dirección que deberá seguir la investigación en el futuro (105). Algunas de las líneas de investigación, cuyo desarrollo esperaba Harrod, han progresado lo suficiente desde entonces como para permitir una nueva consideración comparativa de los métodos, y el apremiante problema de la política parece exigir que esta labor se realice mediante procedimientos que aquí hemos delineado.

Si después de un amplio debate de estas cuestiones, se llegara a un concepto generalmente admitido de la relación entre teoría

(103) P. A. SAMUELSON, *op. cit.*, pp. 4-5.

(104) Cf. W. W. LEONTIEF y otros: *Studies in the Structure of the American Economy*, pp. 3-4.

(105) Véase obra citada en nota (2).

y política económicas, se habría realizado una valiosa contribución para aclarar el papel que corresponde al economista en la elaboración de la política económica e, indirectamente, para la orientación de las investigaciones futuras. El propósito de las sugerencias que se hacen a continuación es el de proporcionar, a través de las conclusiones provisionales extraídas de nuestro examen de las diversas ideas importantes que existen sobre estos problemas, un posible punto de partida para nuevas discusiones:

1. *Sería razonable reconocer que es imposible hallar criterios objetivos para decidir si una determinada política económica es o no conveniente, y que la mayor importancia de la moderna economía del bienestar reside en su carácter orientador.* Parece imposible prescindir de ciertos juicios de valor para interpretar las medidas alternativas en el campo económico, así como para realizar ciertas consideraciones subjetivas del ambiente concreto, dentro del cual se elabora una determinada política. El "criterio económico" (106), que supone que dentro de las limitaciones institucionales y físicas es deseable que los individuos alcancen una "posición preferida", es simplemente una opinión, aunque, desde luego, goza de aceptación muy general. El concepto de "criterios de eficiencia" (107), que constituye la base de las condiciones "óptimas" del cambio y de la producción y que lleva al principio de compensación, no sólo da origen a la controversia acerca de la posibilidad de obviar de este modo las consideraciones éticas de la distribución de la renta, sino que, como ha demostrado claramente Little, adolece, además, de falta de concreción, para servir de verdadero fundamento y guía para la política. Incluso en el convincente ejemplo clásico de la derogación de las "Corn Laws" (108), que constituye un caso completamente aparte de la cuestión de la redistribución de la renta, la reducción del precio del trigo no es, evidentemente, el único punto que debe considerarse; en efecto, en un balance definitivo habrá que tener

(106) R. F. HARROD: "The Scope and Method of Economics", *Economic Journal*, septiembre 1938, pp. 383.

(107) Véase lo dicho anteriormente sobre este concepto.

(108) En la formulación de Pareto-Hicks para superar los obstáculos creados por los factores físicos y promover el progreso individual se parte del punto en que es adversamente afectada otra persona.

en cuenta también la alteración en la relación real de intercambio, en los ingresos públicos y en la diversificación de los recursos. El Profesor Lutz, en una reciente conferencia inaugural pronunciada en la Universidad de Zürich (109), demostró que las opiniones políticas pueden afectar incluso a la "ciencia positiva" de la Economía y no tan sólo a la "ciencia normativa" de la Economía Política. Si bien, en pura teoría, esta predisposición inconsciente, a la elección de sujetos, premisas o variables, es probable que sea excepcional, en la discusión de los problemas de la política económica, por el contrario, la necesidad de algunas nociones subjetivas no puede ser evitada. En este sentido es importante el concepto de "convenius" del Profesor Robbins, tomado de fuera del marco científico de la economía, con objeto de tratar convenientemente los problemas políticos (110). No obstante, el concepto de "condiciones óptimas" no está desprovisto de interés. Su valor instrumental es grande, no sólo para lograr un pensamiento consistente y lógico acerca de las relaciones económicas fundamentales, sino también como un medio para conseguir el necesario enfoque profesional de la política económica. Permite al economista la consideración de cuestiones políticas tan fundamentales, como la fijación o estabilización de los precios, la distribución en época de guerra y las medidas especiales para mantener el equilibrio en la balanza de pagos, de modo significativo, aunque no visible para el profano, pero no puede proporcionarle criterios útiles para formular un consejo o informe concreto.

2. *Las teorías de la política económica concebidas como sistemas de recomendaciones explícitas o implícitas para la elección entre acciones alternativas, tienen, sin embargo, una cierta utilidad, siempre que los juicios de valor que las fundamenten estén claramente expresados.*

La opinión de que no existen perspectivas fundadas de elaborar un marco objetivo útil para el asesoramiento político sobre la base de un nuevo desarrollo de la moderna economía del bienestar, no implica, sin embargo, que el único concepto válido de la

(109) Un detallado resumen de la conferencia se publicó en *Neue Zürcher Zeitung*, 17 de diciembre de 1953.

(110) Cf. L. ROBBINS: "Robertson on Utility and Scope", *Economica*, mayo 1953, pp. 109-10.

relación entre teoría y política sea el enfoque *ad hoc*, que supone un cuerpo acumulado de principios analíticos que ayudarán a la solución de un problema específico tal y como se plantea en un momento determinado. Un sistema de prescripciones explícitas o implícitas, basadas en deducciones de ciertas premisas generales que contengan amplios juicios de valor, puede ser, a menudo, más útil para la formulación política que rigurosos teoremas en principio significativos, pero inaplicables en la práctica. Pero es importante que aquellos supuestos que implican criterios subjetivos u opiniones "convencionales", aunque sean ampliamente admitidos, se reconozcan y definan explícitamente como tales por cada autor, y que se reduzca así al mínimo este aspecto "no científico". En ningún caso, deberá darse al profano la impresión de que tales prescripciones se consideran como únicas o universales, identificándolas con la propia economía. Con estos requisitos, la discusión de las implicaciones de tipo general de la política económica en un campo determinado, basada en ciertos supuestos simplificados, y combinada con un intento de valorar sus respectivas eficiencias y su conveniencia sobre la base de criterios ampliamente aceptados, constituye evidentemente un concepto útil, aunque limitado, de la teoría de la política económica, según ha demostrado el Profesor Meade en su obra "Balance of Payments". Su significación deriva, sobre todo, del hecho de que sólo por este medio se puede lograr un criterio útil de las cuestiones comprendidas en el campo total de la política económica. Sin embargo, no proporciona los instrumentos para el tratamiento de problemas específicos, por ser demasiado general para este propósito (111). Análogas observaciones pueden hacerse *a fortiori*, respecto de estudios que aconsejan medidas específicas con mayor fuerza persuasiva.

3. *Lo que, por otra parte, parece ser un concepto particularmente fecundo de la teoría de la política económica, es un estudio comparativo de la utilidad de diferentes métodos analíticos para la consideración de los principales problemas propios de la política económica.*

(111) La teoría de la política económica internacional del Profesor Meade, por ejemplo, no establece claramente las normas para la consideración efectiva de las cuestiones particulares que menciona en el prólogo de su libro, como son la escasez de dólares o la depreciación de la libra esterlina.

Tiene una especial importancia el concepto de la teoría de la política económica que se centra en el análisis de los métodos apropiados, mediante los cuales la teoría económica puede hacerse más útil para la consideración de problemas políticos específicos. Si bien la crítica de Johnson, al enfoque "taxonómico" de la política económica, parece excesivamente severa, hay, sin duda, un gran fondo de verdad en su opinión de que la aplicación de la teoría económica a la política "puede hacerse mucho mejor dentro del contenido de un problema particular que se plantea en un determinado ambiente". No obstante, el concepto de teoría de la política económica más abajo desarrollado es más bien complementario que antagónico respecto del estudiado en el punto II de este trabajo. El Profesor Tinbergen ha limitado su concepto de la teoría de la política económica a la consideración de las técnicas, por medio de las cuales ciertos tipos de modelos econométricos pueden aplicarse a la solución de problemas políticos, y a la valoración del significado y limitaciones de este método (112). Este enfoque pudiera ser ventajosamente ampliado. El punto de partida sería una exposición de ciertos problemas específicos y, al mismo tiempo, típicos de la política económica actual, como, por ejemplo, los desajustes estructurales de la balanza de pagos, o el proceso de desarrollo económico de los países subdesarrollados con una economía de determinada estructura, más bien que el señalamiento de un objetivo político muy general, como sería el logro del máximo bienestar social por métodos económicos, o pretender asegurar un ritmo estable de desarrollo de una economía en condiciones de pleno empleo sin inflación. Y el procedimiento sería una revisión comparativa de los diferentes métodos analíticos que podrían ser aplicados a estos problemas con objeto de seleccionar la combinación más apropiada de instrumentos económicos. Para ciertos aspectos de los problemas, pueden ser más convenientes el análisis "input-output" y la "programación"; para otros, los modelos econométricos basados en el "análisis periódico" o la medición estadística de las funciones de la demanda; en otros casos, pueden estar justificados los estudios empírico-estadísticos de los movimientos a largo plazo, sin el rigor de los modelos econométricos y tan sólo con un fundamento teórico de

(112) J. TINBERGEN. *op. cit.*

carácter muy general (113). Será siempre interesante un estudio de la combinación más apropiada de tales métodos para el análisis de los principales problemas actuales de la política económica, que preste la debida atención a los aspectos no económicos de los mismos. Aunque los problemas concretos presentan siempre rasgos característicos, típicos, existe entre ellos la suficiente analogía para que este tipo de investigación sea realmente útil. Este enfoque se distinguirá del que más arriba se ha llamado "*ad hoc*", por la naturaleza sistemática de sus investigaciones y por el carácter representativo de los problemas políticos considerados. Y no solamente no restringirá en absoluto de la libertad de investigación para "elaborar instrumentos", en un intento de descubrir nuevos métodos analíticos, sino que tenderá a verificarlos debidamente, e incluso estimulará ciertas investigaciones metodológicas de interés. Aun cuando una teoría de la política económica concebida en estos términos no pueda proporcionar una solución única para los problemas de la política económica, contribuirá, sin embargo, a que el análisis económico sea verdaderamente más útil.

TZYNSKI

(113) Cf. Partes I y II de este trabajo.