

A U T O R: J. TINBERGEN

T I T U L O: I. LA CONTRIBUCION DEL ANALISIS ECONOMICO A
LA FORMULACION DE LA POLITICA ECONOMICA
(Sacado del libro "Política Económica")

C E N D E S

C U R S O: POLITICA ECONOMICA

PROFESOR: Federico Herschel

Caracas: abril de 1965

DH/.

(Sólo para distribución interna)

Instituto de Salud Colectiva
Universidad Nacional de Lanús



Instituto de Salud Colectiva
Universidad Nacional de Lanús

I. LA CONTRIBUCION DEL ANALISIS ECONOMICO A LA FORMULACION DE LA POLITICA ECONOMICA

1.1. Objetivos de este Estudio.

1.11 Este estudio constituye principalmente un intento para tratar los problemas de la política económica en una forma más sistemática de como parece serlo con frecuencia hoy día. Trata de enfocar el problema desde un ángulo científico y, por tanto, tiene que ser cuidadoso en la distinción entre las contribuciones que pueden hacer el análisis económico y las contribuciones que, por su naturaleza, no son de carácter científico. Las contribuciones que este libro trata de hacer se pueden presentar bajo cuatro encabezamientos, tres de los cuales son científicos, mientras que el cuarto se basa en la intuición. Dichos encabezamientos pueden reunirse brevemente de este modo:

1. Una descripción del proceso de la política económica;
2. Métodos para juzgar la compatibilidad entre los fines y los medios utilizados en diversos tipos de política económica;
3. Métodos para indicar la política óptima para obtener determinados fines, y,
4. Sugerencias respecto a algunos de los fines.

1. 12 Primero se explicará con cierta extensión la terminología utilizada. Es básico en todas las discusiones, y las discusiones sobre política económica no son una excepción de esta regla, establecer de manera clara y precisa cuáles son los problemas que van a discutirse. Esto impide malas interpretaciones, que son muy frecuentes en materias como ésta, y evita que los que toman parte en las discusiones presenten cuestiones incongruentes. En la terminología que se usará en este libro, el planteamiento del problema implica, entre otras cosas, que las metas y los medios de una política deberán enun-

ciarse explícitamente antes de iniciar cualquiera discusión sobre ella. Así se encontrará, por ejemplo, que en algunos casos las largas discusiones acerca de las "causas" de ciertas dificultades económicas, están fuera de lugar debido a la falta de correspondencia entre las "causas" y los "remedios". (1) En otros casos, surgen controversias aparentes debido a diferencias en el planteamiento del problema discutido. (2)

1.13 También deberá aclararse desde el principio lo que este libro no abarca. Los detalles prácticos de naturaleza legal, administrativa o técnica no serán analizados; los problemas de política general sólo se tomarán en cuenta cuando sean vitales para la política económica.

1.14 Como este estudio está dedicado fundamentalmente a la estructura lógica de los problemas de la política económica, su división general se deriva de los tipos de medios aplicados, fundamentalmente diferentes, y que se llaman política cuantitativa, política cualitativa y reformas; también se explican los términos en los encabezamientos de los capítulos. Sólo las subdivisiones secundarias se refieren a las "formas externas" o al tipo particular de los medios utilizados. Sin embargo, esto no significa que no se considere de importancia las explicaciones en casos prácticos. Se intenta aclarar el texto principal con un gran número de aplicaciones, utilizando modelos simplificados de unos veinte tipos. Un análisis de los modelos utilizados se puede encontrar en el Apéndice 1; y uno de los

(1) En una situación en que no hay coordinación internacional, donde cada país actúa en forma autónoma, carece de importancia, para mencionar un ejemplo, que la disminución en las exportaciones del país A se deba a la disminución en el ingreso del país B, o a la disminución en el ingreso del país C; el país A no puede ejercer ninguna influencia sobre tales ingresos, y de todos modos tiene que hacer frente a la disminución de las exportaciones con otras medidas.

(2) Un conocido ejemplo es la diferencia entre la depresión y la prosperidad; una política que es correcta en un período de depresión puede ser equivocada durante la prosperidad, y si no se menciona la fase del ciclo en un debate, habra una confusión considerable

problemas que se tratan con detalle en el Apéndice 2. Los modelos han sido simplificados por razones interpretativas. Para los especialistas, se harán referencias a modelos más complicados, que son necesarios en la mayor parte de las situaciones prácticas. Se cree que es una ventaja que la mayor parte de los modelos se basen en relaciones estadísticamente comprobadas.

1.15 Se encontrará que el tipo de análisis presentado varía mucho en los diferentes capítulos. Se considera que los capítulos III y IV, que tratan de la política cuantitativa, satisfacen niveles razonables de exactitud, mientras que los capítulos V y VII, que tratan de la política cualitativa y las reformas, son de carácter más esquemático. El autor cree que esto es una consecuencia necesaria del estado de nuestro conocimiento, y espera que sea una invitación para la investigación ulterior. A pesar de lo poco satisfactorio que es el estado de las cosas, el autor cree que un resumen como el que ofrece puede ser útil a muchos economistas jóvenes, que trabajan en el campo de la política económica y de la planeación.

1.2. Breve descripción del proceso económico y sus determinantes.

1.21 La descripción que se da aquí es la descripción de un economista, más aún la de un economista teórico. La escena descrita es la de una economía, es decir, un grupo de seres humanos que actúan con objeto de satisfacer sus necesidades, dando énfasis al aspecto material, pero sin olvidar los elementos espirituales. La organización y funcionamiento de una economía se describe mediante varios elementos, algunos de los cuales se consideran dados y fuera del dominio del economista, mientras que otros tienen que ser explicados por la ciencia económica y se consideran como una consecuencia de la primera categoría. Los elementos dados se llaman "datos"; se refieren a los elementos naturales, técnicos, psicológicos, institucionales e internacionales, que la acción económica

del hombre tiene que considerar como supuestos. Como ejemplos se tienen el clima, las cosechas, los procesos técnicos, las preferencias humanas, los hábitos, las leyes, los convenios políticos, los precios del mercado internacional y la demanda del mercado internacional. Sin embargo, como detalles que tienen importancia en algunos problemas de política económica, podrían agregarse, entre los elementos psicológicos, las capacidades limitadas del hombre, sus aficiones, aversiones, enemistades e inercias. Los elementos de la acción misma, se indicarán como "fenómenos económicos"; sus aspectos cuantitativos como "variables económicas". Como ejemplos están el volumen de la producción, los precios, los ingresos, el gasto, el capital, etc. Se supone que pueden explicarse lógicamente en términos de los datos.

1.22 En una economía hay una o más instituciones que se denominarán "responsables de la política". Entre ellas se tienen, en primer lugar, ciertas autoridades públicas; además pueden ser organismos privados tales como sindicatos, uniones agrícolas y grandes empresas privadas. Como una primera aproximación, con frecuencia consideramos al Gobierno Central como el único responsable de la política. (3)

1.23 Entre los datos hay algunos que pueden ser modificados, en mayor o menor escala, por los responsables de la política. Se les llamará medios de la política económica; aquellos que no pueden modificarse serán llamados otros datos. No siempre los medios serán controlados efectivamente por los responsables de la política; éstos pueden abstenerse de hacerlo. Existen medios de diferentes tipos: varían desde un cambio en los impuestos a la importación de pescado de menos de 2 pulgadas de largo, hasta la nacionalización de la industria del acero. Haremos una distinción entre los medios cualitativos. Los primeros se subdividirán, a su vez, en cambios en "la base" y cambios en "la estructura". Como toda subdivisión, es -

(3) Para una descripción más completa, véase capítulo VIII.

sólo una ayuda para aproximarse al carácter real de las cosas, y sus límites son hasta cierto punto arbitrarios. Algunos medios se pueden clasificar ya sea como cambios en las bases, o como cambios estructurales.

1.24 Las bases, por supuesto, son los elementos dundamentales en la organización de la sociedad humana: los relacionados con los valores espirituales, y aquellos que definen las relaciones esenciales entre los hombres. Ejemplo del primer tipo de bases son la libertad de convicciones o de creencias, el derecho de voto, el derecho de propiedad, las oportunidades para la educación; ejemplos del segundo tipo de bases son los privilegios de ciertos grupos, el grado de división del trabajo y la especialización, el grado de descentralización en la producción y en la política, la existencia de ciertas formas de seguridad social y la democracia industrial.

1.25 El grupo de elementos de la organización de la sociedad humana, que se llama "estructura" es menos importante, y tiene elementos cualitativos así como cuantitativos. Los elementos cualitativos se pueden describir como los detalles de la organización económica y social, como por ejemplo, el número de autoridades de la política, los tipos de impuestos que existen o el sistema de distribución de bienes de consumo (racionamiento o distribución libre), (4) o el grado de monopolización que muestran algunas industrias. Los elementos cuantitativos se pueden ejemplificar con: el número de grupos e instituciones sociales, su comportamiento (esto es, las elasticidades de su demanda o sus propensiones al consumo) el número de bienes disponibles o la composición cuantitativa de la riqueza real de una economía. La poca utilidad de un esquema de clasificación demasiado preciso, lo muestran los casos límite de cambios cualitativos y cambios cuantitativos en la estructura. La abolición de un impuesto existente se puede considerar tanto un cambio cualitativo como uno cuantitativo: reducción a cero del impues-

(4) Se puede preferir considerarlo como una de las bases

to de que se trate. La transformación de un duopolio en un monopolio es otro ejemplo.

La mayoría de los autores econométricos que han escrito sobre política económica no han establecido la distinción entre las bases y la estructura; pero es muy común en la literatura económica y en opinión del autor es de importancia considerable. La característica común de las bases y la estructura es que, por regla general, sólo cambian gradualmente, o con poca frecuencia. Existen muchas buenas razones, y algunas otras no tan buenas, para este cambio lento, razones que van a estudiarse más adelante (véanse capítulos V y VI).

1.26 Resta la clase de medios que, generalmente son de carácter cuantitativo y se utilizan para cambios frecuentes, de hecho para adaptar la economía a los cambios pequeños y frecuentes de algunos otros datos. Esta clase se llamará instrumentos o "instrumentos variables" y son ejemplo de ellos las tasas de impuestos, los renglones del gasto público, las tasas de descuento, la proporción de las reservas y el tipo de cambio. En Holanda, también la tasa de salarios puede ser considerada como un instrumento de política económica.

1.27 Para todos los datos, es decir, para los medios potenciales y otros, puede hacerse una distinción entre aquellos que en ciertos problemas se consideran constantes y los que se supone que varían; un dato no es necesariamente una constante. En general, el dato que sólo cambia gradualmente se considerará como constante, pero algunas veces, para los problemas a largo plazo, los datos que muestran fluctuaciones rápidas, como los datos estacionales o las cosechas, se pueden considerar constantes o previsibles, en un período mayor y los "datos de desarrollo", como la población y la tecnología, se considerarán variables. Por regla general, se tendrá que distinguir entre varios significados de constancia. Por ejemplo, en el problema de la adaptación a plazo corto de una economía al mercado

mundial, los datos del mercado mundial pueden considerarse como datos y constantes; esto es, constantes en relación con los métodos optativos de adaptación que se estudian. Sin embargo, una vez que se encuentra el método más adecuado, serán los cambios en los datos del mercado mundial los que interesen a los responsables de la política y, por tanto, en la segunda etapa de la investigación, serán ellos los que se considerarán como variables. La cuidadosa distinción entre tales etapas de análisis eliminará malas interpretaciones.

1.28 El proceso de adaptación de una economía a los datos cambiantes, que es el problema esencial del "hombre económico" en la práctica, y del economista en la teoría, surge como una consecuencia de cierto comportamiento de los sujetos económicos (ciudadanos, empresas), dentro del marco de las "leves" de la naturaleza, la tecnología y las disposiciones legales del área de que se trate, así como otras reglas del juego. Este comportamiento y aquellas leyes y reglas se formulan como relaciones o ecuaciones económicas. Ejemplos: la "relación demanda" que nos dice cuánto de cierto artículo se demandará bajo circunstancias específicas; o la "ecuación balance de un artículo" que dice que la producción más la importación es igual al consumo más la exportación, más la acumulación de inventarios; o la "ecuación de producción" que expresa que una libra de hilo se puede obtener de 1.07 libras de algodón en rama; o finalmente, la "relación institucional", que dice que el impuesto al ingreso que está sobre el límite de exención. La mayoría de estas relaciones son aproximaciones: la demanda está sujeta a los caprichos personales, varían las calidades del algodón y los impuestos se evaden.

1.29 Al sistema de relaciones que describe en forma aproximada el proceso de adaptación de una economía, se le llama modelo económico; éste describe el comportamiento del mecanismo que los responsables de la política tienen que manejar, o, utilizando una metáfora musical, el que tienen que "tocar". Los modelos se analizan ex -

tensamente en el capítulo II.

1.3. La lógica de la política económica: contribución del Análisis Económico a la Formulación de la Política Económica.

1.31 Como ya se ha señalado, la política económica consiste en la manipulación deliberada de cierto número de medios con objeto de alcanzar ciertos fines. Se pueden reducir los impuestos para estimular la ocupación, o incluir la seguridad social en la ampliación de una distribución equitativa del producto nacional. Esos cambios en los medios pueden utilizarse con objeto de neutralizar el efecto de los cambios en otros datos: por ejemplo, para neutralizar una baja en la ocupación provocada por un cambio en los gustos, o por un aumento en la propensión a atesorar. Si esos cambios en otros datos tienen efectos indeseables sobre la economía, puede ser conveniente "remediar" este "mal", y las "causas" del mismo pueden atribuirse a estos cambios en los otros datos -en nuestro ejemplo, el cambio en los gustos o en los hábitos de atesoramiento-. Sin embargo, quizá el remedio no consista en invertir el cambio inicial de los otros datos, puesto que estos últimos no pueden modificarse deliberadamente. Por consiguiente, no es necesario que haya correspondencia entre las causas y los remedios: un cambio en los gustos puede neutralizarse con un cambio en los impuestos. Las causas quizá sean hasta inútiles para indicar los "remedios". La baja en la ocupación puede deberse a un cambio en la política comercial de algún país extranjero y, sin embargo, deberá tomarse la medida que sería conveniente si la baja fuera ocasionada por una modificación en los gustos internos. No siempre interesan las causas; lo que sí interesa es la manera en que los medios utilizados afectarán a otros fenómenos de la economía.

1.32 La política económica de cierta área puede estar en manos de uno o varios responsables; para empezar, se verá el caso de

uno sólo. Los problemas creados por la existencia de varios responsables al mismo tiempo, se estudiarán más adelante (véanse párrafos 4.4, 4.5 y 5.6) De acuerdo con la naturaleza de los medios utilizados, haremos una distinción entre reformas, política cualitativa y política cuantitativa. Por supuesto, tendrán lugar combinaciones entre estos tipos. Las reformas, que son equivalentes a cambios en las bases, son el tipo de política de mayor trascendencia. Un ejemplo de una reforma es la introducción de un sistema de seguridad social. Llamamos política cualitativa a los cambios en la estructura, esto es, en los aspectos menos esenciales de la organización social, como un cambio en el número de los impuestos. Finalmente, llamamos política cuantitativa a los cambios factibles en los valores de los instrumentos de la política económica. Este es el tipo de política menos ambicioso, más frecuentemente aplicado y se utiliza particularmente para adaptar con rapidez la posición de la economía a las variaciones en los datos cuyo tipo cambia frecuentemente. Ejemplos: las adaptaciones en el gasto del Gobierno, los impuestos, las tasas de descuento o la proporción de las reservas.

1.33 En tanto que los cambios cualitativos, en la mayoría de los casos, también afectan los aspectos cuantitativos de la economía, los medios cuantitativos como tales, no modifican la situación cualitativa, aunque pueden provocar cambios cualitativos (véase capítulo V). La política cuantitativa en el sentido que nosotros le damos, esto es, la manipulación de medios cuantitativos o instrumentos, se dirigirá hacia el logro de cambios en las metas cuantitativas, esto es, cambios en algunas de las variables económicas llamadas variables objetivo o simplemente objetivos. La política cuantitativa puede adoptar una de dos formas diferentes: los objetivos pueden ser fijos o flexibles. Por objetivos fijos queremos decir metas cuyo valor ha sido fijado numéricamente, como por ejemplo, en el caso en que el Gobierno aspirara a un nivel de ocupación "plena" digamos 97% de ocupados) y equilibrio de la balanza de pagos (el déficit de la balanza de pagos igual a cero), o a un programa de inver-

sión especificado numéricamente. Hablaremos de un objetivo flexible si la meta de la política se formula, por ejemplo, como un ingreso real máximo por cabeza, dejando a las circunstancias lo que ese máximo puede significar numéricamente. Este es obviamente el tipo más general, puesto que, en cierta forma, siempre hay intención de lograr el bienestar máximo, cualquiera que sea su interpretación. También representa la analogía en la acción de los individuos, siendo la diferencia, entre otras cosas, que las condiciones impuestas sobre la acción de los individuos son más estrictas que las que deben obedecer los responsables de la política.

1.34 Es necesario considerar la política económica en cierto momento como un todo coherente, debido a la interdependencia que existe entre la mayor parte de los fenómenos económicos. Un cambio en un medio, por regla general, influirá en todas las variables objetivo; los casos en que cierto grupo de medios actúa sólo sobre cierto grupo de variables objetivo, y otro grupo de medios sobre otro grupo de variables objetivo, llamados casos de "partición", son sólo excepcionales. De aquí se desprende que el asentamiento a cierto nivel de cualquiera de las variables instrumento, se debe basar en el grupo completo de objetivos. Un ejemplo práctico: la política crediticia no debe basarse sólo en las necesidades de la balanza de pagos, sino también en las de la ocupación.

1.35 La política económica puede mostrar una "gama" más amplia o más estrecha, según el número de metas y medios que implique. Por tanto, las políticas con una gama son las de tipo más ambicioso, y aquellas con una gama estrecha son las más cautelosas.

1.36 La lógica para hallar la mejor política económica, esto es para encontrar la extensión en que ciertos medios se deben utilizar con objeto de alcanzar ciertas metas es, en cierta forma, una inversión de la lógica a la que el economista está acostumbrado. La tarea del análisis económico es considerar los datos (incluyendo los

medios de la política económica) como dados o conocidos, y el fenómeno económico y las variables (incluyendo las metas de la política económica) como incógnitas. El problema de la política económica considera a las metas como dadas y a los medios como incógnitas, o al menos como parcialmente desconocidos. Su lógica es la más simple en el caso de un problema de objetivos fijos en la política económica cuantitativa. Aquí las incógnitas son simplemente los valores numéricos de las variables instrumento (que se suponen están indicadas cualitativamente por el planteamiento del problema), mientras que los valores numéricos de las variables objetivo están dados.

La lógica de los problemas de la política económica cuantitativa con objetivos flexibles es diferente: es un problema máximo, a saber, encontrar los valores de las variables instrumento que proporcionen cierta función de bienestar un máximo. Su naturaleza matemática es más complicada. En algunos casos puede manejarse sistemáticamente, en otros no, en particular si las variables instrumento están sujetas a ciertas condiciones límite. El problema entonces se convierte en uno de tanteos. Para los problemas de política económica cualitativa la regla son los tanteos: aquí se tienen que estudiar por separado las posibilidades varias entre las cuales se puede optar antes de que se pueda encontrar un óptimo. Esta es la razón principal por la que hemos preferido tratar estos tipos de problemas consecutivamente.

1.37 Como ya se ha observado, el análisis económico no puede proporcionar un tratamiento completo de los problemas de la política económica. Se incluyen elementos "extraeconómicos", especialmente la selección de metas y, en cierta forma, la selección de medios. Sin embargo, el análisis puede hacer algunas contribuciones importantes. Puede a) ayudar a juzgar la compatibilidad de las metas previstas, y de las metas y los medios en combinación, aspectos que se estudiarán más adelante, en los apartados 1.4 y 3.3. Al revelar las contradic -

ciones puede b) reducir las posibilidades y contribuir así a la solución. Finalmente, también puede, como ya se ha visto, y se verá con mucho más detalle en los capítulos III y IV, c) determinar los valores de las variables instrumento en problemas en que los objetivos o fines más generales han sido especificados suficientemente y no puede demostrarse que sean contradictorios.

1.38 El procedimiento de la realización de la política se puede subdividir en ciertas fases, que es útil distinguir. Puesto que la política generalmente surge como una consecuencia de las tensiones entre el estado actual de la economía y cierta situación deseada (las metas), el primer caso consiste en conocer el estado actual de las cosas. Como es indudable que tanto esta etapa como la siguientes requieren de tiempo, con frecuencia será conveniente tratar de hacer una previsión sobre la base de que no habrá ningún cambio en la política. Esto significa que deberán determinarse los cambios probables en "otros" datos, así como su efecto sobre la situación económica. Por ejemplo, se puede esperar que la población y la productividad seguirán en aumento, que el nivel de precios internacionales disminuirá en cierta proporción, etc. Con objeto de estimar las consecuencias de estos cambios del ingreso nacional, de la ocupación, de los precios del país de que se trate y de otras variables, habrá que hacer uso, explícita o implícitamente, de un modelo económico particular, (5) Una vez se ha hecho la estimación probable del estado de las cosas, la segunda etapa del procedimiento consiste en averiguar si este estado difiere de la situación considerada más conveniente. Si se encuentra que éste es el caso, comienza la tercera etapa; estimar los efectos de las posibles políticas económicas entre las cuales se

(5) Para ejemplos de las operaciones indicadas el lector puede acudir a los Central Economic Plans para Holanda, publicados por la Oficina Central de Planeación de ese país.

puede optar. Esto también puede hacerse, en cierta proporción, sobre la base del análisis económico, mientras mayor sea ésta más sencillos son los cambios de la política. Si existe un modelo bastante aceptable de la economía, que incluya a las políticas cuantitativas, se puede decir más que en caso de que se conozca poco acerca del funcionamiento de la economía, o si prevén cambios más importantes. Se puede decir que las tres primeras etapas representan la fase de planeación. Este uso de la palabra planeación no tiene nada que ver con el tipo de política considerado. La planeación en el sentido que nosotros le damos, se puede aplicar a cualquier tipo de política, incluyendo, por supuesto, aquel tipo de política algunas veces llamado "planificación". Este último será analizado brevemente como una política de "decisiones de producción centralizadas" (véase apartado 6.6) La cuarta etapa de la realización de la política es la de efectuar una selección, esto es, tomar una decisión. La quinta etapa es la de ejecución. Las cuatro primeras etapas se pueden indicar como "formulación" de la política y son particularmente el objeto de este libro.

1.4. Los fines de la "Política Económica"

1.41 Los responsables de la política basan sus acciones, consciente o inconscientemente, en preferencias. Escogen ciertas metas porque piensan que son valiosas; algunas veces escogen entre metas optativas o le dan menor importancia a una meta en favor de otra, todo lo cual presupone ciertas preferencias. No están dispuestas a aplicar ciertos medios si consideran que el costo o los obstáculos implicados no están compensados con las metas alcanzadas. De antemano, no se puede asegurar que concuerden entre sí las preferencias utilizadas en diferentes decisiones. Sin embargo, habrá una tendencia hacia la compatibilidad, puesto que la contradicción es sólo falta de conocimiento o de previsión. Si las preferencias concuerdan entre

sí pueden estar representadas por algún concepto central, completo, en las mentes de los responsables de la política, concepto que generalmente se llama "bienestar" o utilidad para la economía a la que se refieren las decisiones. Este concepto de bienestar coincidirá en gran medida, pero no siempre por completo, con cierto concepto de bienestar individual representativo. En otras palabras, la función de bienestar de acuerdo con la cual actúa el responsable de la política, dependerá, entre otras cosas, de los elementos cuantitativos que entran también dentro de las funciones individuales de utilidad. Además, participarán las preferencias colectivas, esto es, las preferencias que toma en consideración el responsable de la política, porque se siente garante de la economía en su aspecto colectivo. Los elementos de importancia para la comunidad como un todo tendrán, cuando menos, una fuerte influencia sobre el responsable de la política.

1.42 Por tanto, los elementos que participan en la función de bienestar del responsable de la política, se refieren a:

a) los elementos que determinan el bienestar individual material y espiritual, tales como la cantidad de bienes disponibles (alimento, habitación, etc.) los esfuerzos que deberán realizarse, las oportunidades de educación, el derecho a tomar parte en las decisiones;

b) los elementos que determinan las relaciones entre los individuos tales como: i) el grado de libertad que se deja a los individuos ii) la frecuencia de conflictos, o el grado de paz social e internacional, y iii) los elementos positivos de las relaciones sociales, esto es, el grado de justicia o el "clima social".

Algunos de esos elementos se especificarán más adelante; algunas veces toman formas especiales, al menos en el periodo corto, como por ejemplo, la forma de mantener cierto número de derechos constitucionales. (6) Muchos problemas difíciles, aun para dar la defi-

(6) Ver página siguiente

nición de estos "elementos", se tienen que resolver antes de que puedan utilizarse en un análisis más riguroso, constituyendo un problema interesante el saber cuántos elementos independientes son necesarios. Para cada elemento, es importante no sólo el valor o la calidad "promedio", sino también las distintas "distribuciones". No sólo tiene importancia la cantidad promedio de alimentos y habitación disponibles, sino también su distribución entre los varios grupos de la población -social, industrial y regional-. No sólo importa la cantidad disponible hoy en día, sino también la de períodos futuros, por tanto, indirectamente, es importante el equipo para producirlo. Los responsables de la política también estarán interesados en el problema del desarrollo futuro y su regularidad. Con mucha frecuencia, agruparán y resumirán los intereses de la población con el auxilio de conceptos que no desempeñan un papel directo en la mente de la mayoría, tales como ingreso o gasto nacional reales, riqueza nacional, superávit de la balanza de pagos, etc.,

1.43 Las funciones de bienestar social de los responsables de la política también se ven con frecuencia influidas por algunas teorías generales o principios que tienden a resumir la experiencia obtenida sobre esta complicada materia o su contenido científico, y que más o menos la delinear. Los políticos liberales, por ejemplo, -tienden a enfatizar la importancia de la libertad económica del individuo, puesto que ellos piensan que se puede confiar en cierto número de fuerzas autoajustables de la economía, que la permiten adaptarse por sí misma a los cambios y encontrar a oscuras su estado óptimo. Los comunistas tienden a dudar de la utilidad de estas fuerzas y están mucho más impresionados por la organización deliberada, di-

(6) Un intento importante de formular los derechos humanos fundamentales fue hecho por la Asamblea General de las Naciones Unidas (véase Universal Declaration of Human Rights, publicación de las Naciones Unidas, 1949, 1.3.).

rigida hacia una mayor igualdad. Enfatizan la inmoralidad de la propiedad privada del capital, pero no consideran que sean inmorales los trabajos forzados, sólo para señalar un ejemplo. Los nacionalistas se impresionan especialmente, en la mayoría de los casos, por los "intereses nacionales", acerca de los cuales tienen numerosos conceptos míticos, no de carácter principalmente económico. Los socialistas, aunque también son sensibles a una mayor igualdad entre los individuos, y no están dogmáticamente en favor de la libre empresa, han sacado conclusiones de su propia experiencia con los dictadores, y dan un mayor valor a la libertad que los comunistas.

1.44 Con objeto de hacer comparaciones entre las funciones de bienestar se utilizará el concepto de semejanza. Dos funciones de bienestar serán completamente semejantes si las mismas variables participan en ellas en la misma forma matemática, pero las variables en una función se refieren a un individuo o grupo, y las de la otra, a otro individuo o grupo. La semejanza absoluta equivale a gustos o preferencias iguales de los individuos a los cuales se refieren las funciones de bienestar; estos individuos pueden ser también responsables de la política. Algunas variables, en una función de bienestar de un responsable de la política, se referirán a la distribución de cierto fenómeno (digamos, por ejemplo, el ingreso real) entre los individuos de la economía.

Como la distribución en un grupo mayor es un concepto más complicado que la de uno menor, estas variables pueden no ser las mismas en ambos casos; esto será impedir la existencia de una semejanza completa entre las funciones de bienestar, de los responsables de la política, relativas a economías de diferente tamaño. Como un ejemplo extremo se puede afirmar que, en una función de bienestar individual, ni siquiera se aplica el concepto de distribución entre los individuos del grupo. Sin embargo, en cuanto se puede caracterizar la

distribución con suficiente exactitud, mediante algún método estadístico independiente del tamaño del grupo, se introduce nuevamente la posibilidad de semejanza entre funciones de bienestar para economías de diferente tamaño.

La semejanza también puede ser incompleta y hablaremos de esto cuando aparezcan las mismas variables en las funciones de bienestar de dos individuos o de dos grupos, pero con coeficientes ligeramente diferentes, cuando se presenten en ellas variables que no son exactamente las mismas, pero sí de tipo comparable, o cuando ocurran ambas cosas.

Puede surgir una complicación si entre las variables de la función de bienestar también hay variables instrumento (u otros "medios") que representan el costo y las fricciones comprendidas en el uso de tales medios (véase apartado 1.7). Si tenemos que comparar una comunidad grande con una pequeña, el uso del mismo instrumento, en el mismo grado, tiene que ser valuado en forma diferente en ambos casos, puesto que para una gran comunidad, sus costos y fricciones pueden ser diferentes de lo que serían en una pequeña. Por un lado, puede haber "economías de escala", que hagan más barato organizar la misma cosa en una comunidad grande que en una pequeña. Por otro lado, y esto probablemente se puede aplicar a unidades tales como los propios países, puede volverse más caro y difícil organizar algo en un área muy grande. Aún con la misma distribución de gustos entre los individuos ya no habrá semejanza entre las funciones de bienestar de los responsables de la política de la comunidad pequeña ni de la grande.

1.45 En esta terminología puede haber cierto grado de semejanza entre las funciones de bienestar individual y la del responsable de la política. Mientras más democrática sea la comunidad, más

capacitados estarán los ciudadanos para fomentar esta semejanza, con la condición de que para esta comparación se considere al individuo representativo definido de alguna manera razonable. Sin embargo, precisar más esta definición difícilmente se justifica, puesto que es claro de antemano que la semejanza no puede ser ni será nunca completa. Como ya se ha observado, el responsable tiene que dar una mayor importancia a algunos elementos de los que forman la comunidad como un todo, lo que puede interpretarse en el sentido de que deberá haber tolerancia para corregir ciertas contradicciones dentro de las funciones de bienestar individual o entre ellas. Si la gente siente preferencia a corto plazo por ciertos estimulantes que, en el período largo, son perjudiciales para su salud, el responsable podrá corregir esto algunas veces (aplicando impuestos al consumo, por ejemplo). Si la gente, en forma individual, tiende a evadir los impuestos, la autoridad deberá favorecer las medidas indicadas contra tal evasión. Si algunos grupos de la población, por falta de visión, prefieren no ser educados o adiestrados, quizá la autoridad pueda forzarlos a ir a la escuela, etc. Finalmente, el responsable debe tener un conocimiento más detallado acerca de las variables que entran en la función de bienestar.

1.46 En vista de lo anterior, el autor duda que tenga mucha importancia el que las funciones de bienestar social puedan o no derivarse de las individuales; problema al cual se ha aplicado cierto análisis de alta calificación (7) Por el momento parecen ser tan gran

(7) Keneth Arrox, *Social Choice and Individual Values*, Nueva York, 1951. Véase también Leo A. Goodman y Harry Marcowitz, "Social Welfare Functions Based on Individual Rankings", *The American Journal of Sociology* vol. LVIII (1952), p. 257.

des los márgenes de inexactitud para las mencionadas tolerancias dentro de las contradicciones y tan limitado nuestro conocimiento exacto de las funciones de bienestar individual, que la teoría de la política económica haría mejor en tomar como punto de partida la función de bienestar de los responsables de la política. Pero sin duda esto sólo debe ser una actitud temporal.

1.47 Los fines de la política económica han cambiado bastante en el curso de la historia. Probablemente esto se ha debido en parte a los cambios generales en los fines individuales; pero los cambios en las convicciones económicas han sido más importantes. En particular, la creencia de que el mecanismo económico puede tener suficientes fuerzas inherentes de autorregulación, ejerció una considerable influencia sobre la opinión pública en el siglo XIX. En la medida en que esta creencia sea aún correcta, la política económica puede basarse en la abstención. Los políticos liberales, basados en la escuela liberal de la ciencia económica, mantenían con vigor esta creencia, y, por consiguiente, redujeron al alcance de la política económica; pero creían que era necesario tener una estructura legal con objeto de evitar que el fuerte explotara en forma excesiva al débil.

En décadas recientes, la fuerza de esta creencia en el poder de autoajuste de la economía ha padecido graves fluctuaciones. Se redujo ante la gran depresión y nadie se atrevió a acogerse a ella durante la dos guerras. Aparecieron creencias opuestas que enfatizaban la necesidad de toda clase de regulaciones y hubo cambios en la opinión pública, que correspondían a los fuertes cambios en las condiciones económicas. Sin embargo, en total, ha ganado apoyo la opinión de que las fuerzas de autoajuste no son universales, sino que dependen de un número de circunstancias que pueden especificarse claramente. Se puede demostrar que en los casos de escaseces extremas,

para señalar el ejemplo más importante, las fuerzas de autoajuste, trabajan sólo con muy pequeña efectividad (véanse apartados 5.2, 3.7 y 4.3). Tal cosa puede ser importante tanto para los países desarrollados, en épocas de extrema escasez, como para los poco desarrollados, aun en periodos normales.

1.48 Puede ser útil dar un breve resumen de los fines de la política económica en los tiempos modernos. De todas maneras, es indudable que existen bastantes diferencias de opinión sobre este particular y que, por tanto, nuestro resumen sólo trata de ser un "promedio" de las preferencias existentes y puede estar influido por las preferencias personales del autor. Los puntos siguientes parecen ser los fundamentales:

a) Mantenimiento de la paz internacional. Hasta hace unas décadas este punto no era considerado, por lo general, como un renglón de la agenda de la política económica. Actualmente debe serlo, puesto que las bases mismas de nuestra existencia están en juego. Pero hubiera sido sensato que, en 1914, los economistas ya hubieran subrayado la paz como un elemento del bienestar humano y que los responsables de la política económica no la hubieran considerado como un elemento extraño.

b) Gasto real máximo per capita con ocupación "plena" y equilibrio monetario. Mientras en este enunciado el gasto real per capita representa el bienestar material, se ha agregado la ocupación plena con objeto de recordarnos la importancia del trabajo como parte de la vida humana. No deberá aceptarse un bienestar material máximo, a expensas de la desocupación, a menos que sea temporal y restringido en magnitud. La palabra "plena" se da entre comillas, puesto que hay que admitir que un pequeño porcentaje de desocupación será inevitable por razones técnicas, y no será grave si no hace siempre dema-

siada presión sobre el propio pueblo. El equilibrio monetario, que será definido con más precisión posteriormente (véanse apartados 3.5 y 4.1), hablando en general, representa el mantenimiento del poder adquisitivo del dinero, punto de interés para todos aquellos que tienen que vivir de los ahorros y para el propio proceso del ahorro y, en consecuencia, del desarrollo. Será correcto poner en duda que la meta deba ser la del bienestar material máximo, puesto que, para algunas de las comunidades más ricas, podría parecer mejor tratar de alcanzar un óptimo más que un máximo. Las necesidades humanas no son infinitas, como han sostenido incorrectamente algunos economistas; pero en vista de la extrema pobreza de la mayor parte de la población mundial, la meta de un ingreso real máximo per capita todavía constituye una buena aproximación. Se ha escogido al gasto real como meta, en lugar del ingreso real; la diferencia entre ambos consiste en que el gasto real mide la cantidad de bienes disponibles una vez gastado el ingreso, mientras que el ingreso real mide la cantidad de bienes producidos.

c) Mejoría en la distribución del ingreso real o del gasto, entre grupos sociales y países. La expresión es necesariamente vaga, puesto que lo que para algunos significa mejoría, para otros podría parecer empeoramiento. La intención es indicar que la distribución existente no es la óptima, y debe ser objeto de estudio y modificación; la opinión del autor es que ambas distribuciones, en casi todos los aspectos, son muy desiguales. Se dirá más sobre este particular en los apartados 3.6 y 6.4.

d) Emancipación de ciertos grupos no privilegiados. Este punto tampoco es considerado por algunos como tema de la política económica. Sin embargo, puesto que la vida económica y la social no pueden separarse, y en vista de la abrumadora importancia que el problema

social tiene para una gran parte de la población mundial, este punto representa un renglón de gran importancia en el bienestar mundial. Se refiere a los trabajadores y campesinos de los países menos prósperos, pero también a algunos otros grupos e inclusive a los países más prósperos.

e) Tanta libertad personal como sea compatible con los otros fines. La importancia de la libertad para los grandes grupos, aunque particularmente para los grupos más independientes de la población, ha sido reconocida cada vez con mayor claridad desde la reaparición de las dictaduras. El punto es, por tanto, esencial, especialmente si implica aspectos espirituales. Cierta falta de libertad en materia económica no es muy seria, si es la contrapartida necesaria de otras ventajas sociales y económicas. La fórmula final debería ser una combinación óptima entre a), b), c), d) y la libertad. Puesto que nuestro conocimiento actual es sólo vago acerca de la mayoría de los elementos cualitativos de c) d) y e), la expresión exacta tiene poca importancia, por el momento.

1.49 A fin de que puedan tomarse decisiones prácticas en materia de política económica, será necesario con frecuencia conocer la importancia relativa atribuida a los fines más importantes. En la mayoría de los casos ese conocimiento no se ha obtenido hasta ahora explícitamente, aun cuando en realidad no sería difícil hacerlo, por ejemplo, con la ayuda de entrevistas. En lenguaje técnico no sería difícil elaborar curvas de indiferencia de los responsables de la política respecto a la ocupación, la balanza de pagos, los excedentes, la elevación de precios, etc., Los problemas que se plantearán podrían ser del tipo siguiente: ¿hasta qué punto está usted dispuesto a aceptar la elevación de precios si puede lograr un 1% de aumento en la ocupación? Por supuesto que tales problemas deben plantearse a diferentes responsables, y debe aclararse que la respuesta dependerá de

la situación inicial.

Además del acopio explícito de tales datos, se puede tratar de descubrir cuáles han sido las valuaciones implícitas que han intervenido en las decisiones prácticas. Tales juicios valorativos implícitos, por supuesto, se hacen continuamente; la selección de un grupo de objetivos es un ejemplo. Sin embargo, con una investigación más cuidadosa puede aparecer frecuentemente, que una formulación explícita sería instructiva para el propio responsable (véase apartado 1.6).

Por supuesto, también se puede tratar de elaborar funciones de bienestar sobre la base de algún conocimiento intuitivo acerca de las preferencias de los responsables. Una declaración simple sería que hay dos tipos variables objetivo que distinguir, a saber, aquellas cuyos valores óptimos están dentro del campo de los valores accesibles, y aquellas cuyos valores óptimos están fuera de ese campo. En muchos países desarrollados la ocupación es un ejemplo de la primera categoría; el valor óptimo puede ser 97%, valor que frecuentemente es superado. Es menos deseable tener 100% que tener 99% de ocupación. La relación entre la ocupación y el bienestar en tales países será una curva con un máximo y no puede representarse por una función lineal. Un ejemplo de la última categoría puede ser, aun para muchos países desarrollados, el gasto real per capita. Dentro de límites amplios, un aumento en esta variable objetivo deberá considerarse como un adelanto. La relación entre gasto real per capita y el bienestar, deberá ser una curva ascendente y puede aproximarse a una función lineal. (8)

1.5 Contradicciones entre los fines individuales y los colectivos

1.51 En la sección anterior tratamos de describir la naturaleza

(8) Ver página siguiente

de los fines de la política económica y las relaciones que pueden existir entre las preferencias individuales de los ciudadanos y las preferencias del responsable con respecto a la unidad colectiva de la cual es garante, llamadas brevemente fines colectivos. Como se a firmó en el párrafo 1.3, la contribución que el análisis económico puede hacer a la formulación de una política económica consiste, en tre otras cosas, en juzgar la compatibilidad de los fines. En la presente sección se hará el intento de exponer tal juicio.

Puesto que los fines de la política económica están, en última instancia, conectadas con los fines de la actividad económica individual, las contradicciones en los primeros se derivarán en cierto sentido de las contradicciones en los segundos. Debido a los lazos íntimos que existen entre la actividad económica y la forma de vida general, las contradicciones del comportamiento humano, incluyendo el comportamiento cultural, en general, no pueden pasarse por alto. Si vamos en busca de las contradicciones, nos encontraremos con los sociólogos en su búsqueda de la explicación de la crisis cultural actual. Sin embargo, nuestras observaciones sólo serán breves indicaciones, y probablemente estarán influidas por las preferencias personales del autor.

1.52 Por una contradicción en los fines entendemos una situación en que algunas cosas están dirigidas a lo que es incompatible en última instancia con otros fines a que se aspira al mismo tiempo. Un ejemplo muy simple es tener el objetivo de comer un pastel, junto con el de conservarlo. El objetivo divertirse, y, por tanto, no ahorrar, puede más tarde impedir que la misma persona se divierta.

(8) Para otros ejemplos y su aplicación, véase J. Tinbergen, Centralization and Decentralization in Economic Policy, Amsterdam, 1954

Un gobierno puede mantener los salarios muy bajos con objeto de permitir que el país se desarrolle rápidamente; pero si va demasiado lejos, puede provocar una guerra civil que destruya las ventajas del desarrollo hasta entonces obtenido.

Hablando de fines colectivos, no clasificaremos como contradicción la divergencia que puede existir en los fines individuales de los ciudadanos entre sí, y aun las divergencias que pueden existir entre los fines individuales de todos los ciudadanos, por un lado y las de los responsables por el otro. Es natural que los diferentes individuos tengan fines diferentes, y si existen divergencias demasiado grandes entre las preferencias de los ciudadanos y las de los responsables, hay una imperfección en el sistema de representación.

Por interesante y difícil que sea este último problema, no lo consideramos como un caso de contradicción. Existirá sólo si se aplica la definición anterior cuando la satisfacción de ciertos fines impide la de otros.

1.53 En general, se puede afirmar que las contradicciones son consecuencia de las imperfecciones de la mente humana o del imperfecto control de la mente sobre los deseos. La habilidad mental para penetrar en las interrelaciones del mundo, es limitada; éste es un estado de cosas reconocido en expresiones tales como "estrechez mental", "falta de visión", y "superficialidad", aplicables a la mayoría, si no es que a todos los humanos. Ese estado de cosas también se refleja en el escaso desarrollo de la ciencia. Afirmación verídica para toda la ciencia, pero relativamente más cierto en los casos más difíciles que en los sencillos; por ejemplo, en la sociología que en la economía. El resultado es un estado de cosas que necesariamente trae consigo la sustitución del conocimiento real por el dogma.

Las contradicciones, por su naturaleza, ocurren más frecuentemente en aquellos problemas en los que existe una separación marcada entre causa y efecto; separaciones en el tiempo, así como en términos de distancia social y geográfica. Cuando los efectos están distantes, hay una mayor posibilidad de que se tomen decisiones o se desarrollen deseos que se lamentan más tarde.

1.54 Las contradicciones más importantes y comunes del comportamiento económico individual, y de ahí los fines a corto plazo, son aquellas que se refieren a la selección de la educación y a la creación de una familia. Hablando en general, demasiados jóvenes prefieren poca educación y se preocupan poco de la planeación familiar. Ello se debe evidentemente a la falta de visión de otros y a la de ellos mismos. La prueba de la contradicción dice que, si ellos pudieran escoger otra vez, lo harían en forma diferente; lo cual sigue siendo cierto para varias generaciones sucesivas.

Otra importante contradicción en las metas individuales es la falta de interés hacia el bienestar de otras personas, característica de la civilización actual y que puede deberse en parte a las enseñanzas de la escuela liberal de Manchester: es suficiente para el bien de todos el que uno se preocupe por sus propios intereses. Lo cual está asociado con la creencia o teoría de que no hay límite a las necesidades, por lo que vale la pena seguir acumulando riqueza personal, aunque ya se haya alcanzado el nivel suficiente. De hecho, al pasar cierto límite, declina con rapidez el aumento en la satisfacción derivada de cantidades adicionales de bienes. Entre sus consecuencias se encuentra el fenómeno bien conocido de la sobresaturación, que se observa en los individuos adinerados, o aun en las poblaciones ricas, caracterizado por un tremendo desperdicio de recursos y la creación de necesidades inventadas. La doctrina de que cada país debe usar sus propios recursos sólo para su propio bienestar es otra expresión de este tipo de pensamiento, que

impide el paso a posibles métodos importantes para mejorar la estabilidad social mundial.

1.55 Por supuesto que las contradicciones en los fines de los ciudadanos se reflejarán, en cierto grado, en los fines de los responsables. En caso de que los responsables de la política puedan resolver satisfactoriamente las contradicciones, tal cosa no sucederá.

Las contradicciones más dramáticas entre los fines colectivos son aquellas responsables de la guerra, contrarias en los tiempos modernos a los fines de la mayor parte de los gobiernos y de los pueblos. Es fácil decir esto, pero no es tan sencillo descubrir dónde están las contradicciones. Los problemas que implican son en gran parte de carácter no económico, pero su importancia para la política económica es tan grande que cuando menos deben mencionarse. Cualquier cosa que pueda hacerse para evitar la guerra, tiene una importancia capital en el total de los fines económicos.

Además de este complejo de metas, el autor encuentra importantes contradicciones en los fines señalados en cuanto al tamaño de la población, las facilidades de educación y las desigualdades sociales y geográficas. Las metas de población subestiman las consecuencias de la sobrepoblación; aquellas relativas a la educación subestiman las consecuencias de la falta de ella, y las consecuencias de las desigualdades actuales también se subestiman. Esto último se aplica a las desigualdades sociales dentro de cada país, así como a las desigualdades entre los países. No se aplica en igual grado a todos los países, por lo menos en lo que respecta a los países escandinavos y anglosajones y a otros pocos de tipo comparable.

Las contradicciones que sólo tienen importancia local, pero que tienen mucha importancia en los países en que existen, se encuentran en los fines de la política de desarrollo, siempre que

esa política conduzca a inflaciones graves. La existencia de inflaciones serias prueba que ha sido demasiado ambiciosa la suma total de los fines a que se ha aspirado. En la mayoría de los casos se debe a que se desea desarrollar el país y al mismo tiempo mantener el nivel de consumo existente. Sin la ayuda extranjera, esto es im posible; sin embargo, la ayuda extranjera insuficiente puede ser en sí misma, consecuencia de contradicciones en la política económica internacional.

1.6. Algunas sugerencias respecto a los fines

1.61 Otra contribución que el análisis económico puede hacer en la formulación de la política económica, se refiere a las suges tiones respecto a los fines. Pueden tener por objeto:

- 1 Tomar nota de nuevos hechos o nuevos conceptos;
- 2 Eliminar las contradicciones observadas;
- 3 Dar forma definitiva a fines vagamente planteados; volver a formular viejas metas o crear nuevas. Se indicarán algunos ejemplos sin intentar presentar un tratamiento coherente.

1.62 Quizá el mejor ejemplo de nuevos hechos, de los que se debe tomar nota en la formulación de cualquier política, es la situación creada por las armas atómicas. Puede decirse que estas armas han introducido la probabilidad de que su uso arrase a una nación antes de acabar con su aparato militar, contrariamente a lo que hasta la fecha ha sucedido.

Esta nueva situación requiere una técnica de política internacional y militar que puede ser completamente diferente a la existente hasta la fecha. No entraremos a estudiar problemas importantes como éste, puesto que no se consideran problemas económicos, pero es necesario enfatizar su importancia vital para la política económica.

1.63 Si es correcta nuestra tesis de que las necesidades humanas, en lugar de ser limitadas, tienen de hecho un tope, esta tesis puede constituir otro ejemplo (en esta ocasión de carácter puramente económico) de un nuevo concepto, cuyas consecuencias para los fines de la política económica necesitan investigarse. La conclusión general parece ser que se debe dar más énfasis a un cierto grado de igualdad en la distribución.

1.64 Para suprimir algunas de las otras contradicciones discutidas en el apartado 1.5, se puede presentar la sugestión de que debe incluirse una mayor planeación familiar y una mayor educación en los programas actuales de política económica. Además, se deben recomendar metas financieras más ortodoxas para cierto número de países.

1.65 El dar forma o reformular los fines vislumbrados sólo vagamente, se puede ejemplificar con la meta de la justicia social. La justicia social, cualquiera que sea su significado, es una meta de política económica y social que tiene una gran importancia en la mente de muchos ciudadanos de muchos países. Sería muy importante intentar definir la justicia social en tal forma que se ajuste a los sentimientos de la mayor parte de la población y que se concilie con el análisis científico. La justicia social tiene esencialmente que ver con la comparación de las satisfacciones de diferentes individuos.

1.66 La contribución hecha a nuestro problema por la mayor parte de los economistas actuales, ha sido declarar imposible la comparación de las satisfacciones de diferentes individuos. Esta contribución no es muy constructiva, puesto que implica:

I. Qué todos los sentimientos acerca de la justicia social carecen de significado;

2 Que los científicos no pueden hacer ninguna contribución, - y, en consecuencia,

3. Que queda para otros, que frecuentemente carecen de educación científica, hacer tal contribución.

La primera implicación es especialmente importante, puesto que significa que las numerosas decisiones tomadas realmente, acerca de cuestiones de distribución, también podían haberse realizado de otra manera.

1.67 Una minoría de los economistas actuales tienen otra actitud. Ellos no excluyen a priori que puedan hacerse comparaciones; sólo opinan que, hasta ahora, no se ha desarrollado un método general, aun cuando existan métodos aplicables a hipótesis especiales. Sin embargo, es posible, por varias razones, que se encuentren métodos generales. En primer lugar, continuamente se toman decisiones que implican tales comparaciones, el ejemplo más simple son las decisiones tomadas dentro de la familia. En el caso ideal, se puede decir que el jefe de familia compara, en su propia mente, las satisfacciones de los miembros de la familia, y si su "proyección" mental del bienestar de los miembros de la familia es correcta, habrá sido posible hacer la comparación debido al hecho de que esas proyecciones son realizadas por un individuo, usando un sistema de preferencias para apreciarlas a todas. Las decisiones de este tipo no se limitan a los jefes de familia, sino que son tomadas por un gran número de organizadores, responsables de la política, jueces, etc. Cuando menos, la medida en que tales decisiones son compatibles y sistemáticas, puede ser objeto de un estudio serio.

En segundo lugar, continuamente se hacen comparaciones entre

la gente experimentada, acerca de situaciones cambiantes, cuando toma sus propias decisiones. La esencia de este tipo de comparación es que aquellas a las que se refiere no sólo han pasado por diferentes situaciones externas, sino que también pueden haber sufrido un cambio en las condiciones internas. Un hombre ignorante que recibe un curso de adiestramiento ha sido transformado de un tipo en otro. Un individuo que era sano y se enferma, un hombre que ha vivido bien y sufre de pobreza, ambos han sufrido una transformación interna y podrán ser capaces mentalmente de hacer comparaciones. Los procesos de transformación como éstos quizá son raros actualmente, pero el desarrollo de las ciencias médica y psicológica es capaz de hacer posible que se amplie su número y alcance,

En tercer lugar, por el mismo desarrollo de las ciencias médica y psicológica, puede ser posible determinar cuáles compensaciones, para cierto número de "limitaciones", son suficientes para neutralizar, en términos de satisfacción, tales limitaciones. A esto podrá llamársele el punto de vista analítico, para distinguirlo de los otros dos que son sintéticos. Gradualmente puede llegar a ser posible "construir" un tipo de hombre A, imponiendo al tipo B un número de "limitaciones"; y al hombre A puede dársele entonces cierto número de compensaciones con objeto de hacerlo "igualmente feliz" que el B.

En forma semejante, es posible hacer contribuciones jugosas a este problema, que no es el primero en la historia de las ciencias en ser considerado, por científicos renombrados, como insoluble en principio.

1.7. Medios de la Política Económica

1.71 No es indiferente para el bienestar los medios de polí

tica económica que se utilicen: su aplicación implica ciertos costos, tanto materiales como inmateriales. Los costos materiales son todos los sacrificios que deberán hacerse en términos de recursos, esto es, el uso que haga el responsable de la fuerza de trabajo, del capital (bajo la forma de edificios u otras) y de los recursos naturales (por ejemplo, áreas para ejercicios militares). Los costos inmateriales incluyen la aversión de los ciudadanos a ciertas restricciones a su libertad, o las fricciones que surgen de las mismas; en realidad, éstas también pueden ocasionar costos materiales. Hablando en general, los costos dependerán de la medida en que se usen los medios de la política, y pueden ser diferentes para diferentes tipos de medios. En cualquier caso, intervienen en la función de bienestar del responsable, o cuando menos deben intervenir. De aquí se deriva que deben evitarse las aplicaciones innecesarias de medios, y así, la gama de los medios utilizados será más amplia en un momento y más reducida en otro. Esa gama puede también diferir de un país a otro. También ocurren variaciones como resultado de cambios en las ideas prevalecientes. Durante la época liberal, hubo una tendencia a reducir la gama de medios, mientras que, durante la gran depresión y las dos guerras mundiales, dicha gama se amplió rápidamente: la naturaleza de las emergencias a las que había que hacer frente requerían la aplicación de una gama más extensa de medidas de la política económica. Como veremos más adelante, hay buenas razones para recomendar un aumento de la intervención, tanto durante periodos de extrema escasez como en tiempo de guerra y en periodos de extremo desempleo, puesto que en tales circunstancias la adaptación automática de la economía se vuelve menos eficiente.

1.72 Algunos partidos políticos tienen ideas preconcebidas acerca de la gama deseable. Tales ideas pueden representar ciertas restricciones parciales en los problemas de política económica; pe

ro más frecuentemente significan una restricción en el tipo de instrumentos a utilizarse. Diversos grupos políticos de los países occidentales, por ejemplo, excluirían en principio la medida de la "nacionalización"; cierto número de ellos, en tiempos "normales", también rechazarían a priori los medios que implican el control de precios. Otros grupos se oponen en principio, con igual vigor, a cualquier aumento en las horas de trabajo o a la reducción de ciertos beneficios de seguridad social. Por supuesto que tales actitudes dogmáticas no interesan al científico, ni tampoco a aquellos que tratan de encontrar, con la mente libre de prejuicios, la solución más eficaz de una dificultad en cada situación particular. Una aparente actitud dogmática puede tener justificación parcial si se apoya en el intento de tomar en cuenta las consecuencias últimas de una política que no se relaciona directamente con la situación de que se trate. Este elemento -previsión real-, por supuesto, no debe rechazarse. Se deriva del requisito de que la política económica se debe considerar siempre como un todo coherente.

1.73 Si se toman en cuenta los efectos de una medida, y su aplicación depende, como debe ser, de su eficacia para tratar el "mal" que se quiere eliminar, se concluye que serán precisos más medios cuanto más difícil sea el problema. En una situación difícil son mayores las ventajas que se obtendrán con la aplicación de ciertos medios, y de ahí que se puedan soportar más "costos", antes de que se alcance el óptimo.

1.74 Las desventajas relacionadas con el uso intensivo de ciertas medidas pueden ser mucho mayores relativamente, que aquellas relacionadas tan sólo con un uso moderado. Esto puede imponer limitaciones en su uso, esto es, puede conducir a la regla práctica de que difícilmente sea "costeable" aplicarlas por arriba de cierto límite más o menos bien definido. Tal límite se llamará "condición limítrofe", de acuerdo con la terminología matemática

tica existente. Puede ser, por ejemplo, que cuando se aumenten los impuestos al ingreso más allá de cierta cifra, la evasión asumirá grandes proporciones, trayendo consigo un costo extra excesivo en su sentido más amplio. Por esta razón, puede ser sensato no elevar esos impuestos más allá de tal límite, límite que puede ser diferente para países y periodos diferentes. (9) o puede ocurrir que una reducción de salarios de cierta extensión provoque tal oposición entre los trabajadores que habrá que reconocer que ahí existe cierta condición limítrofe. Se puede decir que las condiciones limítrofes representan algunas veces las líneas de defensa de ciertos grupos sociales, pero no siempre tienen que ser líneas de defensa justificadas.

1.75 Ciertas medidas pueden ser incompatibles con respecto a un grupo dado de fines. Este término lo utilizaremos para aquella situación en que el conjunto de los medios considerados no puede conducir a los fines establecidos; o cuando alguno (o todos ellos) sea demasiado restringido en sus efectos para obtener las metas señaladas. El solo impuesto al tabaco, cualquiera que sea el nivel aunque se eleve, no puede ser suficiente para resolver el problema de un déficit serio en la balanza de pagos. La tasa de descuento, por más vigorosamente que sea manejada, no puede sacar a un país de una depresión profunda. La falta de compatibilidad en un grupo de medios y fines no se puede atribuir a insuficiencia de los medios considerados; puede también atribuirse a exceso de ambición en los fines establecidos. Algunos ejemplos se darán en los capítulos III y IV. La contradicción puede ser imperceptible en el período corto, pero sólo aparecerá si se consideran las consecuen-

(9) Colin Clark, *Welfare and Taxation*, Oxford, 1954, considera que el 25% del ingreso nacional es el límite más allá del cual no se pueden aumentar los impuestos sin causar inflaciones. Ver también "Public Finance and Changes in the Value of Money" *The Economic Journal*, vol. 55 (1945) P.371.

cias a largo plazo. Un aumento de los salarios quizá sea una forma de mejorar la distribución del ingreso, pero si es muy acentuado, puede poner en peligro la futura ocupación y, al hacerlo así, afectar adversamente la distribución del ingreso en algún período posterior.

Instituto de Salud Colectiva

Universidad Nacional de Lanús

Caracas: abril de 1.965
DH/.