

REFLEXIONES PARA UNA TEORÍA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Antonio Sánchez Andrés*
Universidad de Valencia

RESUMEN

En este trabajo se discute acerca de la construcción de una teoría de la política económica. Los análisis de política económica se remontan al cameralismo y fueron estimulados dentro del pensamiento económico alemán en el siglo XIX. Hasta ese momento, se sistematizaron los estudios, pero faltó una base teórica unificadora. Posteriormente, las discusiones sobre la constitución de una teoría de la política económica se reavivaron después de la II Guerra Mundial, pero estas quedaron estancadas en los años 80. En este trabajo se propone recuperar este debate. Se plantea que sí es posible constituir una teoría de la política económica y se ponen de manifiesto algunas líneas de trabajo para su construcción. Finalmente, se apunta que la metodología que debería seguirse sería institucional, diacrónica y comparativa.

PALABRAS CLAVE: metodología, política económica, historicismo, institucionalismo.

REFLECTIONS FOR A THEORY OF ECONOMIC POLICY

ABSTRACT

This paper discusses the construction of a theory of Economic Policy. Economic policy analyses date back to Cameralism and were stimulated within German economic thought in the 19th century. Up to that time, studies were systematized, but a unifying theoretical basis was lacking. Subsequently, discussions on the constitution of a theory of Economic Policy were revived after World War II, but they were paralyzed in the 1980s. This paper proposes to recover this debate. It is argued that it is possible to constitute a theory of Economic Policy and some lines of work for its construction are highlighted. Finally, it is pointed out that the methodology to be followed should be institutional, diachronic and comparative.

KEYWORDS: methodology, economic policy, historicism, institutionalism.



En este trabajo se discute acerca de la construcción de una teoría de la política económica. Desde ciertos puntos de vista, se niega a la política económica una autonomía como disciplina y solo se le atribuye ese rango a la teoría económica. Sin embargo, al menos desde principios del siglo xx, comenzó una discusión acerca de la construcción de una teoría de la política económica autónoma. Los análisis de política económica se remontan al cameralismo y fueron estimulados dentro del pensamiento económico alemán en el siglo xix. Posteriormente, las discusiones sobre la constitución de una teoría de la política económica se reavivaron después de la II Guerra Mundial, pero finalmente estas quedaron estancadas en los años 80. En este trabajo se propone recuperar este debate. Se plantea que sí es posible constituir una teoría de la política económica, aunque para ello se requiera introducir las discusiones sobre la formación de la agenda y la aplicación de las políticas económicas, que deben añadirse a su diseño. Desde este punto de vista, sí que es posible constituir una teoría de la política económica que se abordaría desde un marco institucional, diacrónico y comparativo.

Este trabajo comienza ofreciendo una visión sintética sobre los orígenes de los análisis de política económica. A continuación, se exponen las tendencias tradicionales sobre las concepciones de la política económica. Posteriormente, se apuntan unos elementos (formación de la agenda y aplicación de las políticas económicas) que se han de considerar explícitamente como elementos esenciales para profundizar en la construcción de una teoría de la política económica. Finalmente, se expone un método, sustentado en la comparación, sincrónica y diacrónica, de experiencias reales (consideración de instituciones), que puede permitir obtener los componentes esenciales de dicha teoría de la política económica.

1. LOS ORÍGENES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

La política económica encuentra sus antecedentes en los mercantilismos y, más concretamente, en el cameralismo. Los estudios cameralistas proliferaron entre los siglos xvi y xviii. Estos se referían a las gestiones del Estado, subrayando el sector exterior (mercantilismo) o teniendo como referencia la generación de riqueza interna (cameralismo). En ambos casos, se estimuló la organización de una política fiscal, exterior y, en ciertos casos, de una de tipo social (Weber, 1964, pp. 1053-1055 y Tomás, 1984a, pp. 11-40).

Por sus implicaciones internas, se puede atribuir al enfoque cameralista una mayor influencia sobre la actividad estatal, pero también por su impacto posterior en un posible desarrollo de una teoría de la política económica con entidad propia.

* Profesor titular del Departamento de Economía Aplicada –Política Económica–. Universidad de Valencia. *E-mail*: tono.sachez@uv.es.

En el caso de los cameralistas, ubicados en las zonas de Austria y los principados alemanes, además tenían una preocupación muy especial por el aumento de la riqueza nacional, fuente de sustento del soberano del territorio. El cameralismo supuso el desarrollo de una teoría de la administración con una visión muy práctica. Trataba de ofrecer un conjunto de reglas técnicas orientadas a gestionar las propiedades y recursos de los soberanos (intervenciones del Estado), recomendaciones que, por consiguiente, contemplaban unas instituciones y un marco legal concretos. (Pribram, 1896, pp. 95-98)¹.

El propio Sonnenfels, a mediados del siglo XVIII, distinguió en su sistematización de las ciencias camerales tres partes, a saber, las ciencias policiales (referentes al orden público y moral), las de acción económica (orientadas a aumentar la productividad de las actividades agrarias y de la mano de obra) y las financieras (que pretendían aumentar los ingresos reales) (Grimmer-Solen, 2017, pp. 135-136). Así pues, en la segunda parte mencionada comienza a atisbarse el estudio sistemático de la intervención del Estado en la economía. Por tanto, el cameralismo supuso un antecedente de la disciplina de la política económica. Además, como los autores con tradición cameralista realizaban sus propuestas concretas en sus circunstancias específicas, no poseían una supuesta aspiración de aplicación general, con aspiraciones cosmopolitas, con frecuencia no se les ha prestado la suficiente atención.

Más allá del cameralismo, esta situación deviene más patente en la obra de Karl Rau. Este escribió un manual de economía política, dividido en tres volúmenes que editó progresivamente en 1826, 1828 y 1832, referidos respectivamente a principios generales, política económica y finanzas. Rau aúna la tradición cameralista (volúmenes segundo y tercero) con las nuevas ideas sustentadas en una economía descentralizada argumentadas por Adam Smith, que era uno de los objetivos del primer volumen del mencionado manual. Resulta importante poner de relieve que los análisis de la obra de Rau, en particular fuera del ámbito germano y aquellos mediatizados por influencias anglosajonas, se han concentrado en el primer volumen (destacando de una manera discutible sus relaciones con Smith) y se ha dejado de lado el resto de su aportación. En particular, se ha solido despreciar el segundo volumen, referido a la política económica (y también el tercero)².

La estructura de análisis fijada por Rau se mantuvo en la zona germana hasta principios del siglo xx. De hecho, en 1854, Wilhelm Roscher, el iniciador de la vieja

¹ A partir de 1727 se crearon las cátedras cameralistas en Halle y Fráncfort, momento en que se sistematizan estos estudios. Entre estos destacaron los trabajos de Von Justi (1784) y Sonnenfels (1787), publicados originariamente en los años 1755 y 1766, respectivamente. Respecto a este último, su libro de texto de 1765 se reeditó reiteradamente y tuvo influencia hasta el primer cuarto del siglo XIX en Austria y en estados alemanes. La necesidad de hacer referencia a un contexto concreto (instituciones) quedó explícitamente patente en el trabajo de Biefeld (1767).

² Esta situación podría valorarse como bastante paradójica puesto que a la teoría económica se le asignaba un papel residual, y también dentro de la economía política, en el mundo académico (tanto en los estudios de la jurisprudencia como en los de las ciencias del Estado, que eran los existentes en ese momento) (Kobayashi, 2001, p. 62).



Escuela Histórica Alemana, editó el libro de texto *Sistema de Economía Política* en cinco tomos, que fue el más influyente en la mayor parte de la segunda mitad del siglo XIX en Alemania (aunque se mantuvo la influencia del de Rau). El primero consiste en una parte más teórica en la que, esencialmente, se repiten, sin grandes pretensiones, ideas de Smith y Ricardo. Después, los siguientes tomos aluden, en primer lugar, al sector agrario y la política agraria; a continuación, a la industria, el comercio y sus políticas; después a las finanzas públicas y, finalmente, a la pobreza y la política asistencial³.

Posteriormente, los distintos economistas alemanes siguieron la mencionada estructura, destacando la política económica y matizada por el enfoque historicista. Esta característica no escapó a los miembros de la nueva Escuela Histórica Alemana. De entre estos últimos, quizá valga la pena destacar el esfuerzo realizado por Adolf Wagner, quien siguió también la estructura tradicional de concepción alemana de la economía política dividida (pero expuesta en varias obras) en fundamentos generales, finanzas (hacienda pública), sectores agrario e industrial y, finalmente, política social. A este respecto, Wagner tuvo la idea de actualizar el manual de Rau, aunque finalmente acabó concentrándose con especial detalle en la parte relacionada con finanzas.

También cabe destacar el trabajo de economía política de Johannes Conrad, que estaba compuesto también de una parte general, denominada economía nacional, un segundo volumen en el que trataba la política económica, un tercero en el que abordaba los aspectos de las finanzas y, finalmente, un cuarto referente a cuestiones estadísticas. En el caso de Eugen Philippovich, dividió su economía política en una parte general y otra sobre política económica (teniendo esta última una especial relevancia porque se extendía a lo largo de dos volúmenes).

A principios del siglo XX, esta tendencia siguió manteniéndose. Son casos paradigmáticos los trabajos Joseph Grunzel (1909-1910), cuya perspectiva de economía política la organizó en cinco partes: economía general, política agrícola, industrial, de comercio y de transporte. En el caso de Richard van der Borgh (1927), fue completando progresivamente durante el periodo 1894-1904 una concepción de la economía política a través de la política económica, escribiendo cinco libros al respecto: política económica general, política comercial, de transporte, finanzas públicas y política social. Asimismo, Friedrich von Kleinwächter volvió a tener presente el esquema tradicional alemán, editando durante el periodo 1902-1922 tres manuales: economía nacional, política económica y finanzas públicas. Finalmente, quizá valga la pena destacar el trabajo de Adolf Weber (1940), en particular durante el periodo de entreguerras, economista de transición y referente en el mundo germano después de la contienda bélica, que publicó un extenso compendio denominado *Tratado de*

³ Debe señalarse que, aunque esta obra ofreció una visión global del nuevo enfoque histórico alemán, hay que remitirse a 1843, cuando Roscher publicó su obra *Fundamentos de Economía Política desde un punto de vista histórico*, donde se presentó este nuevo paradigma analítico (Ashley, 1894).

Economía Política, constituido por dos volúmenes donde explicaba cuestiones teóricas y otros dos volúmenes concentrando su atención en la política económica⁴.

Así pues, desde la tradición alemana, el Estado ocupa un lugar esencial en las explicaciones de economía política y la política económica. Se concibió esencialmente como una parte explícita de aquella. No obstante, en este contexto, no se pasó de apuntar una descripción de las intervenciones del Estado y de sus resultados. Esta consideración no significa un demérito de los mencionados autores, sino que su concepción refleja una realidad en que las intervenciones estatales resultaban relativamente esporádicas y sin relación unas con las otras. Además, debe destacarse un elemento positivo: ya mencionaban las políticas económicas que realmente se aplicaban.

2. LAS CONCEPCIONES TRADICIONALES DE POLÍTICA ECONÓMICA

2.1. LA POLÍTICA ECONÓMICA COMO ELEMENTO SUBSIDIARIO DE LA ECONOMÍA

En contraste con la tradición alemana, la evolución de la economía política en Francia y Gran Bretaña fue muy diferente y debe señalarse específicamente, puesto que constituye las raíces de, al menos, parte del análisis económico ortodoxo actual. La economía política en ambas áreas geográficas se sustentó en parte de las enseñanzas de Adam Smith. En gran medida, la lectura de Adam Smith se realizó a través de la reinterpretación realizada por Say. Esta tiene dos particularidades. Por un lado, que separa el libro de *La riqueza de las naciones* del de la *Teoría de los sentimientos morales*, eliminando una de las referencias institucionales del primero. Por otro lado, se comprime el peso del quinto libro (que significaba cerca de un treinta por ciento del conjunto de la obra), el referente a las finanzas estatales, con fuerte ascendencia mercantilista, y donde se alude a las actividades estatales (también se diluyen las críticas y comentarios a las regulaciones estatales recogidas en el cuarto libro)⁵.

Desde la tradición franco-anglosajona, el Estado prácticamente desaparece, limitándose a capturar rentas de la economía con las que financia cierto tipo de gastos, considerados esencialmente no necesarios (concepción del Estado como entidad

⁴ Debe destacarse que los autores mencionados que desarrollaron su actividad en el siglo xx seguían compartiendo la estructura diseñada por Rau, pero mezclaron análisis historicistas con perspectivas neoclásicas.

⁵ Esta situación queda patente en el influyente trabajo de Say *Tratado de economía política*, en el que se sistematiza esa disciplina a través de la estructura que sería típica durante la mayor parte del siglo xix de producción-distribución-consumo, donde se marginaba la participación del Estado (Say, 2001).



no productiva)⁶. En este contexto, en el mejor de los casos, la política económica es una parte muy secundaria en la economía política.

Este tipo de perspectiva alcanzó un punto álgido con la figura de Alfred Marshall, quien aunó la tradición clásica (ricardiana) con la marginalista (Walras y Jevons). Este editó el libro *Principios de Economía* (Marshall, 1890), que consolidó un paso adelante en esta tendencia de análisis. En particular, se abandonó formalmente la denominación de economía política (Political Economy) en beneficio de la de economía (Economics) y, en el fondo, depuró la economía de los fenómenos políticos en aras de, supuestamente, ganar rigor académico. En coherencia con esta visión, se abandonaban las consideraciones relacionadas con el Estado y sus actividades (política económica) y dejaba el camino libre para que la economía concentrara su atención en la gestión descentralizada (privada) de los recursos existentes, en particular en una asignación de los recursos escasos (Robbins, 1940).

Es después de la II Guerra Mundial cuando se consolidó este tipo de cambios, al tiempo que la perspectiva económico-ideológica de los ganadores de la contienda militar, es decir, de los anglosajones. La síntesis neoclásica de raíz keynesiana se transformó en ortodoxia y los elementos más economicistas se extendieron en la disciplina de la política económica. No obstante, debe señalarse que en ese momento existió una confluencia de varios enfoques con rasgos distintos y perspectivas ideológicas diferentes. Estas podían oscilar desde la visión de Tinbergen (tecnócrata) a la de Eucken (ordoliberal). Desde un punto de vista más académico, la justificación de las intervenciones del Estado y su sistematización fueron abordadas desde distintos puntos de vista, tal como se trata de los casos de Boulding (1963), Johr (1958), Seraphin (1961), Walter (1950), Watson (1965) o Weber (1940). Parte de estos enfoques trataban de adoptar las teorías económicas para su uso en la política económica, aunque, en general, con cierto distanciamiento⁷.

En la misma línea anterior cabe destacar una de las formas de argumentar la política económica que se generó ya después de la II Guerra Mundial. Se trata de justificar las intervenciones siguiendo la hipótesis de los fallos del mercado. Es decir, cuando el mercado no funciona bien, entonces interviene el Estado. Esta perspectiva no solo padece un fuerte sesgo ideológico, porque supone que primero existe el mercado y que funciona en régimen de competencia perfecta, sino que se transforma en un obstáculo para examinar políticamente (institucionalmente) las decisiones del Estado. En gran medida, este tipo de enfoque, asumido por muchos investigadores en la segunda mitad del siglo pasado y de esta nueva centuria, priva a la política económica de su faceta política. Así pues, a partir de la II Guerra Mundial, en la política económica su segundo componente se fue sustantivando, en algunos casos, en detrimento del primero, que quedó oscurecido. El resultado se plasmó en sub-

⁶ Una reconstrucción de esta perspectiva del Estado ha sido explicada por Mazzucato (2019).

⁷ Un caso didáctico ilustrativo es el que predomina en el mundo francés, cuyos manuales se estructuran como hechos-teorías (económicas)-políticas (Bénassy-Quéré *et al.*, 2021 y Sánchez, 2019).

yugar la política económica a aquello que acontecía en el sector descentralizado de la economía, perdiendo capacidad explicativa de la realidad.

2.2. POLÍTICA ECONÓMICA COMO ECONOMÍA APLICADA

En las últimas décadas del siglo xx, la anterior perspectiva apuntada se adaptó a los nuevos tiempos que corrían (auge neoliberal). En general, dentro del análisis económico, se puede distinguir una primera dimensión que consiste en una descripción de la realidad (economía descriptiva). A partir de esta se seleccionan aspectos o se establecen hipótesis, y se averiguan regularidades, es decir, se va construyendo aquello que sería una teoría económica. Esta se referiría a aspectos considerados como estrictamente económicos, siguiendo la tradición marshalliana. A partir de esos modelos se podría reinterpretar la realidad económica, analizándola desde una estructura teórica especial y con posibilidad, en su caso, de avanzar proyecciones. Esta última parte constituiría la economía aplicada, aunque también incorporaría los estudios descriptivos previamente apuntados.

Una parte de estas aplicaciones a la realidad serían las intervenciones del Estado. En general, estas, desprovistas del sustrato político, consisten en concretar unos instrumentos al alcance del gobierno con los que alcanzar-resolver unos problemas (económicos). En este esquema se asume que los problemas vienen dados, en general impuestos por el gobierno y derivados de un supuesto proceso democrático, es decir, que tienen un carácter político; mientras tanto, los instrumentos tendrían un carácter técnico-económico. En gran medida, derivados de un modelo teórico económico, se establecería una causalidad entre la variable manipulable (medida de política económica) y el resultado (resolución del problema). Un ejemplo paradigmático al respecto fue el uso del modelo IS-LM (dibujado por Hicks y Hansen), de gran utilidad para sintetizar algunas ideas keynesianas, pero cuya utilización mecanicista condujo a una concepción simplista y no realista de la política económica.

Uno de los problemas serios de esta concepción es su descontextualización (desinstitucionalizado) de la realidad. No obstante, también es relevante que considere que las medidas adoptadas son llevadas a la práctica de manera indiscutible, al tiempo que surten los efectos esperados. Adicionalmente, se concibe a la «política económica» como dependiente estrechamente de la teoría económica, hasta tal extremo que no se le reconoce el rango de disciplina autónoma. Es decir, la política económica tiene sentido en la medida en que es una aplicación de la teoría económica: es una economía aplicada.

2.3. POLÍTICA ECONÓMICA CON SUSTANTIVACIÓN DE «ECONÓMICA»

Una crítica de la anterior visión sobre la política económica es la que introduce ciertos elementos políticos que matizan el mencionado planteamiento. Esta perspectiva concentró su atención en el diseño de la política económica, que es en



el ámbito donde también se desenvuelve la concepción de la «política económica» como economía aplicada⁸.

Este enfoque de política económica subrayaba que había que ir más allá de lo que era (positivo) y había que adentrarse en aquello que se quería conseguir (normativo). Este factor introducía ya con fuerza el componente político. Así pues, se perfilaba una perspectiva de la política económica menos economicista y subrayando más el sustantivo de su denominación. Una de las formas tradicionales de «politizar» la disciplina era a través de introducir los valores como elemento esencial en la toma de decisiones. En concreto, se indicaba que los instrumentos de la política económica se encontraban impregnados de juicios de valor, que completaban su vertiente técnica. A esta discusión se le añadía la consideración de que los objetivos no solo tenían una dimensión política, sino también técnica.

Con frecuencia, este tipo de argumentación se complementaba con la presentación de una estructura en cascada que unía varios instrumentos con sucesivas pretensiones: unos objetivos se transformaban en medios (que eran simultáneamente objetivos e instrumentos) de otras pretensiones que, por añadidura, constituían un paso intermedio para alcanzar unos fines ulteriores, es decir, se cuestionaba la dualidad fines-medios, quedando claro que tanto los objetivos (problemas) como las medidas se encontraban atravesados por fenómenos técnicos y políticos simultáneamente. De una manera menos sistemática, ciertos aspectos políticos se introducían cuando se consideraban desfases en la adopción e, incluso, en la aplicación de políticas económicas. En ciertas ocasiones, se introducían factores políticos cuando se subrayaba el impacto desigual social en las consecuencias de las medidas adoptadas. También, cabe señalar el desarrollo de estudios que destacaban la necesidad de considerar la existencia específica de las instituciones, que condicionaban las políticas económicas. En este contexto, se abría la discusión sobre la formación de la política económica, que abundaba en la dimensión del diseño de los instrumentos de la política económica y entraba en la definición de los objetivos, en ambos casos subrayando los aspectos políticos.

A pesar de esos esfuerzos por ofrecer un mayor realismo de la política económica con esta «politización», las aportaciones resultaban relativamente *ad hoc* y presentaban dificultades para construir un cuerpo integrado y relativamente homogéneo de la disciplina. Un obstáculo esencial del análisis radicaba en el reduccionismo de base con que se caracterizaba a la política económica; a saber, la parte relevante del análisis concentraba la atención sobre su diseño, dejando de lado los ámbitos de la configuración de la agenda (génesis de las discusiones sobre los problemas y su transformación en objetivos) y de la aplicación de la política económica. Es decir, este tipo de enfoques sustantivizaban la «política», pero seguían deslumbrados por

⁸ Una de las fuentes de concentración de la política económica en su fase de diseño se encuentra en la obra de Tinbergen, quien afirmó que «la política económica consiste en la manipulación deliberada de cierto número de medios con el objeto de alcanzar ciertos fines», perspectiva que constituyó el conocido esquema fines-medios (Tinbergen, 1961, p. 38).

el adjetivo «económica». Establecían una crítica a los enfoques economicistas de la política económica, pero presentaban problemas en cuanto a atisbar un camino para una propuesta alternativa⁹.

3. ELEMENTOS PARA UNA TEORÍA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

3.1. POLÍTICA ECONÓMICA CON SUSTANTIVACIÓN DE «POLÍTICA»

En las condiciones actuales, la idea de subrayar la sustantivización de la primera parte de la denominación de política económica es la que resulta más prometedora y, sobre todo, más cercana a aquello que ocurre en la realidad (Jané, 2016). En cierta medida, se podría interpretar como una vuelta al concepto originario gestado en el mundo académico alemán en el siglo XIX. En la actualidad, se reivindica como alternativa una reinterpretación de la política económica como economía política. Pero, en sí misma, esta propuesta no dibuja un camino claro de investigaciones que permitan elaborar una teoría de la política económica. De hecho, aunque se pretende recuperar esa supuesta perspectiva analítica, un problema grave al que se enfrenta es que no existe un consenso sobre qué significa economía política en la actualidad. Por un lado, se encuentra la concepción ubicada bajo el paraguas de la escuela de la elección pública o de la austeridad expansiva, pero, por otro lado, aparecen los adscritos al institucionalismo, estos últimos con la particularidad de que agrupan enfoques muy distintos que les dificultan ofrecer una concepción homogénea sobre aquello que significan las instituciones. En cualquier caso, los avances sobre una propuesta de política económica desde la economía política brillan por su ausencia y no van más allá de afirmaciones volitivas.

A partir de las consideraciones apuntadas, se podría confeccionar una teoría de la política económica. Esto supone cambiar la perspectiva que se fue diseñando a partir de la II Guerra Mundial. Cabe señalar que, en España, de forma pionera, Víctor Brugada avanzó elementos más «políticos» de la política económica. Este profesor reconocía los cambios que habían tenido en las economías capitalistas europeas avanzadas durante finales del siglo XIX y principios del XX y puso de manifiesto la necesidad de una intervención activa del Estado en la economía. Además, siguiendo a los miembros de la Escuela Histórica Alemana, reclamaba un análisis económico específico de cada país. A partir de ahí, planteó la necesidad de construir una teoría de la política económica específica más allá de teoría económica (Brugada, 1929, p. 53 y 1933, pp. 16 y 57). Sobre estas ideas planteadas por Brugada solo se volverá posteriormente después de la II Guerra Mundial y, en España, con Gual (1947, pp. 13-20). Esa idea de una disciplina de la política económica autónoma de la teoría económica será debatida en los años 60-80 en España, en el marco apuntado en

⁹ Una visión actual de este enfoque es defendida por Acocella (2018).



el epígrafe anterior. Sin embargo, estas discusiones tuvieron dificultades para ir más allá del marco del diseño de las políticas económicas que habían heredado (Jané, 1974, Álvarez Olariaga, 1988, Casares, 1984 y Tomás, 1984b)¹⁰.

Una teorización de la política económica exige ir más allá del simple diseño como eje articulador de la explicación y es ineludible extender la atención a la fase de la configuración de la agenda política (económica), a la aplicación de la política económica (y, en su caso a la evaluación de las medidas). Respecto a la discusión sobre la definición de la agenda, normalmente se ha excluido por su complejidad y por verse afectada por explicaciones estimadas como excesivamente políticas. En cuanto a la aplicación, no se ha considerado porque pasaba a ser dominio de la estructura del Estado (administración pública) y de sus relaciones con la sociedad, es decir, ámbitos de estudio de las ciencias políticas y de la sociología. Debe destacarse adicionalmente un argumento de índole académica que ha coartado la posibilidad de desarrollar una teoría de la política económica, a saber, que las asignaturas y sus profesores se han encontrado adscritos a los estudios de economía, de forma que ha prevalecido ese sesgo formativo, que se ha transformado en un obstáculo para el propio desarrollo de la disciplina.

Los elementos más importantes referidos al diseño de la política económica ya han sido expuestos en las anteriores perspectivas de la política económica. Por este motivo, se pasará a subrayar algunos aspectos de las otras dos fases de la política económica que se suelen obviar, a saber, la configuración de la agenda y la aplicación de la política económica.

3.2. LA CONFIGURACIÓN DE LA AGENDA EN LA POLÍTICA ECONÓMICA

En el centro de la configuración de la agenda se encuentra el establecimiento de los objetivos perseguidos por el gobierno. Con frecuencia, desde visiones tradicionales de la política económica se resuelven las cuestiones ahí planteadas aludiendo a que se fijan los objetivos de manera política, bien a través de una autoridad de manera unilateral (autoritarismo), bien mediante presión legal de la población (democracia). Sin embargo, esta concepción por principio no profundiza en una parte esencial del arranque o motivación de la política económica. Es decir, no solo presenta una visión simplista de aquello que ocurre en la realidad, sino que también limita la capacidad del uso (debido a la falta de estructura analítica) en los instrumentos o medidas del Estado en la resolución de problemas.

Resolver estas limitaciones exige prestar atención a dos dimensiones distintas, pero que se encuentran relacionadas. Por un lado, se requiere explicitar los problemas subyacentes a los objetivos. Esto es más perentorio en la medida en que se asume que los problemas no están asociados unívocamente a los problemas y se requiere un

¹⁰ En esta situación se encontrarían las consecutivas reediciones de los manuales editados por los grupos de profesores españoles encabezados por Cuadrado (2015) y Fernández (1989 y 2011).

análisis específico que ponga de manifiesto la correspondiente asociación. Por otro lado, en cuanto a los objetivos, no solo se ha de mencionar si estos están incluidos o no, sino, como en la realidad existe un paquete de estos, se requiere determinar, más bien, cuál es el contenido del conjunto de objetivos, así como su estructura.

Respecto a los problemas, en la sociedad se manifiesta la existencia de una serie de dificultades, pero estas son genéricas; muchas veces no se concretan o, a veces, son inalcanzables. Por este motivo aparece un «proceso de selección» de problemas, en parte justificado por su concreción, facilidad de alcanzar popularidad, etc. En este proceso influirá no solo la población, sino el gobierno, así como agentes organizados, tanto formalmente (centros de investigación o medios de comunicación) como informales (grupos de presión). Unos de estos pasarán a ser contemplados por el gobierno y, entonces, adquirirán el carácter de problemas públicos. Debe observarse que, aunque la fuente esencial de los problemas públicos se encuentra en la sociedad, también tendrá su origen en agrupaciones de ella, es decir, en grupos de presión. A partir de aquí los problemas seleccionados se asociarán a objetivos, utilizando supuestas relaciones causales (casos típicos de ausencia de asociación entre objetivos y problemas, que inicialmente se suponían como evidentes, han sido puestos de manifiesto en cuanto a las políticas de desarrollo por Banerjee y Duflo [2012]). La falta de asociación entre problemas y objetivos queda de manifiesto cuando no se alcanzan los últimos, pero se evidencia que no se resuelven los primeros (a este respecto son paradigmáticos los grandes objetivos del Consenso de Washington, que aun alcanzando algunos de ellos no se lograron resolver los problemas establecidos, argumentando oficialmente que era porque no se habían conseguido todos en su conjunto o porque se habían aplicado mal). También esta distinción se pone de relieve en los análisis de evaluación de políticas económicas, cuando se destaca la evaluación de resultados (que tiene presente si se resuelven los problemas) frente a la de eficacia o eficiencia (que menciona qué ocurre con la consecución de los objetivos). Aquello que se pone de manifiesto es que los problemas presentan un fuerte componente político y social, ámbitos que requieren ser incorporados al análisis de la política económica (tradicionalmente, como se ha comentado más arriba, una perspectiva simplista de esta discusión se ha incorporado a las discusiones de política económica).

La otra dimensión apuntada alude a los objetivos. De la exposición acabada de realizar queda patente que las fuentes de problemas que subyacen a la fijación de objetivos es muy diversa y, por tanto, el paquete de objetivos presentará, al menos *a priori*, una falta de coherencia. Es decir, la fisonomía del conjunto de objetivos será muy heterogénea. Esto conduce a un elemento esencial que será el establecimiento de prioridades dentro de los objetivos. En este momento, intervendrán, al menos, el gobierno y sus segmentos administrativos, su líder, los partidos políticos más influyentes, las partes superiores de la Administración del Estado (su elite), así como los grupos de presión. Esta simple enumeración de participantes pone de manifiesto los límites a las influencias democráticas (sufragio universal), al tiempo que supone un condicionamiento esencial en el establecimiento de las políticas económicas.

Pero, adicionalmente, el establecimiento de prioridades presenta una particularidad, a saber, que los primeros objetivos tendrán más posibilidades de conse-



guirse, mientras que los posteriores se alcanzarán en menor grado. Por añadidura, debe ponerse de relieve que, en este momento, se incorporarán objetivos no declarados y que tratarán de alcanzarse (alto grado de prioridad), a pesar de no ser explícitos (parte de estos estarán ligados a intereses particulares, poco confesables, de los que toman las decisiones y de grupos de presión específicos, sociales o personales). Así pues, dirimir cuáles son los objetivos prioritarios pasa a un primer plano, y esto exige incorporar los elementos políticos como explicación esencial de la teoría de la política económica.

3.3. LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

La aplicación de la política económica es la fase que va desde el momento en que se aprueba una legislación que da soporte a una medida o conjunto de medidas (en su caso, programas o planes) de política económica hasta cuando tienen sus resultados. Esta presenta dos subfases. En primer lugar, la de concreción, que es el periodo en que se especifica la mencionada legislación con otros textos normativos para que realmente sea operativa la política económica; en segundo lugar, la ejecución, que supone el traslado de las medidas a la población, con su correspondiente reacción (aspecto que determina que se afecte a los problemas que se estimaba que existían).

En la primera subfase, la de concreción, existen tres grandes dimensiones destacables. En primer lugar, la estructura legal que permite la concreción de las legislaciones hasta conseguir cierto grado de aplicabilidad. En segundo lugar, resulta esencial determinar cuál es la estructura gubernamental, en particular la ministerial, que es desde donde se consigue una concreción ulterior de la legislación. Por ejemplo, a este respecto, resulta relevante para el desarrollo de una política económica la existencia de un organismo administrativo de alto nivel específico (en este caso, un ministerio; por ejemplo, un ministerio de tecnología que impulse realmente una política económica al respecto, o, en su caso, un organismo autónomo del poder ejecutivo, como sería un banco central —«independiente» del gobierno— para ofrecer mayor relevancia a una política monetaria). Más aún, no se debe olvidar que las políticas económicas no se despliegan por sí solas, sino que requieren una estructura administrativa que las acompañe, condición *sine qua non* para que pueda plasmarse en la práctica. En este ámbito, no es menos importante determinar los niveles de gobierno, su estructura y el grado de descentralización en la toma de decisiones estatales, pues condiciona la concreción y, en general, la aplicación de la política económica. En tercer lugar, es preciso aludir al propio aparato administrativo-burocrático, que en general se encuentra inmerso en la anterior estructura ministerial. Respecto a este aparato, debe señalarse la existencia de, al menos, dos niveles. Por un lado, el superior (la elite administrativa) y, por otro lado, la parte media o inferior. Mientras que esta última presenta un papel ejecutivo, la primera asume, en la realidad, además una tarea (formal o informal) también política. Esta elite está formada por unos grupos profesionales muy especializados, con una larga experiencia práctica del funcionamiento de la estructura del Estado, pero también con sus propios posicionamientos políticos y técnicos. Es decir, que este segmento



de la Administración tiene capacidad de condicionar no solo la elaboración de la política económica, sino también su puesta en práctica.

En la segunda subfase se pone en práctica la estructura legal que constituye la base de la política económica. En este ámbito pasa a un primer plano la parte media e inferior de la estructura administrativo-burocrática del Estado. Las labores de ejecución y supervisión resultan esenciales. La primera de estas últimas exige un papel relativamente activo de la estructura administrativa estatal. La segunda supone un contacto con las partes de la sociedad afectada. Para desarrollar ambas funciones, la contrapartida será siempre la población y sus segmentos (grupos de presión), y su actitud al respecto. Un rechazo de la población de la política económica prevista puede conducir a que se aplaze continuamente su ejecución e, incluso, que se transforme en inaplicable.

La anterior exposición pone de manifiesto que ambas subfases de la aplicación de la política económica están mediatizadas por el componente político y social. Este hecho introduce la necesidad de considerar las instituciones como elemento esencialmente explicativo de la política económica. En concreto, exige hacer referencia a las principales formas organizativas del Estado, bien en la forma de sus niveles de gobierno, bien en su dimensión de estructuración administrativa (descomposición ministerial y organismos autónomos del gobierno, así como forma y estructura de la administración del Estado). Asimismo, juega un papel primordial aludir a las reacciones de la sociedad y, en particular, a sus formas organizativas más dinámicas, bien formales (por ejemplo, sindicatos o patronales), bien informales (grupos de presión).

4. HACIA UNA TEORÍA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Considerar las etapas de la formación de la agenda y de la aplicación resulta vital para entender la política económica en la realidad y, por tanto, prescindir de ellas supone cercenar contenidos esenciales en su explicación. De hecho, reducir los análisis de política económica a los diseños de medidas supone quedarse en un nivel de estudio superficial, concentrando la atención en vaivenes para explicar los hechos que realmente son relevantes y se repiten. Más aún, supone la introducción de un análisis distorsionado que se centra en aspectos de poco calado social. Superar esta situación exige aludir a las tres etapas mencionadas conjuntamente. Al menos la consideración de las fases de la formación de la agenda y, en especial, la de aplicación de la política económica abre una dimensión adicional que puede ser fuente para consolidar un fundamento esencial para la constitución de la disciplina de la política económica como tal.

La consideración global de las distintas etapas que se han apuntado más arriba supone apuntalar con fuerza y desde una nueva dimensión el sustantivo «política» de la disciplina de la política económica. Al ir más allá de un concepto estrecho de la política económica, que se ciñe esencialmente a la etapa del diseño, a pesar de ciertas matizaciones introducidas, entonces queda claro que las fuentes de inspiración de una teoría de la política económica no se pueden reducir a la



teoría económica. La puesta de manifiesto de que las distintas etapas de la política económica requieren explicaciones acerca del marco institucional (fisionomía y estructura del Estado, a alusiones a la estructura administrativa), así como a la sociedad y su estructuración, significa referirse inevitablemente a aspectos políticos y sociales (sociológicos y, en su caso, psicosociales), cuestiones no abordadas por la teoría económica. Así pues, la teoría de la política económica tiene una alimentación multidisciplinar¹¹.

Como se ha comentado más arriba, uno de los problemas esenciales de concentrar la atención únicamente en el diseño de la política económica es que el grado de volatilidad de las decisiones es muy elevado, además de que con frecuencia se cuestiona el impacto de las medidas previstas sobre la realidad. De hecho, no es extraño que los cambios en partidos políticos gobernantes supongan la aprobación de multitud de medidas nuevas, pero que responden a cuestiones de restricciones de muy corto plazo o que presentan una fuerte influencia de grupos específicos con poca relación con la estructura económica del país. Esta pluralidad de medidas, unidas a las dificultades para desarrollarlas y ponerlas en práctica, limita su alcance a meras declaraciones de intenciones, pero sin constituir en sí mismas auténticas praxis de política económica. Concentrarse en esa volatilidad conduce a desechar la idea de construir una disciplina de la política económica (gran parte de los argumentos que abogan en defensa de concebir a la política económica como economía aplicada se encuentran en este contexto).

En contrapartida, la fase de la aplicación y, en gran medida, la de la formación de la agenda ponen de manifiesto que las políticas económicas aplicadas efectivamente sí suelen gozar de una gran estabilidad. De hecho, una característica que destaca es la constancia en las políticas económicas aplicadas en un mismo país, independientemente de la sustitución de partidos políticos encabezando los respectivos gobiernos, y cambiando la correlación de fuerzas dentro del correspondiente parlamento. Además, las políticas económicas aplicadas presentan un mayor parecido dentro de un mismo Estado, aun cambiando el color político del partido gobernante, que entre distintos países siendo el partido gobernante del mismo color político que en otro territorio (Hall, 1993). Estos hechos ponen de manifiesto la relevancia de la concepción incrementalista de las políticas económicas¹².

¹¹ Debe señalarse que, al menos una parte considerable de la teoría económica que se ha ido desarrollando en el siglo xx (y también defendida en el siglo xxi), ha prestado una atención primordial al funcionamiento del sector privado de la economía, que se ha transformado en su motivo de existencia (su objeto de análisis). De hecho, ha ido dejando de lado los análisis sobre el funcionamiento del Estado y sus relaciones con la economía en su conjunto o con partes de ella. Por estas razones, los desarrollos procedentes de esta teoría económica han ido perdiendo relevancia hacia la constitución de una teoría de la política económica.

¹² Cabe señalar que Lindblom destaca el componente incrementalista de las políticas utilizando como referencia la etapa de diseño de las políticas y aludiendo al conjunto de restricciones técnicas y sociales existentes (Lindblom, 1959 y 1979).

Estas inercias en las políticas económicas adoptadas en la realidad tienen sus raíces en la estructura institucional y en la correlación de fuerzas (consensos) llevada a cabo entre los agentes. Las consideraciones apuntadas abocan a tener presente explícitamente las tres fases apuntadas de la política económica y traen a un primer plano la necesidad de hacer una referencia consciente a las instituciones, a los agentes (en particular a los grupos de presión), pero también al factor tiempo. Cuando se considera un periodo extenso, entonces tanto las instituciones como los agentes cambian en su fisionomía y significación, elementos que alteran la política económica. Desde este punto de vista, la nueva teoría de la política económica tiene que asumir conscientemente su horizonte de validez e ir más allá de la visión sincrónica que poseían los enfoques tradicionales de política económica (de economía aplicada y de política económica sustantivante la economía) e impregnarse de una perspectiva diacrónica (evolución de las instituciones, agentes y políticas a lo largo del tiempo).

En efecto, la necesidad de introducir las instituciones en el análisis, con una validez temporal, conduce a recuperar las visiones mercantilistas-cameralistas, aunque, por supuesto, en un contexto histórico distinto, así como la perspectiva abierta por la Escuela Histórica Alemana (es decir, instituciones tiempo-historia y enfoque hacia las políticas económicas, hacia el cambio económico). En particular, parecen prometedoras las semillas teóricas planteadas por Karl Knies (establecimiento de analogías que permitan apuntar regularidades entre distintos casos históricos) (Kobayashi, 2001), Schmoller (extraer y sistematizar elementos comunes en distintas experiencias para formular regularidades) (Hodgson, 2001, pp. 111-117) o Spiethoff (la introducción del concepto de estilos económicos, como marcos teóricos para sintetizar análisis realistas) (Spiethoff, 1952).

En este contexto, se podría utilizar como referencia la comparación de experiencias, seleccionando hechos estilizados, llevándose a cabo una comparación limitada, siguiendo las ideas de Lindblom (1959) y utilizando relaciones entre instituciones-agentes y políticas económicas aplicadas. Un ejemplo concreto de análisis al respecto que podría utilizarse de forma heurística quedaría materializado en los estudios de Peter Hall (1993). Con este trasfondo, se podrían concretar conjuntos de instituciones (estructura del gobierno, tanto vertical como horizontal, niveles de separación poderes estatales...) y formas de organización de los agentes sociales (patronales, sindicatos...), que configurarían patrones institucionales. Paralelamente se fijarían las características de las principales políticas económicas aplicadas (fiscal, de gasto público, monetaria, industrial, laboral...). En cada país y periodo histórico (este definido por el cambio institucional y de correlación de fuerzas entre los principales agentes socioeconómicos), se podría establecer unas relaciones entre patrón institucional y políticas aplicadas. Repitiendo este proceso para varios países se podrían determinar regularidades y concretar causalidades, es decir, los elementos básicos para una teoría de la política económica.

Un problema para el establecimiento de las mencionadas regularidades es que se trabajaría con un número pequeño de casos, que limita la utilización de métodos estadísticos. Sin embargo, debe señalarse que, a finales del siglo pasado, comenzaron a desarrollarse nuevos métodos de análisis cualitativos. Desde este punto de vista, al menos, el manejo del método Análisis Cualitativo Comparado (Qualitative



Comparative Analysis –QCA–), podría ser de utilidad para fijar regularidades-causalidades concretas. Además, este tipo de análisis tiene la ventaja de que permite operar no solo con magnitudes económicas, sino también políticas (institucionales) y sociales. Así pues, los nuevos métodos cualitativos abren todo un programa de investigación de gran alcance respecto a la configuración empírica de la teoría de la política económica y pueden permitir también acometer una interpretación más veraz de la realidad.

5. CONCLUSIÓN

En la actualidad se requiere conseguir interpretaciones más veraces de la realidad. En este trabajo se defiende la necesidad, en esta línea apuntada, de esforzarse en crear una teoría de la política económica. Esta no tiene sentido desde la perspectiva de la economía aplicada y tampoco desde ángulos economicistas. Se requiere una introducción plena de los factores políticos, es decir, una real sustantivación de la primera parte de la denominación de política económica. Esto se puede conseguir a través de considerar las distintas fases de la política económica (configuración de la agenda, diseño y aplicación de políticas económicas) y no solo la del diseño. Esta ampliación en el análisis supone utilizar un análisis institucional, diacrónico y comparativo. Esta perspectiva de la construcción de una teoría de la política económica requiere una base analítica empírica que, en las actuales condiciones, puede obtenerse a partir de técnicas de análisis cualitativos sofisticadas. Para concluir, se debe subrayar el carácter abierto de esta teoría de la política económica y no se puede por menos que compartir las consideraciones de Víctor Brugada, el primer catedrático de política económica en España:

Podemos, pues, afirmar la necesidad, por cierto, apremiante, de elaborar una teoría de la política económica, y la posibilidad de realizarlo sin que ello signifique empeño de hacer de ella coto cerrado en el que no puedan admitirse adiciones e innovaciones (Brugada, 1933, p. 16).

Surge la duda sobre si la teoría de la política económica que se atisba puede servir para analizar el futuro, en unas condiciones de cambio tan importantes como en las que nos encontramos, y permitir escapar a la maldición del vuelo del búho de Minerva, es decir, que solo se pueden conocer (teorizar) la realidad, cuando esta ha pasado (en la caída del crepúsculo). Sin embargo, tal como apuntaba Brugada, esta circunstancia no exime del esfuerzo de llevar a cabo esa teorización, además de que parte de sus elementos pueden servir para entender las situaciones futuras e incidir sobre su formación.

RECIBIDO: 12-2-2023; ACEPTADO: 7-3-2023

BIBLIOGRAFÍA

- ACOCELLA, N. (2018). *Rediscovering Economic Policy as a Discipline*. Cambridge University Press.
- ASHLEY, W.J. (1894). Roscher's programme of 1843. *Quarterly Journal of Economics*, 9(1), 99-105. <https://doi.org/10.2307/1883638>.
- BANERJEE, A. y DUFLO, E. (2012). *Repensar la pobreza: Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Taurus.
- BÉNASSY-QUÉRÉ, A., CŒURÉ, B., JACQUET, P. y PISANI-FERRY, J. (2021). *Politique économique*. Boeck Supérieur.
- BIELFELD, J.F. von (Barón) (1767). *Instituciones políticas*. Imprenta de D. Gabriel Ramírez, Madrid (6 tomos).
- BORGH, R. van der (1927). *política económica*. Labor.
- BOULDING, K.E. (1963). *Principios de política económica*. Aguilar.
- BRUGADA, V.P. (1929). Introducción al estudio de la ciencia de la política económica. *Boletín del Laboratorio de Ciencias Económicas* (Escuela Superior Central de Comercio de Madrid), (3), 34-73.
- BRUGADA, V.P. (1933). política económica. Sumarios de las explicaciones del programa. Política económica internacional. *Boletín del Laboratorio de Ciencias Económicas* (Escuela Superior Central de Comercio de Madrid), (7), 5-85.
- CASARES, J. (1984). Interdependencia entre Política y política económica. *Cuadernos Económicos de ICE*, (26), 69-93.
- CUADRADO, J.R. (2015) (dir.). *Política económica. Elaboración, objetivos e instrumentos*. McGraw-Hill.
- JUSTI, J.H.G. von (1784). *Elementos generales de policía*. Eulalia Piferrer.
- FERNÁNDEZ, A., PAREJO, J.A. y RODRÍGUEZ, L. (1989). *política económica*. Editorial AC.
- FERNÁNDEZ, A., PAREJO, J.A. y RODRÍGUEZ, L. (2011). *política económica*. McGraw-Hill.
- GRIMMER-SOLEN, E. (2017). «Alemania. De las ciencias del Estado a la economía moderna», en Barnett, V. (ed.), *Historia del pensamiento económico mundial*. Paraninfo.
- GRUNZEL, J. (1909-1910). *Grundriss der Wirtschaftspolitik* (Fundamentos de política económica) (5 vol.). Alfred Hölder.
- GUAL, P. (1947). *Principios de política económica contemporánea*. Juventud.
- HALL, P. (1993). *El gobierno de la economía. Implicaciones políticas de la intervención estatal en la economía de Gran Bretaña y de Francia*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- JANÉ, J. (1974). Por una estructura operativa política económica. *Revista Española de Economía*, 4 (1), 9-44.
- JANÉ, J. (2016). Conversaciones de Noticias de política económica: Entrevista con José Jané Solá. *Noticias de política económica*, (14), 10-15.
- JOHR, W.A (1958). *Fundamentos teóricos de la política económica*. El Ateneo.
- KOBAYASHI, J. (2001). «Karl Nnies's conception of political economy», en Shionoya, Y. *The German Historical School. The historical and ethical approach to economics*. Routledge, 55-71.
- LINDBLOM, Ch.E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19, 79-88.
- LINDBLOM, Ch.E. (1979). Still Mudding –not ye Through. *Public Administration Review*, 39, 317-336.



- MARSHALL, A. (1957). *Principios de economía*. Aguilar (original de 1890).
- MAZZUCATO, M. (2019). *El valor de las cosas. El valor de las cosas: Quién produce y quién gana en la economía global*. Taurus.
- OLARIAGA, X.A. (1988). Un programa de investigación científica para la Teoría de la política económica. *Cuadernos de Economía*, 16, 93-119.
- PRIBRAM, K. (1986). *Les fondements de la pensée économique*. Economica.
- RAU, K.H. (1826, 1828 y 1832). *Lehrbuch der Politischen Oekonomie* (Manual de economía política) (3 vol.). Winter.
- ROBBINS, L. (1940). *Ensayo sobre naturaleza y significación de la ciencia económica*. FCE.
- SÁNCHEZ, A. (2019). Los manuales de política económica en Europa: Francia. *Noticias de política económica*, (24), 9-12.
- SAY, J.B. (2001). *Tratado de Economía Política*. FCE (original de 1803).
- SERAPHIN, H.J. (1961). *Política económica general*. El Ateneo.
- SONNENFELS, J. von (1787). *Nachal'nyya osnovaniya politsii ili blagochiniya* (Fundamentos de policía y jurisprudencia). Tipografía de la Universidad en N. Novikov (en ruso).
- SPIETHOFF, A. (1952). The «Historical» Character of Economic Theories. *Journal of Economic History*, 12 (2), 131-139. <https://doi.org/10.1017/S0022050700055157>.
- TINBERGEN, J. (1961). *Política económica. Principios y formulación*. FCE.
- TOMÁS, J.A. (1984a). *La política económica en retrospectiva*. Universidad de Valencia.
- TOMÁS, J.A. (1984b). Economía (política), política económica y proceso político-económico. *Cuadernos de Economía*, 12 (35), 493-520. <http://hdl.handle.net/10486/5591>.
- WALTER, E.R. (1950). *De la teoría económica a la política económica*. Aguilar.
- WATSON, D.S. (1965). *Política económica*. Gredos.
- WEBER, A. (1940). *Tratado de Economía Política* (4 vol.). Bosch.
- WEBER, M. (1964). *Economía y Sociedad*. FCE.

