

# POLITICA COYUNTURAL EN LA ECONOMIA DE MERCADO\*

Algunos aspectos de la problemática de la teoría y política coyuntural en el proceso económico.

Por SANTIAGO GARCIA ECHEVARRIA  
Dr. en Ciencias Económicas

En unos momentos en los que se contraponen, hasta cierto punto, en el Mundo Occidental, dos formas de realizar un orden económico que tenga cabida dentro del marco de esta Sociedad, por un lado, economía social de mercado y, por otro, planificación o programación económica, es preciso analizar el contenido y las posibilidades de estos dos enfoques. La acentuación durante los últimos años en Europa, principalmente, de la tendencia a la programación económica impone este análisis, tanto por lo que afecta al aspecto técnico de los instrumentos disponibles y al nivel técnico alcanzado en el análisis económico, como a las consecuencias de todo orden que acarrea uno u otro enfoque.

Por lo que se ha considerado de gran interés reseñar en esta aportación, con un cierto detalle, los análisis y deducciones de uno de los más preclaros defensores de un orden de economía de mercado como es el prof. Dürr.

## I. INTRODUCCION Y PLANTEAMIENTO

En las últimas dos décadas el fenómeno coyuntural ha sido tratado más en vinculación con la problemática del "crecimiento económico" que con la figura de las "crisis" económicas de los años veinte y treinta. "Coyuntura y crisis" se ha convertido en "coyuntura y crecimiento económico". Se ha pasado de la preocupación teórica de los fenómenos

---

(\*) Acotaciones a la obra de DÜRR, E.: *Probleme der Konjunkturpolitik* T. 7 de la serie «Beiträge zur Wirtschaftspolitik», ed. por Prof. Egon Tuchtfeldt, Verlag Rombach, Freiburg im Breisgau 1968, 309 p. y de su introducción a la obra editada por el autor «Geld- und Bankpolitik», Neue Wissenschaftliche Bibliothek, Verlag Kiepenheuer & Witsch, Köln-Berlín 1969, 498 pp.

coyunturales a los de crecimiento. Al tema "crecimiento y coyuntura" pertenece además el problema más preocupante de un orden de sociedad libre, esto es, el de si se puede estabilizar el crecimiento económico para un elevado grado del nivel de empleo, sin que se produzca una continuada elevación del nivel de precios (1). Esto es, el fenómeno de la coyuntura se centra dentro de todo un programa de política económica cuyos objetivos constituyen el mal denominado triángulo o pentágono mágico: pleno empleo, equilibrio de la balanza de pagos, estabilidad de precios y ello para una situación de crecimiento económico constante junto a una "justa" política de rentas. La coyuntura no se enfoca, en principio, por tanto, hacia la eliminación de las crisis económicas, sino se pone al servicio de este "programa" de política económica.

La problemática coyuntural y su vinculación a la del crecimiento económico han saltado a un lugar predominante de la preocupación teórica y política en el momento en que se han producido integraciones monetarias-económicas más o menos significativas. Aparte del tratamiento de estos problemas dentro del marco de la OECE en la primera mitad de los años 50, es a partir de 1958, con la introducción en varios países europeos de la libre convertibilidad total o parcial —en algunos casos— de sus monedas, por un lado, y la puesta en marcha inmediata del Tratado de Roma, por otro, cuando el problema: coyuntural pasa del plano nacional al internacional. Y es en especial en el campo monetario donde se ha centrado esta preocupación. La creación del Comité Coyuntural dentro de la CEE (2) es una buena prueba de esta evolución. Sobre todo, la diferenciada configuración y utilización de los instrumentos de los Bancos Centrales y la diferenciación de los sistemas fiscales y financieros han constituido y, en gran parte, siguen constituyendo, uno de los componentes más preocupantes sobre la evolución actual.

A pesar de que en los últimos diez años el proceso de acercamiento e integración de las distintas economías ha sido un hecho constante y creciente, sin embargo, el problema de una deficiente o, a veces, inexistente coordinación de sus medidas nacionales de política económica ha quedado más o menos relegado a un segundo plano. Y ello, por un

(1) GIERSCH, H.: *Wachstum und Konjunktur*, en «Wachstum und Konjunktur», obra ed. por Bombach y otros, Darmstadt-Opladen 1960, pp. 151 s.

(2) Ver el trabajo de MÜLLER-ARMACK publicado en este número del BOLETIN DE ESTUDIOS ECONOMICOS.

lado, debido al vertiginoso crecimiento económico, que a algunos les ha hecho olvidar la posibilidad de crisis económicas (3) y, por otro, al hecho de la configuración del sistema monetario internacional, así como, por último, a lo incompleto del proceso integracionista. En el momento en que el ritmo de crecimiento económico ha dado algunas "sorpresas" en ciertos países industrializados en los tres últimos años, en el que la integración europea se va completando y entra en crisis o dificultades el sistema monetario internacional, es cuando vuelve a plantearse, esta vez, de manera urgente, más en el campo político, la necesidad de cooperar y coordinar las medidas de política económica y, por tanto, coyunturales, especialmente a corto plazo.

Por consiguiente, se plantea el problema coyuntural a nivel nacional e internacional, en su papel de núcleo central del proceso de coordinación a corto plazo y del principal componente de este juego de "sincronización" de las políticas económicas de los países que integran sus economías. La función de la política coyuntural no sólo como instrumento para evitar los retrocesos económicos, sino como componente decisivo que garantice el desarrollo económico dentro de una trayectoria de "estabilidad monetaria", y ello en el marco de una cooperación internacional, le impone, sin duda, exigencias más difíciles.

Ciertamente no se han producido en las últimas dos décadas oscilaciones coyunturales graves, lográndose, con plena ocupación, un notable crecimiento económico. Sin embargo, tampoco se ha conseguido en las economías del mundo occidental sincronizar la política coyuntural en la economía de mercado y romper el estrangulamiento que presenta el aferrarse a la economía nacional. El dominio de la coyuntura no sólo a nivel nacional, sino al internacional, el paso de una política coyuntural de crisis a una de crecimiento en un medio de "estabilidad median-

(3) «Ciertamente disponemos hoy día de los medios para dominar una recesión coyuntural y evitar una depresión. La lección sobre la deflación que nos ha sido dada en los años 30, se ha entendido; los Gobiernos y los bancos centrales sólo necesitan considerarla. Sin embargo, la tarea que nos ha sido impuesta en esta década, esto es, estabilizar el desarrollo económico sin que se conjure una inflación reptante es, de seguro, mucho más difícil, ya que exige conocimientos fundamentales en el proceso de crecimiento económico y una comprensión mucho más profunda de las interdependencias económicas, y ello no sólo por lo que se refiere a las instancias estatales, sino, sobre todo, también por lo que respecta a los grupos sociales y sus dirigentes y a una amplia parte de la opinión pública». (Giersch, H., ob. cit., p. 156).

te flexibilidad" (4), configuran los problemas actuales, teóricos y políticos de la economía mundial.

Para la realización de esta función, ¿puede apoyarse la política coyuntural en una teoría coyuntural válida? Este es el *primer* problema con el que se enfrenta Dürr en su obra. Un *segundo* grupo de problemas lo constituyen las posibilidades de cuantificación de la política económica. El *tercer* problema tratado son los aspectos *cualitativos* de la política económica. Y, por último, se trata la función de la política coyuntural dentro de un sistema de economía de mercado. Tanto el grupo de problemas referentes al aspecto cuantitativo como al cualitativo de la política económica, los trata Dürr a nivel nacional como a nivel internacional.

## II. TEORIA Y POLITICA COYUNTURAL

Los problemas ante los que se encuentra el responsable de la política económica actual son más arduos de dominar que en épocas anteriores. La exigencia de un crecimiento económico en estabilidad exige un mejor conocimiento de los procesos económicos de los entes que en él participan, siendo mucho más sensibles sus comportamientos, tanto

(4) El caso alemán actual demuestra, una vez más, que es más fácil salir de una situación coyuntural baja, mediante el instrumental de la moderna política coyuntural, llevándola a un proceso de expansión, que frenar una situación de boom.

De gran interés es el catálogo de premisas que señala el miembro del Comité de Expertos Alemanes, profesor Giersch, que considera que la «estabilidad monetaria en el crecimiento» solamente puede darse si se regula la actuación política-económica de la siguiente forma:

1) Influenciación en la *demanda*, de tal forma que se influya contrarrestando a tiempo y suavemente (en lugar de muy tarde y demasiado bruscamente), tanto un exceso como una baja en el nivel de demanda.

2) Mediante una *política salarial* que siga muy de cerca al ciclo de producción, de tal forma que en los periodos de crecimiento no sean posibles incrementos excesivos en las inversiones y beneficios, con el fin de que no surja a posteriori una inflación de costes.

3) Mediante una *política de precios* de las empresas públicas y privadas que correspondan a la situación del mercado dada.

4) Mediante una activa *política de competencia* que haga flexibles los precios, sobre todo, hacia la baja.

5) Mediante una *política de tipos de cambio*, que acabe, lo mismo que en la política de precios, con la engañosa flexibilidad escalonada, al sustituir las medidas abruptas y demoradas, por otras más flexibles.

en cuanto a la recepción de las medidas económicas-coyunturales como en cuanto a los efectos que pueden producirse de sus decisiones dentro de una economía de mercado. Puede decirse, que se precisa mayor información, teórica y empírica, sobre los "comportamientos" a la hora de tomar una decisión económica coyuntural.

El objetivo de la política coyuntural puede definirse con un doble contenido: por una parte, debe consistir en "eliminar o bien suavizar las oscilaciones coyunturales mediante el tratamiento de sus causas" (5) y, por otra, este tratamiento se debe realizar mediante la utilización de los instrumentos más adecuados para combatir las causas de acuerdo con objetivos superiores. Estos son los que deben configurar la política coyuntural (6). "Cuando el político quiere alcanzar un objetivo necesita información sobre cuáles son los instrumentos más apropiados para alcanzar este objetivo" (7). Ahora bien, una tal "terapéutica causal" exige una teoría coyuntural en la que descansa toda la estructura de decisión: "todo diagnóstico coyuntural solamente es posible en base de una determinada teoría coyuntural" (8). El problema se centra en saber cuál es la teoría "valedera", ya que como sabemos no faltan teorías coyunturales que tratan de aclarar y precisar el fenómeno coyuntural de forma objetiva y científica. Dejemos a un lado todas las teorías que persiguen objetivos momentáneos de grupos de interés determinados. La pregunta que se plantea es: ¿qué condiciones científicas se imponen a una teoría coyuntural para que pueda servir de base para la toma de decisiones coyunturales?

Sin entrar aquí en las discusiones metodológicas clásicas, las "viejas" (Schmoller) y las "modernas" (Max Weber) sobre el contenido y objetivo de las ciencias sociales y centrándonos en un programa científico que se ha decidido por el objetivo, conocimiento de los problemas planteados y sus posibles soluciones, la función de las ciencias sociales consiste en describir, aclarar y pronosticar los procesos económicos. Aclaración y pronóstico son los objetivos de una ciencia económica

(5) DÜRR, E.: *Wirkungsanalyse der monetären Konjunkturpolitik*, Frankfurt/M, 1966, p. 11.

(6) JÖHR, W. A.: *Konjunktur (II) Politik*, en «Handwörterbuch der Sozialwissenschaften», tomo 6, p. 125.

(7) DÜRR, E.: «Probleme...», ob. cit., p. 15.

(8) HAHN, L. A.: *Ewige Hochkonjunktur und kommandiertes Wachstum*, núm. 17 de Vorträge und Aufsätze del Walter Eucken Institut, Tübingen 1967, página 39.

empírica. En este sentido el camino a utilizar para aclarar los procesos reales es, por tanto, mediante la formación de teorías. Partiendo de hipótesis empíricas que satisfagan el criterio Popper (falsificabilidad general), se deducen teoremas mediante la aplicación de reglas lógicas matemáticas. Las leyes (enunciados nomológicos) cumplen la función explicativa y la pronosticadora (9). Por consiguiente, puede considerarse como "buena" una teoría coyuntural que haya soportado contrasraciones empíricas, aclarando la realidad económica de las oscilaciones coyunturales que realmente se hayan producido (no según el modelo) y con ello se consiga también el pronóstico de la futura trayectoria (10). La mayoría de las teorías coyunturales que buscan aclarar la trayectoria de los ciclos, que desde Juglar (11) se ha analizado en todos sus detalles, no son otra cosa que detalladas descripciones, cuya aclaración consiste meramente en explicar una fase detrás de la otra (12).

El hecho de que la evolución de la teoría económica no haya perseguido en la mayoría de los casos las funciones explicativas y pronosticadoras, como señala Kade (13), hace que hoy no se disponga aún de teorías amplias para aclarar los procesos económicos. En la teoría económica actual pueden distinguirse tres tipos de teorías: a) la teoría pura; b) la teoría vinculada a las coordenadas tiempo-espacio, esto es, la teoría históricamente relativizada; y c) la teoría estructural relativizada. La teoría pura presenta las implicaciones lógicas basadas en unas premisas y, por tanto, en relación con éstas la deducción no se puede rechazar. La teoría espacio-tiempo, relativizada históricamente, intenta definir para un determinado espacio, país o región y para un determinado período de tiempo, las relaciones entre las distintas magnitudes

(9) KADE, G.: *Theorie - Prognose - Programm*, en «Konjunkturpolitik», 1964, p. 147.

(10) «Un sistema que es apropiado para la aclaración de tipos determinados de procesos, se puede utilizar también, en principio, para su predicción. Se puede decir, que la posibilidad de pronóstico constituye el aspecto dominante de una teoría bajo el punto de vista práctico». (ALBERT, H.: *Theorie und Prognose in den Sozialwissenschaften*, en «Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik», año 93 (1957), pp. 60 ss.)

(11) JUGLAR, C.: *Des crises commerciales et de leur retour périodique en France, en Angleterre et aux Etats Unis*. París, 1889.

(12) La obra de Haberler facilita amplia información sobre las teorías existentes. Ver G. HABERLER: *Prosperität und Depression. Eine theoretische Untersuchung der Konjunkturbewegung*, Berna 1948 (1.ª edición en inglés: *Prosperity and Depression*, en 1937. Edición en español: *Prosperidad y Depresión*. Fondo de Cultura Económica, México, 1945).

(13) KADE, G.: ob. cit., p. 147.

económicas, mientras que las teorías estructurales relativizadas tratan de salvar la vinculación espacio-tiempo, buscando las condiciones independientes en las cuales se dan las relaciones afirmadas. De donde se puede deducir que la relación entre teoría y política económica en el caso de la teoría pura es muy desligada, pues las implicaciones lógicas no proporcionan información suficiente para la toma de las decisiones. Solamente si las premisas que se consideren coincidan, por apreciación o experiencia, con la realidad, pueden mejorar su contenido informativo.

En el caso de que se disponga de teorías cuya validez se encuentra vinculada al espacio-tiempo, el problema se centra en la validez actual y futura de las interdependencias funcionales, obtenida en períodos anteriores en base de los planteamientos econométricos de cuya valoración depende la validez para el momento en que se quiere tomar la decisión. En este caso no se puede detectar, si se demuestra como errónea la decisión, la causa del error.

Lo mismo que en las teorías históricamente relativizadas, constituye en las teorías estructuralmente relativizadas, la variable independiente (por lo general son instrumentos de la política económica) la base de partida de la política económica. El conocimiento de las relaciones funcionales de la teoría facilita información más segura sobre las consecuencias esperadas de tal o cual medida e incluso pueden ser las condiciones estructurales mismas objeto de la política económica (14).

Con esta breve exposición de la relación entre teoría y política económica se trata de señalar las bases en las que debe descansar en las ciencias sociales y económicas, como ciencias reales o empíricas, el programa científico de investigación. El político, el asesor-economista del político o del empresario, precisan de teorías con suficiente contenido informativo válido que les permita cumplir con el objetivo de las ciencias sociales: afrontar y ayudar a resolver los problemas planteados a corto y largo plazo. Mientras no se disponga de estas teorías las decisiones seguirán siendo más o menos intuitivas, más o menos basadas en la limitada experiencia y con gran posibilidad de incurrir en error. La selección de los objetivos, la determinación de los instrumentos a utilizar a base de un diagnóstico del presente y pronóstico del futuro, constituyen la problemática de las ciencias sociales y económicas.

(14) Ver a este respecto el artículo de Dürr como introducción a la obra *Geld- und Bankpolitik*, ob. cit., pp. 14 s.

Como se acaba de señalar, el valor de la utilización de la "teoría pura" como base de las decisiones de política económica depende del acierto en la elección y valoración de las premisas. Ahora bien, estas premisas no pueden obtenerse meramente mediante el diagnóstico cuantitativo y cualitativo del presente, sino que son precisas teorías empíricamente contrastadas sobre las condiciones de las premisas, lo que dificulta la fundamentación científica. Lo que sucede en la práctica es que se sustituyen estas premisas "científicamente" obtenidas por la intuición o hipótesis. En un modelo econométrico se precisa conocer, para que cumpla la función exigida, la determinación de las condiciones de las que dependen los parámetros en su evolución histórica.

En la *teoría coyuntural* se busca y necesita la aclaración causal. Si la teoría nos da la variable independiente (causa) de las oscilaciones coyunturales, puede actuarse entonces con la política coyuntural de forma directa o indirecta sobre esta variable hasta alcanzar el objetivo perseguido. Cuando no se puede detectar esta variable se actúa sobre los síntomas de la coyuntura que generalmente se tratan de eliminar. Tales síntomas pueden concretarse, por ejemplo, en un alza de precios en la alta coyuntura. Esta última forma de actuación es la que se mantenía en los años veinte.

Las teorías coyunturales pueden clasificarse en tres grupos:

a) Las *teorías monetarias* puras, que ven la causa de la interrupción de la alta coyuntura en la contracción del volumen monetario y crediticio, considerando la expansión de estos dos componentes como medio para la eliminación de la causa. Estas teorías no pueden aclarar por qué se produce un retroceso en los niveles de producción, ni tampoco pueden contestar si una continuada ampliación del volumen monetario puede estabilizar la alta coyuntura, cuando la expansión monetaria afecta con una variación al alza en los niveles de precios.

b) Las *teorías de bajo consumo* afirman que la demanda de los bienes de consumo queda rezagada detrás de la producción en períodos de alta coyuntura debido a que los trabajadores no participan en la medida apropiada en la renta nacional. Dürr rechaza la validez general de estas teorías, ya que los focos de crisis no son las industrias de bienes de consumo sino las de bienes de inversión.

c) Las teorías coyunturales que más se han conseguido afianzar pertenecen al grupo de *teorías de la desproporcionalidad* que se basan

en el efecto acelerador de la demanda, señalando como causa de la recesión el hecho de que la industria de los bienes de inversión ha establecido su capacidad de producción a base de tasas de crecimiento que no pueden mantenerse en el futuro, ya que surgen estrangulamientos (por ejemplo, mercado de mano de obra). Se puede deducir de estas teorías que se suaviza el peligro de crisis cuando la alta coyuntura se frena a tiempo, acompañándola a las tasas de crecimiento realizables a largo plazo. Las medidas restrictivas *se deben utilizar ya*, cuando crecen las carteras de pedidos y los plazos de entrega y cuando la oferta de puestos de trabajo se amplía notoriamente. La lucha tardía contra la inflación agudiza la recesión, a lo que se llama "crisis de estabilización".

Dürr (15) comprueba empíricamente que la gran sensibilidad, en la crisis, por parte de la industria de bienes de inversión, concuerda con las teorías de la desproporcionalidad. Así, el caso de la Gran Crisis, la reciente recesión de la República Federal Alemana (1967), las crisis de estabilización de Francia e Italia (1964-65), Inglaterra (1920 y 1957) y podemos añadir, la recesión española de 1967-68.

Si no se consigue estabilizar la evolución económica mediante una política coyuntural que combata las *causas* de la oscilación coyuntural, puede actuarse combatiendo sus *síntomas* (elevación de precios, déficit de la balanza de pagos en la alta coyuntura y paro en la depresión) mediante *teorías* en las que estos *síntomas* se consideran como variables dependientes. En este sentido pueden citarse:

a) La *teoría cuantitativa* del dinero, en la forma modificada por Friedmann, considera el volumen monetario por unidad de producción como variable independiente del *nivel de precios*.

b) La *teoría fiscal* que refleja las relaciones entre los déficits presupuestarios y su financiación.

c) La *teoría de la balanza de pagos* que presenta como variable independiente las posiciones: diferencias internacionales de precios, derechos arancelarios y contingentes, diferencias internacionales en la evolución de la demanda, así como diferencias en el crecimiento económico.

d) La *teoría keynesiana* señala, como variable independiente de la *ocupación*, la renta nacional nominal y sus factores determinantes,

(15) DÜRR, E.: *Probleme...*, ob. cit., p. 28.

que se encuentran en el sector monetario, en la política presupuestaria y en la inclinación al ahorro de las economías domésticas.

En el rápido análisis de todas estas teorías destaca principalmente un contenido *cualitativo* para la utilización de la política coyuntural. Señala la dirección en la que se moverán las consecuencias de las medidas adoptadas de acuerdo con estas teorías, de la elección, combinación y dotación que se haya hecho de los instrumentos de política económica. La información cuantitativa es muy escasa. Y es precisamente en este sentido en el que trata el autor de analizar las posibilidades de una cuantificación de objetivos y medios dentro de un programa económico.

### III. ASPECTOS CUANTITATIVOS DE LA POLITICA COYUNTURAL

Centra Dürr la atención del problema cuantitativo de la política económica en dos técnicas fundamentales: a) la valoración de la contabilidad nacional como técnica que facilite, a nivel nacional, información cuantitativa para la toma de decisiones y b) problemas y posibilidades que a nivel internacional presenta y ofrece la programación económica, basándose en el caso de la CEE, y las posibilidades de que sirva de base para la política económica a plazo medio de una integración de economías.

#### 1) La Contabilidad Nacional como base informativa cuantitativa para las decisiones de política económica

La búsqueda de un instrumento que facilite o asegure los resultados cuantitativos de una o varias medidas tomadas o a tomar por los responsables de la política económica ha centrado la atención de la teoría y de la política. La relación de siempre característica para toda ciencia empírica, teoría-pronóstico-programa (16) ha vuelto a plantearse como el contenido fundamental de las ciencias sociales para enfrentarse a la decisión de solucionar los problemas planteados. La trascendencia de las decisiones en la evolución futura, la búsqueda de lo que sucederá

(16) KADE, G.: ob. cit.

con tal o cual medida, el pronóstico, por un lado, y la determinación de un programa, la fijación de las decisiones e instrumentación necesaria para conseguir determinados objetivos económicos y sociales, por otro, problemas ambos totalmente entrelazados, han ocupado la atención de la última década. No ya el mero dominio de la crisis, sino asegurar una política de crecimiento, para unos objetivos de estabilidad y mejora de la distribución de la renta, han constituido y constituyen la base para intentar una cuantificación de las medidas y resultados. La problemática del pronóstico ha vuelto a plantearse.

Para analizar las posibilidades de cuantificación, los resultados hasta ahora obtenidos y los errores, así como las posibles implicaciones de tales intentos a nivel de economía nacional, Dürr se centra en los problemas de la Contabilidad Nacional. Después de un período de expectativas extraordinariamente atrevidas, "tanto en cuanto al conocimiento como a las posibilidades analíticas" (17) se pasa a un período de cierto escepticismo en cuanto a las posibilidades de esta técnica, período al que a principios de los años sesenta sucede un nuevo empuje revalorizándola al intentar, a nivel de la CEE, utilizarla para solucionar los problemas de política económica y, sobre todo, en Alemania, con las esperanzas puestas en 1962 por el Banco Central en desarrollar una Contabilidad Nacional "prospectiva", esto es, ex-ante, como instrumento para combatir la inflación. Y ello con el fin de aclarar a la opinión pública las posibilidades reales de expansión del producto nacional bruto.

En su aspecto metodológico, el sistema de la Contabilidad Nacional no ofrece ningún contenido de pronóstico, pues se precisa además de una apropiada teoría, para lo que —en el caso de que se dispusiera— la predicción de la futura evolución económica no precisa someterse al esquema contable, ya que muchas de las variables independientes de esta evolución no tienen cabida dentro de este sistema de ecuaciones. La experiencia holandesa basada en modelos econométricos globales pone en duda el valor de los pronósticos deducidos del sistema para la política económica. Junto a los problemas que tienen planteados los modelos econométricos globales para incluir factores relevantes ajenos al sector puramente económico, la modificación necesaria de las ecuaciones estructurales y de las constantes, así como la distinta influencia

(17) BOMBACH, G.: *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung*, en «Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik», año 6 (1961), p. 46.

de la dinámica de una economía en períodos de fuerte evolución, se tiene el problema de la autocorrección y/o autoanulación de los pronósticos. Esto es, cómo puede recoger un Gobierno en su presupuesto prospectivo las repercusiones de sus medidas de política económica, por ejemplo, una devaluación, y consecuencias de tales actuaciones, por lo que la exposición de alternativas tendría que extenderse a todas las lógicamente posibles. Con lo que se llega al establecimiento de "programas" económicos, en los que se establecen los objetivos que se desean alcanzar, remitiendo la importancia del pronóstico a un segundo plano. El problema que se presenta es hasta qué punto la orientación de la política económica en un presupuesto o programa económico provoca transformaciones del orden de una economía de mercado, en dirección hacia una planificación del Estado de la producción y de las inversiones (18).

El valor de la Contabilidad Nacional para el pronóstico coyuntural es muy reducido, ya que solamente una buena teoría coyuntural, que es independiente de la Contabilidad Nacional, puede ayudar a pronosticar las variaciones coyunturales. Incluso su valor como control de las consecuencias producidas por la política coyuntural se limita meramente a señalar si se ha conseguido la tasa de crecimiento del producto nacional, ya que el control de los objetivos: plena ocupación, estabilidad monetaria y equilibrio de la balanza de pagos, tiene que hacerse con otras técnicas. Tampoco informa sobre las causas de conflictos entre objetivos y las causas por las que no se alcanzan los objetivos coyunturales, para lo cual se precisa de una teoría de los instrumentos de la política económica.

La falta de pronósticos teóricamente asegurados dificulta la posibilidad de adoptar medidas de política económica basadas en una contabilidad nacional prospectiva. Hoy por hoy no son posibles pronósticos cuantitativos sobre la futura evolución económica, ni sobre las consecuencias o resultados de las medidas adoptadas, hasta que la teoría económica pueda facilitar las teorías estructurales necesarias. Por lo que la actuación actual de sustituir el cuadro de pronóstico por un progra-

(18) Schiller mismo (actual Ministro de Economía de la Alemania Federal) señala esta posible influencia en el orden económico. SCHILLER, K.: *Der Ökonom und die Gesellschaft*. Stuttgart 1964.

ma, simplifica ciertamente la decisión al eliminar la incertidumbre de los actuales métodos de pronóstico, pero puede implicar serias consecuencias de orden económico-político.

## 2) ¿La Política de Rentas como elemento estabilizador?

La opinión de que la política de rentas puede utilizarse como instrumento para lograr la estabilización del nivel de precios manteniendo tasas elevadas de crecimiento del producto nacional real, parece tomar cuerpo tanto en las organizaciones internacionales como en algunos países europeos, pasando a un segundo plano la política coyuntural "clásica", esto es, las medidas de política crediticia y fiscal. Dürr realiza un detallado análisis de este planteamiento, partiendo del hecho de que la fundamentación teórica de la política de rentas es aún "extraordinariamente frágil" (19) y lo que, en general, se plantea en el programa de política de rentas es una mera tautología.

La manipulación estatal de la política de rentas como medio para la estabilización del nivel de precios se centra principalmente en los ingresos salariales, ya que en los provenientes de intereses y transferencias no es posible una manipulación directa por el Estado. Las experiencias suecas son muy desalentadoras y la regulación de los beneficios, como ingreso residual, no permite vincularlo a determinadas tasas de crecimiento. El aspecto más interesante y en el que más se ha experimentado es en la política salarial. La situación varía si esta manipulación estatal de los salarios se realiza en una situación de inflación de costes o de demanda. En el primer caso, la armonía precios-plena ocupación se alcanzará limitando las exigencias sindicales, con el fin de que las medidas de freno de la demanda no lleven a un paro. Ahora bien, puesto que, hoy por hoy, la vinculación de las elevaciones salariales al pronóstico (válido) del incremento de la productividad constituye un problema insoluble, propone Dürr reglas intuitivas del tipo de aquellas que limitan la elevación salarial tarifaria al nivel de los salarios efectivos medios alcanzados en cada uno de los sectores económicos en períodos inmediatamente anteriores.

(19) DÜRR, E.: *Probleme...*, ob. cit., p. 74.

Para el caso de una inflación de demanda, la regulación de la política salarial juega un papel secundario para la estabilidad de los precios. Si no se consigue adaptar la expansión de la demanda a la elevación del producto nacional real, la intervención estatal en las tarifas salariales posee sólo un efecto muy limitado. Si se trata de intervenir sobre los salarios efectivos, ajustándolos al problemático pronóstico del incremento de la productividad media u otra magnitud, lo que sí se consigue es eliminar la función orientadora y equilibrante del salario, anulando la posibilidad de que las empresas con mejor combinación de factores y situación de ventas absorban la mano de obra de las otras unidades productivas. Solamente si se dispone de la señalada fundamentación teórica sobre el pronóstico de la evolución de la productividad y si se limita el crecimiento de los ingresos de los otros grupos y se mantiene constante el nivel de ahorro y de la participación de los bienes de consumo en la producción total, puede asegurarse una estabilidad de precios. La experiencia holandesa en este sentido no contribuye a respaldar esta actuación. La utilización de la política de rentas como instrumento estabilizador es dudosa, ya que es difícil aplicar en unos casos (inflación de costes en período de recesión) y no ofrece ventajas sobre el instrumentario clásico crediticio y fiscal en otros (inflación de demanda). Una mejor utilización del instrumentario del Banco Central puede ayudar a acortar el "time-lag" que se produce entre la toma de la medida y su consecuencia. Su valor como elemento de fomento del crecimiento económico a largo plazo no parece existir, ya que la política de crecimiento es política estructural y no política del proceso.

### 3) Posibilidades de una política cuantitativa a nivel internacional

Basa Dürr el análisis de las posibilidades cuantitativas de una política económica internacional en el estudio de la primera proposición de programación económica, presentada el 24-10-1962 por la Comisión de la CEE y el nuevo programa de "política económica a plazo medio", que modificando la anterior, presenta la CEE en 1963.

Estos programas, cuyo contenido principal consiste en determinar la posible y deseable evolución del producto nacional global y sus partes, poseen todo el carácter de un presupuesto nacional a largo plazo,

cuyas magnitudes futuras del programa son deseables; por lo tanto, no se trata de pronosticar en el sentido estricto. ¿Hasta qué punto son, sin embargo, compatibles los objetivos desarrollo económico equilibrado y crecimiento económico con la programación? Para Dürr solamente es compatible la programación con el desarrollo económico equilibrado, cuando "la evolución de la demanda en su conjunto y en su distribución entre cada uno de los bienes y servicios, o se pronostica acertadamente, o se dirige por una instancia central" (20), lo que constituye condiciones necesarias, pero no suficientes.

Con lo que nos encontramos nuevamente ante la problemática de la falta de una teoría del pronóstico sobre la cual pueda basarse el desarrollo de la renta nacional y, en particular, el pronóstico sobre la evolución de sus principales componentes. La falta de una función de inversión estructuralmente relativizada, la falta de una teoría que asegure la futura evolución del coeficiente de capital, la inexistencia de una teoría de la productividad del trabajo, la dificultad para determinar el potencial futuro real de la mano de obra, la imposibilidad de determinar los factores meta-económicos como variables, la necesidad de conocer anticipadamente los procesos sustitutivos y el progreso técnico, así como la dificultad para estimar las relaciones de intercambio con las otras economías, nacionales o regionales, dificultan el pronóstico sobre la evolución a largo plazo de la renta nacional. Esta dificultad se incrementa cuando se intenta disgregar la demanda total.

Una de las consecuencias más graves de la programación económica la ve Dürr en la reacción del Estado o de los empresarios cuando ven fracasar los pronósticos sobre la evolución de la demanda o la realización de los planes de inversión. En cuanto a la regulación de la demanda, o interviene el Estado para que la demanda coincida con la oferta o bien incrementa la demanda en un proceso inflacionista y, en cuanto a los planes de inversión e intervención en el mercado, los grupos de presión pueden influir sobre el Gobierno y Parlamento para que se realice lo programado, método que según Dürr se ha practicado en Francia. Del análisis de la experiencia francesa y del estudio político-económico de la programación económica se destaca la fuerte tendencia hacia al dirigismo económico centralista y su inutilidad para evitar las recensiones. Una economía de mercado dotada de una política co-

(20) DÜRR, E.: *Probleme...*, ob. cit., p. 108.

yuntural flexible y ágil contribuye mejor a la consecución de los objetivos político-económicos —sin tener que recurrir a una distribución del producto nacional por sectores—, que la planificación.

Por otra parte, la afirmación de que la programación fomenta el crecimiento económico, constituye una “pura especulación, y ello aun cuando parezca plausible la argumentación de que la programación económica influye favorablemente sobre la elevación de la seguridad de las expectativas futuras y la inclinación del empresario a la inversión” (21). La intervención programada sobre las inversiones empresariales es rechazada por el actual Ministro de Economía Alemán, profesor Schiller (del partido socialista alemán), en los siguientes términos: “Cuando oigo que se dan detalladas recomendaciones de inversión, que la mayoría de los créditos han de ser aprobados por el Comisario del plan y que el plan se determina en conversaciones con el 90 % de los empresarios, llego a la conclusión de que aquí se despide de aquel sistema en el cual el deseo de progreso del empresario se orienta en el mercado y en sus oportunidades y se pasa a un procedimiento en el que el empresario se orienta en el plan y en sus ventajas” (22).

En una economía de mercado puede perfectamente el Estado acelerar los procesos de adaptación mediante “intervenciones de adaptación” cuando la coordinación de los planes singulares de las empresas y economías domésticas no puedan modificar en el libre mercado de por sí las estructuras, evitando o bien reduciendo las fricciones y durezas sociales. Para Dürr “la comparación empírica entre economía de mercado y planificación no se inclina a favor de la planificación, ya que ésta va unida a la inflación y no puede evitar las recesiones” (23). De lo que se deduce todo un programa de política económica basado en un orden de economía de mercado, apoyado en una política coyuntural adecuada y en la posibilidad de “intervenciones de adaptación”, cuando las fuerzas del mercado no sean capaces de provocar procesos estructurales o provoquen durezas sociales.

(21) DÜRR, E.: *Probleme...*, ob. cit., p. 120.

(22) SCHILLER, K.: ob. cit., p. 227.

(23) DÜRR, E.: *Probleme...*, ob. cit., p. 124.

#### IV. ASPECTOS CUALITATIVOS DE LA POLITICA COYUNTURAL

El Estado puede influir la coyuntura en una economía de mercado, bien mediante una intervención indirecta, mediante una ley general que puede utilizarse según las situaciones, o bien de forma directa mediante decisión del Gobierno, o Banco Central u otras instituciones (24).

Dentro del marco nacional destaca Dürr el aspecto del orden monetario como uno de los componentes cualitativos más decisivos dentro de la política coyuntural. Después de un análisis de la ordenación de la creación de dinero en su relación con la política coyuntural, la ordenación del sector crediticio y la anulación de la política del Banco Central por la política de los bancos, se centra en el problema del “time-lag” que se produce, según las medidas y épocas, entre la adopción de una medida y el reflejo de su influencia, principal fenómeno de la política coyuntural.

Entre estas medidas destacan: a) la necesidad de considerar la creación de dinero por el Banco Central y no los medios líquidos disponibles o la posición de reserva como puntos de referencia para la política monetaria; b) más enérgica utilización de la contingencia del redescuento; c) evitar la continuación de las ampliaciones crediticias de los bancos, mediante prescripciones de reserva en valores mobiliarios, reservas mínimas o incluso intervención directa en la suma crediticia y d) utilización de tipos de cambio flexibles.

Uno de los principales componentes para que la política coyuntural responda es su utilización “a tiempo”. En períodos de alta coyuntura no se debe esperar a que se produzcan las variaciones de precios, ya que también surgen disproportionalidades en la configuración económica dentro de un cuadro de precios estables. Para Dürr la observación del mercado de mano de obra, a efectos de intervención de la política coyuntural, es de mayor importancia que la evolución de los precios.

En el orden internacional concentra el estudio de los aspectos cualitativos de la política coyuntural, asimismo, sobre el orden monetario,

(24) Popper señala la ventaja de los métodos directos, ya que los métodos indirectos no parecen ser los más apropiados para la estabilización coyuntural (POPPER, R.: *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*. Tomo II: *Falsche Propheten. Hegel, Marx und die Folgen*. Berna 1958, pp. 162 ss.)

destacando la influencia de la convertibilidad de las monedas, por un lado, y la repercusión de la introducción de un sistema de tipos de cambio flexibles, por otro. La política monetaria nacional ha perdido importancia, con la convertibilidad, como instrumento de la política coyuntural. Los distintos intentos que se han realizado para eliminar el efecto obstaculizante que ejerce la convertibilidad en la política coyuntural nacional pueden considerarse como inoperantes. Factores distintos al del interés, en períodos de política coyuntural restrictiva, han limitado las medidas adoptadas, estando por demostrarse el efecto de la prohibición de dotar con intereses a los fondos extranjeros. Por otra parte, en los períodos de depresión, las medidas limitadoras para la salida de capitales no tuvieron efecto, pues la diferencia de los tipos de interés no constituye la causa.

La coordinación internacional de la política coyuntural puede eliminar los obstáculos que crean los conflictos de objetivos. A este respecto, mientras que el objetivo plena ocupación se ha conseguido en una medida aceptable, no se puede hablar, sin embargo, de una valoración homogénea del objetivo estabilidad de precios. El diferente orden político-económico de los Estados no facilita la puesta en vigor de un código de comportamiento coyuntural. Dürr insiste, en este aspecto, sobre la "inclinación a la inflación de los países con programación económica y dirigismo de las inversiones, ya que los objetivos de inversión en cada uno de los sectores de la economía, solamente suelen alcanzarse mediante facilidades crediticias selectivas, sin que consiga la política económica limitar la concesión crediticia a los otros sectores. La mayoría de las veces falta el deseo de configurar, en la correspondiente forma compensatoria, la política crediticia selectiva, ya que toda intervención restrictiva en la concesión crediticia se considera como freno del crecimiento, aun cuando es altamente dudosa la existencia de una interdependencia entre política monetaria restrictiva y bajas tasas de crecimiento" (25). Como resultado de su análisis llega Dürr a la conclusión de que no se puede eliminar la antinomia entre el objetivo equilibrio de la balanza de pagos y el de la estabilización coyuntural, causa que frena el efecto de la convertibilidad en la política coyuntural, mientras se mantengan los tipos de cambio falsos. En una política de tipos de

(25) DÜRR, E.: *Probleme...*, ob. cit., p. 224.

cambio flexibles, para un orden de economía de mercado, ve Dürr el medio necesario que apoye la política coyuntural. A este aspecto dedica la aportación expuesta en este número del Boletín (26).

## V. POLITICA COYUNTURAL Y ECONOMIA DE MERCADO

Como uno de los más destacados defensores de un orden social de economía de mercado el joven catedrático presenta en esta obra, en la que recoge y amplía, de forma muy acertada, una serie de trabajos de investigación realizados durante los últimos años, contribuyendo a una teoría de la política coyuntural y a mejorar su utilización en un orden de economía de mercado. "La concepción teórica de la economía social del mercado es otra cosa muy distinta del liberalismo *laissez-faire*. Al programa de la economía social de mercado pertenece, junto al orden de competencia y la creación de la seguridad social, la política coyuntural, estructural y de crecimiento. Tanto la política monetaria como también la política fiscal, como la de comercio exterior se deben poner al servicio de la estabilización coyuntural" (27).

Por consiguiente, en esta excelente exposición de toda una actuación económica en un orden de economía social de mercado se prevé toda una gama de "intervenciones de adaptación" que, sobre todo, tienen la tarea de influir en la política estructural, de crecimiento y social, sin que se tenga que recurrir a una planificación o programación. Los objetivos a perseguir por la política económica son los mismos en los dos órdenes político-económicos. La diferencia principal estriba en que la planificación o programación señala, por sectores, la evolución, y la economía de mercado deja a las fuerzas empresariales la realización sectorial, la creación competitiva y no la "aprovechadora" de las posibilidades que les ofrece un plan.

La política coyuntural constituye el instrumento básico que contribuye, en un orden de economía de mercado, a la consolidación de un desarrollo económico sin graves perturbaciones. Para ello, y dentro de un orden monetario de convertibilidad, se hace preciso coordinar las

(26) Ver pp. 497-539.

(27) DÜRR, E.: *Probleme...*, ob. cit., p. 290.

distintas medidas de política coyuntural ajustándolas a un código de comportamiento y apoyado en un sistema monetario internacional de tipos de cambios flexibles. Todo lo cual exige un cambio en la forma de actuación de los bancos centrales y de los empresarios. Solamente en este camino de la cooperación internacional, ajustado a determinadas reglas de juego, y en un fomento del deseo competitivo creador, y no del "planificador-aprovechador", podrá asegurarse un fortalecimiento del crecimiento económico y social. La obra de Dürr puede evaluarse como todo un programa científico para la teoría económica al señalarse los pasos que se han de dar, si quiere servir a la solución de los problemas que el mundo tiene planteados y que a la práctica de la política económica se le facilite un análisis exhaustivo del instrumental cuantitativo y cualitativo de una moderna política coyuntural, reseñando las experiencias realizadas, con unos u otros instrumentos en las últimas décadas.