

ACADEMIA DE DOCTORES DE MADRID

CONFLICTOS DE OBJETIVOS EN UNA POLITICA ECONOMICA PLURALISTA

DISCURSO PRONUNCIADO EN EL ACTO DE INAUGURACION
DEL CURSO ACADEMICO 1972 POR EL

EXCMO. SR. D. ALBERTO MONREAL LUQUE

EL DIA 22 DE FEBRERO DE 1972

Y PALABRAS DEL PRESIDENTE DE LA ACADEMIA

EXCMO. SR. D. RAFAEL DIAZ-LLANOS



MADRID
1 9 7 2

Depósito legal: M. 9.466 - 1972

FABRICA NACIONAL DE MONEDA Y TIMBRE

CONFLICTOS DE OBJETIVOS EN UNA POLITICA ECONOMICA PLURALISTA

INTRODUCCIÓN.

No es éste —por obvias razones— un discurso académico escrito en la tranquila paz del despacho de un economista que busca cumplir el obligado requisito de inaugurar un nuevo curso académico.

Cuando, por amable requerimiento de la Junta y el Presidente de la Academia de Doctores se me invitó a pronunciar el discurso inaugural en tan prestigiosa Corporación, pensé que se invitaba a un economista que ocupa su tiempo actual en las difíciles labores de gobernar la Hacienda Pública del país y que el tema que debería elegir habría de ser un tema general, ilustrado y sugerido por su gestión diaria y cuyo tratamiento pudiera enriquecer su personal experiencia. Un tema que, sin dejar de ser académico, permitiese al mismo tiempo interpretarlo desde la perspectiva del ejercicio diario de la gestión financiera, que inevitablemente absorbe mi tiempo y centra mis preocupaciones cotidianas. He interpretado así, que más que doctrina, se me solicitaba un testimonio que poder transmitir sobre algunos de los problemas económicos vigentes y actuales y que he vivido con particular intensidad desde la singular atalaya de la economía del Estado.

He de manifestaros que el hallazgo de este tema general resultó sencillo, pues, sin duda, estaba arraigado en mis recuerdos universitarios. En un curso inolvidable sobre «Política Social» explicado por quien fue maestro de tantas generaciones de economistas actuales, el profesor Manuel de Torres, nos afirmaba que el estudio de los fines u objetivos de la política económica y social comparte un mismo sino con las definiciones y los problemas metodológicos. Como en éstos, su análisis queda confinado a las introducciones generales, si es que no se prescinde en absoluto de toda elaboración sobre su propia naturaleza.

El análisis de los fines u objetivos de la política económica se considera superfluo por el economista que, generalmente, admite a los *finés* como producto de una decisión política. En contra de esta común opinión —ar-

güía el profesor Torres—, me parece que el análisis de los fines u objetivos de la política económica es una cuestión fundamental, un tema fecundo de investigación para el economista. Aceptando este planteamiento, toda política económica debe partir hoy —concluía el profesor Torres— de dos afirmaciones básicas, en las que debe encerrarse una buena parte del quehacer de los economistas: el reconocimiento y exploración de la pluralidad de fines perseguidos y el estudio empírico de lo que él denominaba los principios de compatibilidad y homogeneidad de los objetivos. Con estos dos principios se aludía a la necesaria coherencia de la acción política para que ésta pueda alcanzar las metas perseguidas y a la obligación de conocer —para lograr el éxito de la acción política— en qué medida un fin dado puede lograrse a costa de otro fin.

Esta lección inicial del profesor Torres sobre los objetivos de la política económica, la he recordado siempre durante los largos años que llevo al servicio de la economía del Estado. Ciertamente, si algo muestra el ejercicio práctico de la política económica es que decidir, es imposible en términos de una sola finalidad, y que cualquier decisión combina siempre parte de los múltiples objetivos que tratan de alcanzarse por la sociedad y el Estado.

El análisis de los objetivos —como anticipaba ya el profesor Torres— ha ido interesando crecientemente a los economistas hasta el punto de haberse convertido en una de las cuestiones más actuales y debatidas de la teoría y de la práctica de la Política Económica.

Elegir así, como tema de este discurso inaugural, la compatibilidad de los objetivos de la política económica, me iba a permitir repasar una literatura tan actual como interesante, vinculada a inolvidables recuerdos de mis años universitarios y constantemente presente en mis preocupaciones cotidianas. Comprenderéis que la dificultad de resistir a estos alicientes explican el por qué del tema elegido para esta ocasión.

* * *

Pese a la discusión metodológica que hoy vive la Ciencia económica, que ha dado un aire de relatividad y provisionalidad a muchos de sus conceptos tradicionales, parece existir cierto acuerdo general en definir—al menos con fines prácticos— a la Política Económica como la *intervención (o abstención) deliberada del poder público, en la vida económica, para lograr ciertos objetivos*. Bajo esta concepción de la política económica, cuya elaboración conceptual se halla vinculada a las obras pioneras de Fisch, Tinbergen y Bent Hansen, suelen distinguirse tres conceptos: objetivos, instrumentos y medidas.

Los *objetivos* de la política económica se definen como la traducción de los fines generales de la política, en términos de magnitudes económicas.

Los *instrumentos* son aquellas variables económicas y estructuras e instituciones sobre las que la autoridad puede influir directamente.

Finalmente, las *medidas* consisten en la aplicación concreta de un instrumento particular en una circunstancia dada.

La distinción entre objetivos, instrumentos y medidas constituye hoy el eje fundamental para ofrecer un esquema explicativo de la política económica.

Quizá uno de los rasgos más característicos de la política económica actual —tal como se destaca en la anterior definición y planteamiento— estribe en partir de una *pluralidad* de los objetivos perseguidos por la acción política.

Este planteamiento, que es sumamente importante desde el punto de vista de la construcción de una política económica realista, pues supera los monismos utópicos y estériles de otras épocas, la dota, sin embargo, de una obvia complejidad. El pluralismo de fines implica, de una parte, que los esfuerzos del poder público han de diversificarse en varios frentes para conseguir distintas metas, no siempre plenamente compatibles entre sí. De otra parte, supone la posibilidad, cuando menos, de un enfrentamiento ideológico entre los diferentes grupos sociales respecto a la pertinencia o la prioridad, atribuidas a cada uno de los objetivos susceptibles de alcanzarse mediante los instrumentos con que cuenta la política.

Estas son las cotas que delimitan la problemática de los temas que me propongo abordar. Con excesiva frecuencia la Ciencia Económica ha dado por resueltos estos problemas, señalando la compatibilidad «en abstracto» de los objetivos de la política económica. Pero es lo cierto que esta pretendida compatibilidad pugna con la experiencia diaria de quienes han de ejercer el difícil papel de intérpretes de la política económica concreta, para quienes el conflicto entre fines, lejos de ser un tema resuelto, constituye la médula de su gestión, en la que la elección entre objetivos, y especialmente entre grados alcanzables de distintos objetivos económicos, se erige en uno de los puntos más difíciles y espinosos de su misión cotidiana.

El interés por los problemas de selección de objetivos, compatibilidad de los mismos y eficacia de instrumentos, hoy generalmente compartido por todos los economistas, deriva especialmente de la utilidad para ordenar, con un lenguaje claro y coherente, los problemas de la política económica.

La Economía como ciencia y los economistas como profesión tienen algo que decir a la hora de orientar esta elección entre objetivos. En un mundo que demanda una racionalidad creciente en las decisiones públicas, el análisis económico no puede por menos de constituir un instrumento útil

al servicio de la elección pública bien informada. En este convencimiento, y porque creo en la gran trascendencia que para la sociedad tiene la instrumentación de una política económica bien diseñada, voy a permitirme retener vuestra atención sobre algunos de los puntos claves del campo que acabo someramente de esbozar y que podríamos resumir en los siguientes extremos:

- 1.º ¿Cuáles son los principales objetivos perseguidos por la política económica en los sistemas de economía de mercado y cómo han surgido?
- 2.º ¿Qué relaciones generales pueden establecerse entre los objetivos y qué medios pueden utilizarse para medir esas relaciones?
- 3.º ¿Son compatibles entre sí los objetivos fundamentales generalmente perseguidos en la actualidad en los sistemas de economía mixta?

Suele ser común enfocar la estructura de la política económica como un entramado de objetivos y medios, en el que la separación entre ambos elementos es siempre convencional y discutible. Un fin a cuyo logro se encamina cierta acción pública económica puede, a su vez, constituir un medio para lograr otro objetivo de orden superior. Se han distinguido así entre fines primarios (que trascienden del estricto campo económico), secundarios, terciarios..., hasta llegar a los instrumentos y medidas concretas de actuación que no constituyen en sí fines para ninguna otra acción económica del poder público.

El problema, pues, de la distinción o separación entre los diversos fines u objetivos de la política económica es más del nivel a que nos situemos en nuestra contemplación del problema, que de auténtico fundamento. Como ha señalado Huchinson, pueden considerarse como objetivos de la política económica «desde los inmediatos, tácticos, instrumentales, hasta los fines o valores más elevados».

Lo que sí parece claro, cualquiera que sea el criterio que se adopte, es, como antes señalábamos, la pluralidad o diversidad de fines hoy perseguidos en los diferentes países del mundo occidental. Es observando esa realidad como los economistas determinan actualmente los objetivos de la política económica. Es importante, y resulta altamente significativo, destacar que ningún análisis actual de la Política Económica, ni ningún documento de Economía Aplicada, dejan de referirse al problema de los objetivos. El análisis de los fines ha dejado de considerarse obvio o superficial por el economista, como en otro tiempo constataba el profesor Torres. Hoy, por el contrario, y según él anticipaba hace dieciocho años, es el estudio de los fines el que inicia el planteamiento de cualquier problema de

política económica. La prueba más evidente la constituye todos los trabajos o informes de las Comisiones de Reforma, cuyo primer e inevitable capítulo consiste en exponer qué fines orientan su dictamen o consejo y qué compatibilidad existe entre los fines u objetivos elegidos como norte de sus recomendaciones.

Por otra parte, esta semejanza formal en el planteamiento de los problemas de política económica discurre paralelamente a la coincidencia material de los distintos objetivos elegidos como término de referencia de la acción política. Los economistas no sólo hablan el mismo lenguaje para entender la política económica, dicen también las mismas cosas para referirse a los objetivos que gobiernan su consejo y sus análisis. Así, si hoy se recorren los principales manuales de Política Económica —un Tinbergen, un Boulding o el realizado por el grupo internacional de nueve economistas presidido por Kirschen— o los informes de las más destacadas Comisiones de Estudio de Problemas de Política Económica —el informe Radcliffe, el informe de la Comisión de Moneda y Crédito estadounidense, el informe Carter—, se encontrará que los objetivos son coincidentes, con levisimas variantes, justificadas las más de las veces por una desagregación de las metas o fines a los que aspira la acción de la política económica.

Esa coincidencia general de objetivos no indica que se les conceda igual importancia a todos ellos por los distintos grupos sociales y las ideologías en conflicto. Las diferencias surgen precisamente aquí, en la preferencia de los distintos centros de decisión de la política económica por uno u otro objetivo, aunque todos ellos figuren, con rango diverso si se quiere, en la agenda de los políticos de nuestro tiempo.

Considero que este hecho tiene la mayor importancia, pues los problemas de política económica en los países occidentales no son problemas de divergencia sobre sus objetivos diversos, sino, por el contrario, problemas de rango u ordenación de unos mismos fines. Lo cual quiere decir que esos fines no son cualitativos, cuestión de todo o nada, sino cuantificables e intercambiables, según los distintos países o grupos económicos que tratan de lograrlos. De ahí que el conflicto de objetivos de Política Económica sea un conflicto sobre el cuánto de los mismos objetivos, sobre el grado de preferencia según el que deben ordenarse.

Cinco son los objetivos que dominan hoy en las aspiraciones de la Política Económica de los distintos países:

1. Crecimiento económico.
2. Asignación eficaz de los recursos.
3. Distribución equitativa de la renta y de la riqueza.
4. Estabilidad de precios con plena ocupación.
5. Equilibrio de la Balanza de Pagos.

Es importante consignar que la admisión de tales fines lo que permite es señalar las diferentes direcciones en que el poder público ha de actuar para corregir los fallos de la economía de mercado desde la perspectiva de los valores que le sirven de fundamento. El sistema económico de base —la economía de mercado— presenta un conjunto de fallos para conseguir un nivel aceptable de realizaciones respecto de esas finalidades, y precisamente el reconocimiento de los fallos de la economía de mercado, respecto de esos cinco objetivos, origina las intervenciones correctoras practicadas por la economía del Estado. Debe destacarse, sin embargo, el hecho bien sabido de que los fallos de la economía de mercado no siempre han tenido el mismo alcance que muestra en la hora presente. Por otra parte, en cada etapa histórica han dominado sobre los restantes algunos de los objetivos enunciados, atribuyéndoseles mayor peso e importancia que a los demás. Puede afirmarse incluso que esos objetivos han ido dominando alternativamente a lo largo del tiempo hasta llegar a la situación actual en la que los mismos se ofrecen acumulativamente como metas plurales de la acción política.

Aunque no es mi propósito realizar un análisis detallado de este proceso, quizá pueda resultarnos útil detenernos a considerar, a grandes rasgos, los hitos fundamentales en esta evolución.

Los economistas clásicos, con su filosofía utilitaria individualista, cimentaron las bases para el establecimiento de un orden que permitiría lograr el que parece ser su objetivo fundamental: el crecimiento máximo de la producción. Su defensa del mercado libre no entrañaba más que un medio —el más idóneo— para fomentar un proceso de división y especialización del trabajo que llevaría, junto con la acumulación de capital, a un crecimiento automático de la economía hasta su frontera productiva máxima. Su creencia en la coordinación espontánea de las acciones individuales, la célebre «mano invisible» del mercado, relegaba a un segundo plano la actividad económica del Estado, cuyo juego, dentro del esquema, debía limitarse a aquellas actividades de defensa, orden interior y obras económico-sociales que agudamente tipificara A. Smith en «La Riqueza de las Naciones» como campo propicio para el cultivo de la economía del Estado.

Es curioso contemplar cómo hoy ese objetivo de la expansión económica conserva toda su validez y quizá su vieja preponderancia clásica entre los objetivos plurales de nuestro tiempo.

Un tratadista actual de los temas del desarrollo económico de la importancia de Arthur Lewis, reconocía esta vigencia del pensamiento clásico y de su enfoque de la política económica al justificar su propia obra afirmando que la teoría del crecimiento económico despierta de nuevo el interés universal. Tema —afirmaba Lewis— sobre el que durante más de

un siglo no se había publicado un tratado comprensivo. La última gran obra que abarcó este amplio campo de estudio fueron los «Principios de Economía Política», de John Stuart Mill, publicado en 1848. La actual multiplicación de los análisis sobre el crecimiento económico prueban efectivamente el interés presente e indiscutible de este objetivo clásico de la política económica.

En el último tercio del pasado siglo, la aparición del concepto de la utilidad marginal fue la que suscitó un creciente interés hacia el problema de la distribución de la renta como objetivo de la política económica. El decrecimiento de la utilidad marginal de la renta parecía proporcionar al objetivo de la redistribución una base más sólida que la aportada por los reformadores de la escuela clásica, como Bentham y Mill.

De otra parte, la política redistributiva habría de recibir el fuerte apoyo de la tradición germánica de la política social vinculada al Congreso de Eisenach y a la constitución de la «Verein für Sozial Politik». Emerge en este movimiento con luz propia la destacada figura de Adolfo Wagner, quien defendería un planteamiento político social de la imposición de cara a lograr un objetivo como el de la equidad, cuyo más firme apoyo se encuentra, a su juicio, en razones éticas y en criterios políticos ajenos a la propia economía.

Los economistas aprendieron así a considerar la distribución de la producción y de la renta como un factor tanto o más importante que su propia dimensión o volumen a la hora de calibrar el «bienestar» de la sociedad.

Quizá en este planteamiento sea importante destacar el beneficio que la Hacienda Pública, en particular, recibió del marginalismo. Los criterios del reparto de la carga tributaria sobre la base del principio de igual sacrificio formulado por J. S. Mill serían desarrollados por los marginalistas utilizando los nuevos instrumentos analíticos disponibles.

Si a esto se une su especial atracción por los temas de la asignación óptima de recursos y la capacidad del mercado para lograrla, tendremos una visión más completa de sus aportaciones, toda vez que esta problemática llevó al marginalismo continental europeo hacia el tema clave de la existencia de unos bienes públicos, no susceptibles de ser prestados por el mercado, que constituyen la médula de la actividad financiera del Estado y que fue ampliamente desarrollado por los autores del «cambio voluntario» en unos términos cuya vigencia conceptual ha sido reconocida por los principales hacendistas contemporáneos.

Asignación óptima de recursos y distribución de la renta venían, pues, a completar el ámbito de preocupaciones de la política económica por obra de los autores marginalistas y de la tradición político-social alemana.

Es preciso dar un salto importante en el tiempo y practicar una dura

tala en la historia del pensamiento económico para entroncar con los objetivos de la era keynesiana.

La ruptura de Keynes con los supuestos clásicos de la ley de Say y la teoría cuantitativa del dinero y su enfoque alternativo de la demanda efectiva como determinante del nivel de equilibrio de la renta, la producción y el empleo de una sociedad, iba a poner el dedo en la llaga al proporcionar un soporte teórico que permitiera explicar una situación de hecho: la posibilidad de existencia de un equilibrio económico con desempleo.

La gran depresión de los años treinta constituyó el marco adecuado para una teoría que implicaba la necesidad de una acción compensadora del Estado frente a una demanda privada insuficiente para mantener a la economía al nivel del pleno empleo de sus recursos productivos.

El contenido de la «General Theory», de Keynes, venía así a constituirse en un soporte teórico insustituible para una economía de mercado que se enfrentaba sin mucho éxito con las negras profecías marxistas que vaticinaban el cataclismo final del sistema, incapaz de sobrevivir con sus contradicciones internas. Pero este apoyo keynesiano tenía una clara consecuencia desde el punto de vista de la política económica: preconizaba el fin de «laissez faire». Suponía la sustitución de la creencia en la coordinación espontánea de las libertades individuales, hacia el equilibrio global, por la actuación decidida de un Estado que garantizase el equilibrio con pleno empleo por el camino menos elegante, pero más efectivo, de la regulación de la demanda global del sistema económico.

Hoy, cerca de cuarenta años después de la publicación de la «Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero», de Keynes, la situación mundial es notablemente diferente. El objetivo de la estabilidad económica ha ampliado su espectro, y aunque el pleno empleo de los recursos productivos continúa siendo un objetivo importante de la política económica, incorporado al ideario político de todas las sociedades, otros desequilibrios más acuciantes atraen en la hora presente la atención de los políticos.

En primer término, la inestabilidad en los precios, la inflación, ha venido a constituirse en un mal endémico de las economías de mercado. Inflación debida a una excesiva demanda sobre un potencial productivo limitado, inflación por empuje de los costes, inflación por defectos en la estructura productiva. Una trilogía cuya aparición en la vida real constituye una preocupación permanente de las distintas sociedades que se esfuerzan en la ardua tarea de controlar la inflación sin dañar otros objetivos importantes de la vida económica.

Inestabilidad también de orden exterior reflejada en el desequilibrio de las balanzas de pagos que en un mundo con tipos de cambio fijos genera la necesidad de defender las reservas internacionales adecuadas para permitir la financiación a corto plazo de las convenientes y a veces indis-

pensables importaciones y la no menos destacada de establecer como objetivo de la política económica los cambios estructurales necesarios, en cuanto a mercados o productos, para variar el peso relativo de importaciones y exportaciones sobre el producto nacional bruto.

Probablemente esta atracción preferente en cada momento histórico, por unos fines determinados, responda a los problemas fundamentales de cada época.

Sin embargo, no cabe duda de que el planteamiento actual que considera un conjunto de fines relativamente amplio, que pretende lograrse con los instrumentos de que dispone el poder público, es un planteamiento más realista y más complejo, puesto que es preciso considerar el punto crucial de las relaciones existentes entre ellos, y en qué medida el logro de un objetivo afecta a los restantes, ya que sólo conociendo esta relación resulta posible elaborar la política económica actual, que es, sobre todo, un intento de combinar en proporciones diversas los objetivos dados, logrando en esta combinación el acuerdo preciso de los distintos grupos sociales. Consideremos este extremo con mayor detenimiento.

La contemplación del amplio cuadro con que hoy se nos describe el conjunto de objetivos perseguidos por la política económica, suscita reacciones muy diferentes, según las diversas ideologías profesadas.

Un paciente trabajo de investigación llevado a cabo por nueve economistas para el informe Kirschen ha puesto de manifiesto, en los diez países de la actual CEE y E. U., la jerarquización de estos objetivos en función de los distintos partidos políticos, los grupos de presión y la naturaleza de la burocracia de la Administración. No me detendré aquí en su consideración, pero parece evidente que al margen de cualquier ideología y de su institucionalización en el seno de la sociedad, los diferentes objetivos entrañan posiciones controvertidas, toda vez que, como ha destacado el hacendista norteamericano Carl Shoup, mientras para unos objetivos se produce un «consenso» general de todos los miembros de la sociedad, puesto que todos ellos salen beneficiados de cualquier avance positivo hacia su logro (como, por ejemplo, el pleno empleo), otros se enfrentarán siempre con posiciones controvertidas, dado su carácter bivalente, en el sentido de que su logro implica que algunos en la sociedad mejoran su situación actual, mientras que otros empeoran (tal es el caso, por ejemplo, de la estabilidad de precios o la redistribución de la renta).

Desde una perspectiva más formal podemos definir, siguiendo la línea de los teóricos más destacados de la política económica actual, las relaciones entre objetivos o fines.

La Política Económica ha ido desarrollándose y agudizándose a consecuencia del creciente conflicto entre objetivos.

Probablemente, el punto más sugestivo de estas relaciones entre obje-

tivos estriba en la determinación del «coste» que el logro de un objetivo en un cierto grado tiene en términos de otro u otros objetivos. Dicho en otras palabras, lo que interesa básicamente conocer a quienes han de adoptar las decisiones sobre política económica es *a qué ha de renunciarse, en términos de un cierto objetivo, para lograr otro distinto en un grado determinado*.

Es evidente que este tipo de análisis, como requisito previo a la adopción de una decisión de política económica, ha existido siempre en forma más o menos explícita entre los políticos de todas las épocas. Sin embargo, su utilización rigurosa es muy reciente; va unida a las obras de Fish, Tinbergen y Bent Hansen, constituyendo hoy más una línea de evolución futura que una realidad plenamente cuajada. Ha ido así elaborándose el concepto de «relación marginal de cambio» entre objetivos, término con el que intentamos traducir el de «trade-off» desarrollado por la literatura económica anglosajona para exponer la relación existente entre cambios marginales de una pareja de objetivos dada.

Gráficamente podría representarse esta relación entre cada par de objetivos mediante una línea similar a la utilizada en la teoría microeconómica para reflejar las posibilidades de producción, que en este caso nos expresaría, con cada uno de sus puntos, el grado máximo alcanzable de un objetivo para un grado previamente fijado en el otro con el que se relaciona y en el supuesto de que el grado de realización de los restantes objetivos permanece constante.

El decrecimiento de dicha curva expresaría el caso general de que exista cierto conflicto entre ambos objetivos, de forma que sólo es posible avanzar en el logro de uno de ellos reduciendo el grado de obtención del otro en forma cada vez más acentuada. Esta curva nos permitiría medir el «trade-off» o relación marginal de cambio entre ambos objetivos.

Un planteamiento de este tipo, relativamente simple, de los «trade-off», comporta en la práctica dificultades importantes de cara a la necesaria cuantificación de los objetivos, a los factores político-sociales que se traducen sobre la posición de la curva de posibilidades, a los diferentes plazos temporales de referencia para cada objetivo y otros factores.

No parece necesario insistir sobre el interés que tiene para la política económica el estudio de las relaciones entre objetivos y de la auténtica necesidad existente de avanzar en el camino de las contrastaciones empíricas que permitan de alguna forma cuantificar estas relaciones como medio de orientación de la actividad económica pública.

Desgraciadamente, los trabajos realizados sobre estas relaciones son aún escasos, por lo que hoy constituyen más un camino por recorrer que recorrido, más un reto al análisis económico futuro que unas conclusiones firmes y definitivas ya alcanzadas.

Sin embargo, pese a la limitación del material disponible, puede ser de

utilidad referirnos, aunque sea con brevedad, a las relaciones existentes entre los objetivos concretos más destacados de la política económica.

Si se acude a la literatura económica actual para el estudio de los «trade-off» se observará cómo los cinco objetivos mencionados de la política económica se combinan entre sí dos a dos para analizar sus posibles interrelaciones. Ese análisis puede ser riguroso, pero quizá peca de falta de realismo. Se perdonará, por tanto, que un economista que vive la política afirme que en el estudio de los «trade-off» debe estar presidido por el universal principio de la eficacia y debe centrarse consecuentemente en aquellas posibles incompatibilidades que tengan relevancia práctica y que afrontan todas las economías en el tiempo que vivimos. En mi opinión, los «trade-off» fundamentales entre objetivos son hoy los siguientes:

- 1.º El existente entre pleno empleo y estabilidad de precios.
- 2.º El planteado entre crecimiento económico y estabilidad.
- 3.º El que surge entre distribución equitativa de la renta y su expansión.
- 4.º El que enfrenta al crecimiento económico y al equilibrio de la Balanza de Pagos.

Tratemos de explorar estas relaciones.

Pocos objetivos de la política económica han tenido tan profundo impacto sobre la opinión profesional de los economistas y sobre las aspiraciones de las sociedades contemporáneas como el de lograr el pleno empleo de los recursos productivos. La gran depresión de los años treinta, con sus niveles masivos de paro, obligó a los economistas, de forma más bien dramática, a dejar de creer en los mecanismos automáticos reequilibradores del sistema económico ante una situación de hecho que superaba con creces cualquier margen de paro que pudiera admitirse como «friccional» dentro del esquema económico vigente del neoclasicismo.

Si desde el punto de vista de la economía esta situación constituyó un estímulo para buscar nuevas explicaciones del funcionamiento de las variables económicas que cristalizaría en la obra de J. M. Keynes, desde el punto de vista político el objetivo de mantener el pleno empleo se incorporaría ya en fechas relativamente tempranas —White Paper sobre el empleo británico de 1944 y Employment Act norteamericano de 1946— a las obligaciones fundamentales asumidas por el quehacer económico del Estado.

La segunda postguerra aportaría unos nuevos términos al problema de la estabilidad económica: la aparición de tensiones inflacionistas que, desde entonces, habían de acompañar como una secuela, al parecer inevitable, a la expansión económica de los países de occidente, constituyéndose

en una de las notas más características de la situación económica en gran número de países, en la hora presente.

El esquema de la demanda efectiva construido por Keynes proporcionaría una explicación del crecimiento de los precios, basada en un exceso de demanda sobre la capacidad productiva de la economía, completando y perfeccionando así el planteamiento tradicional del problema de la inflación, que arrancaba de las primeras versiones de la teoría cuantitativa.

Parecía como si la regulación de la demanda efectiva, por medio de una adecuada instrumentación de las políticas monetaria y fiscal, pudiera resolver satisfactoriamente los problemas del paro y la inflación permitiendo lograr el deseado equilibrio económico del pleno empleo con estabilidad de precios.

La cuestión no era, sin embargo, tan fácil. Los economistas tuvieron que convencerse, a la vista de las situaciones reales, de que la inflación no era un fenómeno unitario con una sola explicación válida en todas circunstancias. Junto a la presión ocasionada por un exceso de demanda podían existir otras razones que impulsaban a los precios en sentido ascendente, originando una inflación cuyo tratamiento adecuado requería algo diferente o adicional al juego de las políticas monetaria y fiscal de control de la demanda, que en ocasiones incluso podría resultar contraproducente.

Aparecieron así explicaciones de la inflación del lado de los costes, vinculadas básicamente al crecimiento de los salarios por efecto de un sindicalismo potente cuyas reivindicaciones salariales situaban a la economía en el «precario triángulo» de la incompatibilidad entre un sindicalismo pujante, con libertad de contratación de los salarios, la estabilidad de precios y el pleno empleo. Pudo observarse que cuando el paro se reducía por debajo de cierto nivel crítico, las presiones sindicales sobre los salarios se traducían en un proceso más o menos acentuado de inflación.

El aire polémico de esta afirmación suscitó lógicamente reacciones de todo tipo: desde las de carácter estrictamente sindical, en las que las alzas de salarios se veían como una respuesta a las previas elevaciones de precios, hasta las aportaciones más elaboradas y académicas, como las de Means y Ackley, en las que se planteaba un mundo económico en el que la formación de los precios, lejos de responder al libre juego competitivo, era un mecanismo de «precios administrados» en el que la presión de los grupos oligopolíticos dotaban de una peculiar contextura al proceso de formación de precios, tanto desde el lado de los salarios como de los beneficios o los restantes costes de producción.

En un esquema de funcionamiento que había dejado de ser trivial, la economía mostraba por diversas razones una dificultad clara en compatibilizar la estabilidad de precios con el pleno empleo. Quizá tenga razón Lipsey al afirmar que en esta situación una de las pocas cosas útiles que

el economista puede hacer es intentar cuantificar la magnitud del problema como paso previo orientador de las opciones con que se enfrenta el político.

Los primeros intentos de cuantificar el «trade-off» entre pleno empleo y estabilidad de precios van vinculados a los trabajos de Phillips en 1958 para Gran Bretaña. Con datos desde 1861 a 1913, detectó una relación inversa entre salarios monetarios y nivel de empleo. La «curva de Phillips», símbolo gráfico de esta relación conflictiva, atrajo pronto la atención de los economistas. Su generalización por Samuelson y Solow en Estados Unidos, y su reelaboración por Lipsey y Bathia en Inglaterra, de forma tal que reflejara directamente la relación entre incremento de precios y nivel de ocupación, parecía dar una base empírica sólida a la labor del político enfrentado con los difíciles problemas de optar por los diferentes grados alcanzables de ambos objetivos.

La curva de Phillips permitía responder a interrogantes de este tipo: ¿Qué grado de paro será necesario tolerar si deseamos que los precios no crezcan más de un determinado porcentaje o alternativamente? ¿Qué crecimiento de nivel de precios será necesario soportar si deseamos que el porcentaje de paro no supere una cifra dada? El enfrentamiento de la información que la relación de Phillips suministra con los grados socialmente «tolerables» de inflación y paro permiten una guía para la acción del político.

El problema no es, sin embargo, tan sencillo como la descripción anterior parece sugerir. La curva de Phillips, tras la aceptación inicial de que fue objeto, está hoy sometida a una profunda revisión crítica. Revisión que afecta tanto a su propia estabilidad, que condiciona su valor predictivo a corto y a largo plazo, como a la excesiva simplificación que entraña respecto a las complejas relaciones entre salarios-precios-empleo, cuya naturaleza y sentido de causalidad requieren aún posteriores investigaciones y su referencia específica a las diferentes realidades económicas.

La conclusión final es que la política de estabilidad en el mundo de hoy tiene que encaminar sus pasos hacia el reducto controvertido de la política de rentas y de control de precios. Esta política de rentas y precios no puede prescindir, sin embargo, de una política de regulación de la demanda. Por el contrario, además de esa política de rentas y precios debe operar una política monetaria y fiscal más afinada y precisa para dirigir con sensibilidad el curso de la demanda global. Los problemas de hoy no son de llenar grandes baches de demanda como en los años treinta, y para unas metas de estabilidad más complejas y acotadas el poder público necesita disponer de instrumentos más precisos para la acción. La evolución reciente de la política fiscal, por ejemplo, en la búsqueda de criterios que permitan medir los efectos de la acción presupuestaria, no son una mera

casualidad, sino la respuesta de la Ciencia Económica y de las técnicas de intervención a estas exigencias.

Quizá el «trade-off» más tratado por la literatura económica sea el que asocia los objetivos de la estabilidad de precios y crecimiento económico, cuya relación ha constituido la fuente de una constante polémica durante los últimos años. Los múltiples estudios empíricos que han ensayado obtener un valor para expresar esta relación no han podido ofrecer una pauta común para asociar de forma aceptable y unívoca estos dos objetivos económicos. No es extraño que ello ocurra así. Todo crecimiento económico es, ante todo, un proceso en el que se originan transformaciones y cambios en el conjunto social. La velocidad con que se produzca el crecimiento y la magnitud de su tasa están estrechamente vinculadas a la capacidad de la economía para responder ante tales cambios, y, en definitiva, el comportamiento de los precios no es otra cosa que una consecuencia de la misma evolución que nos indica la forma en que varían las participaciones de los distintos grupos en la economía. Sin embargo, esta interdependencia no revela una relación de causalidad en el sentido de que el alza de precios pueda fundamentar un proceso de desarrollo. Los inconvenientes de basar un crecimiento económico sostenido en una inflación continuada parecen superar a las posibles ventajas. En este sentido destacan sobre todos dos problemas de difícil superación. El primero consiste en la estabilización que las elevaciones de los precios producen sobre las demandas monetarias, rebajando así un aliento impulsor del crecimiento. Pero, en segundo lugar, es más importante el efecto que las subidas de los precios adquieren para una asignación óptima de los recursos económicos. Al elevarse con distinta intensidad los precios, haciéndolo precisamente en mayor medida los correspondientes a aquellos sectores menos dinámicos y con mayor intensidad en los que presentan mayores rigideces, se produce una reasignación de recursos que resultan claramente contrarios al crecimiento. Esta contradicción entre alza de precios y tasa de crecimiento exige una política de compromiso que consiga reducir al máximo la pendiente de la curva de precios haciéndolos compatibles con las tasas de crecimiento deseadas.

Nos hallamos frente a un problema de intercambio de objetivos cuyos valores deben venir determinados por la situación y la estructura de las distintas economías nacionales y que no puede recibir soluciones drásticas, sino pacientes; pues sólo modificando pacientemente la conformación de los diferentes sectores productivos, alternando los cauces por los que discurre la distribución de los distintos bienes y vigilando la presión de la demanda se harán más conciliables estos dos objetivos, cuya asociación no está sujeta a las mismas relaciones de cambio en los diferentes países.

* * *

El conflicto entre crecimiento económico y distribución equitativa de la renta es un tema debatido desde los economistas clásicos, que ya plantearon el problema, si bien sobre unas bases teóricas y políticas muy diferentes a las actuales.

Se creía que si la distribución de la renta podía interferir el proceso de ahorro y de acumulación de capital, y que toda acción encaminada a elevar la participación de los trabajadores en la renta podía tener consecuencias retardatorias para el proceso de expansión económica.

Hoy el gran tema de la equidad se plantea desde supuestos totalmente distintos, dentro de un contexto económico y político muy lejano a los primeros planteamientos de la economía clásica.

Nadie discute ya que una mayor integración y solidaridad internas, una mejora en el acceso a la igualdad de oportunidades y un robustecimiento de la función educativa constituyen requisitos previos del crecimiento económico. Sabemos, en resumen, que el cumplimiento del objetivo de la equidad no sólo no interfiere este proceso, sino que es una verdadera condición del mismo. La difusión social de la expansión económica constituye a la vez su finalidad moral y humana, la condición de su continuidad y, desde luego, la base de sus posibilidades futuras.

Frente a una economía estática donde el reparto del producto social hace inevitable la situación de conflicto, la economía dinámica y progresiva basada en la expansión económica y en la aplicación del principio de equidad puede hacer posible la creación de unas bases de cooperación fundadas en la justicia que constituyan el soporte de una fuerte cohesión social.

Esta equidad social, compatible, por tanto, con el crecimiento, necesaria incluso para el propio crecimiento, comporta para la sociedad de nuestro tiempo un desafío de dificultades inmensas. Sin embargo, están aquí depositadas las mejores esperanzas de los países de occidente si aceptamos el hecho de que el crecimiento económico no es sólo un proceso hacia la abundancia, sino sobre todo la construcción de una nueva sociedad.

Las relaciones entre los objetivos de crecimiento económico y equilibrio exterior pueden tener distintas facetas, de las que aquí sólo me ocuparé de aquellas que estimo más importantes: las que derivan de los efectos que el comercio exterior tiene sobre el proceso de expansión económica.

El nivel alcanzable de producción y renta de un país está obviamente relacionado con el volumen de importaciones y exportaciones. En primer lugar, y desde un punto de vista cuantitativo, si la economía presenta una apertura al exterior de cierta magnitud, las exportaciones, como componente de la demanda efectiva, constituyen un elemento estimulante del crecimiento de la renta, mientras que las importaciones suponen un flujo

de absorción que se canaliza hacia la producción y renta de las economías del resto del mundo. Sin embargo, mucha mayor importancia tienen los aspectos cualitativos y estratégicos del comercio exterior de cara al proceso de expansión económica.

En efecto; en los países subdesarrollados en los que la expansión está condicionada a la existencia de un fuerte proceso inversor, la importación de bienes de equipo necesarios para asegurar el crecimiento económico y que son de difícil o imposible sustitución por bienes de producción interna, constituyen un importante factor limitativo si los elementos activos de la balanza de pagos (fundamentalmente exportación de mercancías e ingresos por servicios) no permiten una financiación permanente de tales compras al exterior.

Esta es la razón de que proporciones cuantitativamente reducidas entre importaciones y Producto Nacional Bruto no expresen con propiedad la auténtica naturaleza de las relaciones condicionantes que guardan comercio exterior y crecimiento económico.

En estas condiciones, el equilibrio exterior es un factor limitativo del desarrollo porque sólo un volumen suficiente de reservas internacionales y unas exportaciones dinámicas permiten mirar con cierta confianza en la futura expansión de la economía, a cuyas necesidades de importación de bienes de equipo vienen a sumarse las necesarias materias primas de origen exterior y aquellas importaciones de bienes de consumo que permiten detener el crecimiento excesivo de los precios cuando la demanda creciente y diversificada que el desarrollo comporta, se enfrenta con una oferta limitada, y en ciertos sectores rígida, del mercado interior.

Si, en general, los economistas tienden a simplificar sus modelos explicativos del crecimiento económico haciendo depender éste de la formación de capital, en los países en vías de desarrollo aún cabría simplificar más esta relación destacando como factor determinante básico las importaciones de bienes de equipo.

Cierro aquí mi recorrido por el sugestivo y difícil terreno conflictivo de los objetivos plurales de la política económica en la actualidad. Creo que el estudio de los objetivos constituye un campo de trabajo fructífero para el economista, según sugería hace muchos años el profesor Torres Martínez. Tanto la teoría económica como la realidad política no dejan la menor sombra a la duda a este respecto.

Los temas planteados por los conflictos de objetivos muestran, cuando menos, dos órdenes de ventajas. En primer lugar, tales relaciones obligan a una definición más precisa de los propios objetivos en términos cuantificables como base de una política económica realista. En segundo lugar, los conflictos entre objetivos fuerzan a una cuidadosa búsqueda y selección de instrumentos eficaces para solucionar los difíciles *compromisos* con los

que se ve enfrentada en todos los países la actual política económica.

Pienso, por ello, que ningún lugar más adecuado que esta Academia para transmitir las inquietudes que como economista experimento y que como político siento hacia los temas que os he expuesto; puse, en definitiva, creo que tras los problemas de compatibilidad entre objetivos que hemos ido considerando se esconde un reto a los economistas y a la Ciencia Económica de hoy para avanzar en la búsqueda de definiciones más precisas de objetivos, conocimiento positivo de su compatibilidad y hallazgo al servicio de una política económica más racional y efectiva. Sólo contando con esta base será posible ofrecer respuesta a los graves problemas que asedian a la política económica contemporánea y a las sociedades de nuestro tiempo.

DISCURSO DEL
EXCMO. SR. D. RAFAEL DIAZ-LLANOS
PRESIDENTE DE LA ACADEMIA

Excelentísimos señores. Muy Ilustre Cuerpo Doctoral:

Celebramos hoy, con toda solemnidad, la inauguración de nuestras tareas de este año de gracia de 1972, en el que la Academia de Doctores festeja su cincuenta aniversario.

Y, desde esta altura del tiempo, desde estos cincuenta años de labor y trabajo ininterrumpido, nuestro pensamiento se dirige a contemplar la etapa recorrida y evocar, en este desliz silencioso del tiempo, que labra imperceptiblemente nuestra vida, lo que de humano y entusiasta ha habido en el alma de aquellos que nos han precedido en este cargo, que me habéis generosamente otorgado, desde sus años fundacionales.

Podríamos evocar ahora las relevantes figuras que dieron prestigio a nuestra Corporación y que, desgraciadamente, nos han abandonado para siempre. Pero no es éste el momento de hacer historia emocional y afectiva, que dejaremos para una próxima ocasión. Solamente, en la coyuntura, me corresponde decir que nos sentimos moralmente comprometidos a continuar la ruta del tiempo que hoy signamos con nuestro recuerdo, y cumplir, así, con aquella otra «santa continuidad» a la que aludía nuestro Eugenio d'Ors, doctor en tantos saberes, y que él consideraba como prenda de la «obra bien hecha». Ello nos obliga a un programa de acción para este año jubilar y jubiloso de nuestra Academia de Doctores.

Y viene a sumarse al júbilo de hoy, el que ocupe nuestra tribuna una destacada personalidad de la vida pública española, el Excmo. Sr. D. Alberto Monreal Luque, ilustre economista, Ministro de Hacienda.

Todos le conocéis y parecería inútil cualquier presentación, pero por lo menos nuestra cortesía nos obliga a expresarle nuestro agradecimiento, en nombre de la Corporación, y cuánto nos honra y alegra que haya accedido a dar, con su participación, la máxima solemnidad a este acto ritual y académico, siempre igual en su forma y siempre distinto en su contenido.

Saludamos en Alberto Monreal Luque a un digno representante de este sector nuevo en la vida académica nacional, que en el corto tiempo de su existencia ha sabido conquistar el respeto y hacerse acreedor a la consideración pública por la aportación realizada con su saber y trabajo al acervo de la cultura nacional; me refiero a los Economistas.

Y, como Economista, nuestro compañero ha hallado su carrera administrativa y política, dando a esta última palabra su noble significado. Administrativa en sus servicios en los diversos Ministerios, que le tuvieron, en plena juventud, como asesor y consejero. Ministerio de Obras Públicas y Ministerio de Educación y Ciencia, en etapas importantes, la del Ministro Silva Muñoz y la de Villar Palasí, a la par que su colaboración en las tareas de los Planes de Desarrollo, y, finalmente, su labor científica en trabajos publicados en diversas revistas de la especialidad, conferencias, su docencia como profesor en la Facultad de Económicas, etc.

En todos ellos, don Alberto Monreal Luque ha dejado el recuerdo de su inteligencia y capacidad de trabajo. Su personalidad se ha forjado en ese período de asesoramiento y consejo. Ahí se ha familiarizado con los intrincados problemas de la Administración. Y de esa función asesora de ardiente aprendizaje, pasa al Ministerio de Hacienda, donde le corresponde, no ya una función asesora, sino «decisoria». Y pocos Ministerios poseen la capacidad decisoria del de Hacienda, para resolver el delicado problema de una economía de ámbito público, sobre la cual incide y sin cuya intervención la mejor política fracasaría por falta de medios materiales en que apoyarse.

En esta función decisoria ha dado muestras de su claridad de mente, al enjuiciar y valorar los aspectos económicos de la gestión de su competencia, y la voluntad de trazarse un camino que dé firmeza y seguridad a las ideas apuntadas. Soy testigo, y no testigo cómodo, de su intervención y exposición de los Presupuestos Generales del Estado, en la Comisión de las Cortes. Y de la grata sorpresa de ofrecer a las Cortes Españolas los tres libros: blanco, rojo y verde, en los que se rinde cuenta de la marcha económica del gasto público, no sólo en lo que respecta al Ministerio de Hacienda en sentido estricto, sino también a las entidades y organismos autónomos en los que se invierten fondos públicos.

Sobre estas cualidades de gobernante colocamos las que integran su condición humana, la sencillez en el trato, la simpatía en la acogida, la cordialidad en el afecto, todo lo contrario de lo que sería dable esperar de quien, en su juventud, y por sus propios méritos, arriba a puestos de extrema responsabilidad, sin que la fácil tentación de la vanidad oscurezca su horizonte personal. Y ello se debe a que Alberto Monreal Luque ha sabido utilizar como «catarsis» el firme pensamiento de que no son puestos de «mando» los que ostenta, sino de «servicio» a la comunidad nacional y que, desde esta perspectiva, siempre se está insatisfecho con la obra realizada y no cabe, por tanto, ni vanidad ni soberbia alguna.

A pesar del ingente trabajo y preocupación del Ministro de Hacienda, en estos momentos de la puesta en marcha de un nuevo Presupuesto, no ha dudado un instante en aceptar, gentilmente, la invitación que le hici-

mos de pronunciar la lección inaugural de nuestras tareas académicas. El tema elegido ha sido: «Conflictos de objetivos en una política económica pluralista», y será una lección más, magistral como suya, que recibiremos desde esta tribuna de la Academia de Doctores.

Mis palabras finales renuevan el agradecimiento de la Corporación al señor Ministro y excelente e ilustre compañero, y desear que, con la colaboración de todos, podamos celebrar este año simbólico y jubilar, de los cincuenta años, signándole con una actividad cultural que permita volvernos a reunir en la tarea común, en la que todos participamos, desde la pluralidad de saberes que integran a la Academia de Doctores, a la mayor gloria de España.

He dicho.

