



La Política Económica como Sistema Complejo. Propuesta metodológica interdisciplinaria

Economic policy as a complex system. Interdisciplinary methodological proposal

Jorge Notaro

jnotaro@netgate.com.uy

Núcleo – Red Interdisciplinaria “Pensamiento Crítico en América Latina y Sujetos Colectivos” del Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República, Uruguay

Recepción: 23 Abril 2021
 Aprobación: 04 Octubre 2021
 Publicación: 01 Diciembre 2021

Cita sugerida: Notaro, J. (2021). La Política Económica como Sistema Complejo. Propuesta metodológica interdisciplinaria. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 11(2), e094.
<https://doi.org/10.24215/18537863e094>

Resumen: El objetivo del artículo es presentar una metodología interdisciplinaria para la investigación de la política económica. La interdisciplinariedad es entendida como la articulación de varias ciencias sociales para abordar un problema. Se diferencian las dimensiones económica, social, política y cultural. La metodología es heterodoxa, con dos influencias principales. Del materialismo histórico, la categoría *proceso histórico*, que implica el abordaje de la totalidad en movimiento. De Rolando García, la categoría *sistema complejo*, que permite sistematizar las diversas dimensiones del proceso histórico y orientar el análisis de sus interrelaciones. La técnica operativa consiste principalmente en identificar antecedentes, sistematizarlos y ejemplificarlos con casos latinoamericanos.

Palabras clave: Política económica, Sistemas complejos, Metodología, Interdisciplina.

Abstract: The objective of the article is to present an interdisciplinary methodology for economic policy research. Interdisciplinarity understood as the articulation of several social sciences to address a problem. The economic, social, political and cultural dimensions are differentiated. The methodology is heterodox, with two main influences. From historical materialism the category *historical process* that involves the approach of totality in movement. From Rolando García, the category *complex system* that allows systematize the various dimensions of the historical process and guide the analysis of its interrelationships. The operational technique consists mainly of identifying background, systematizing them and exemplifying them with Latin American cases.

Keywords: Economic policy, Complex systems, Methodology, Interdiscipline.



1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del artículo es presentar los fundamentos y las características de una metodología interdisciplinaria para las investigaciones sobre la política económica (PE). La propuesta es heterodoxa: tiene influencias del materialismo histórico con la categoría *proceso histórico*, que implica totalidad y cambio; también se apoya en la categoría *sistema complejo* según la definición de Rolando García, sus implicancias en la interdisciplinaria y en la forma de recortar una parte de la realidad analizando las interacciones con el contexto. Estas dos categorías constituyen el marco conceptual que orientará la práctica convergente de varias ciencias sociales.

Se analizan las interrelaciones de la PE con las dimensiones económica, social, política y cultural del proceso histórico, en un doble sentido: las distintas dimensiones se entrelazan en la explicación de la PE (apartado 3), las que a su vez impactan modificando varias dimensiones (apartado 4).

La propuesta no es universal ni atemporal, se limita a las coordenadas de espacio y tiempo en las que se ubican las economías capitalistas dependientes latinoamericanas a principios del siglo XXI.

2. METODOLOGÍA INTERDISCIPLINARIA Y POLÍTICA ECONÓMICA

Las disciplinas como campos de conocimiento comenzaron a escindirse de la filosofía social definiendo qué es lo que estudiarían y la manera en que lo harían. Desde fines del siglo XIX se diferenciaron la antropología, la economía, la ciencia política, la sociología, y posteriormente continuó la creación de nuevas disciplinas que se escindían de las anteriores (Rodríguez Aguilar, 2006). Cada una se pronuncia en forma implícita sobre los problemas que no serán abordados y las metodologías que no serán utilizadas (Wallerstein, 2001). El matemático argentino Oscar Varsavsky, pionero en América Latina en la superación de este estado de cosas, creó grupos interdisciplinarios en varios países y promovió la investigación de los problemas de mayor interés (Kreimer, 2010).

Las definiciones de interdisciplinaria tienen en común la articulación de varias disciplinas para resolver un problema, pero cada una señala distintos requisitos, fundamentos o fines. Como condiciones necesarias se destacan un marco conceptual común y una práctica convergente, organizando los puntos de vista parciales de las diferentes disciplinas para abordar la unidad compleja de los fenómenos (García Bravo, 2010).

En cuanto a los fundamentos, se considera que todo problema científico debe ser tratado desde diversos puntos de vista (Lema Labadie, 2006). Los problemas sociales presentan distintas dimensiones que no pueden ser comprendidas por una sola disciplina (Reyna Cruz, Carreón Corona y Armijo Mena, 2019); es necesario entonces “abrir las ciencias sociales” (Wallerstein, 1996, p. 2), “impensarlas” (Wallerstein, 1998, p. 3) y construirlas de otro modo, asumiendo las transformaciones globales en curso (Wallerstein, 2005, p. 23-35). Es posible según la opción teórico-metodológica de la investigación que parte de una disciplina (Collado y Soria, 2020). El resultado esperado es descubrir las interconexiones para que cada especialista aproveche los conocimientos y la manera de pensar de los demás (Varsavsky, 1975); además, construir una mirada totalizadora y una óptica epistemológica desde las que se abren y se delimitan otros campos de observación de la realidad (Zemelman, 1989).

En el plano teórico se la considera condición de posibilidad para transitar hacia un nuevo paradigma, que trata de transformaciones de la organización social, política y cultural (Rivera Alfaro, 2015). En el plano práctico se la estima necesaria para una política transformadora de los problemas complejos que afectan la vida de los pueblos en América Latina (Rodríguez Zoya, 2014).

Rolando García (2011) cambió el enfoque, al caracterizar a la investigación interdisciplinaria como “... el tipo de estudio que requiere un sistema complejo...” (p. 67). No se puede dar cuenta del objeto de estudio por la yuxtaposición de resultados del dominio exclusivo de una disciplina. El sistema complejo se define como:

(...) todo conjunto organizado (físico, biológico, social) que tiene propiedades, como totalidad, que no son propiedades de sus elementos tomados aisladamente, la organización del sistema que determina su estructura no es otra cosa que el conjunto de las relaciones entre sus elementos (moléculas, órganos, comunidades, individuos), incluyendo las relaciones entre estas relaciones (García, 2006, p. 122).

Dos condiciones dan a un sistema el carácter de complejo: las funciones de los elementos no son independientes, lo que determina la “interdefinibilidad” de los componentes, y el hecho de que como totalidad es “abierto”, “está inmerso en una realidad más amplia con la cual interactúa” (García, 2006, p. 143). El sistema es una parte de la realidad que se delimita como objeto de estudio, las interacciones con el medio circundante sobre el que ejerce y del que recibe influencias es dialéctica; interrelación entre el todo y las partes que fue formulada de manera vaga en el siglo XIX y que “... encuentra hoy una definición clara y precisa en la teoría de los sistemas complejos...” (García, 2006, p. 127).

Es necesario investigar la evolución de los sistemas complejos, “... determinada en gran medida por sus intercambios con el medio en que están inmersos”; su estudio requiere análisis sincrónicos para establecer las propiedades estructurales en un período, y diacrónicos para identificar los procesos que condujeron a esa forma particular de organización (García, 2006, p. 128).

En una aproximación precientífica, si se acepta que la PE está constituida por acciones de los gobiernos, del Estado o del sector público, es necesario ingresar al terreno de la ciencia política. También se observa que diversos actores sociales se pronuncian sobre la PE y así se ingresa entonces en el terreno de la sociología y de la cultura. Se puede hipotetizar por lo tanto que la investigación de la PE requiere un abordaje interdisciplinario, y si se verifica, una segunda hipótesis será que el mismo puede ser orientado por la categoría *sistema complejo*.

Cuadrado Roura, Mancha, Villena, Casares y González (1995) analizaron numerosas definiciones de PE y concluyeron que las diferencias entre ellas son irrelevantes. Cuatro elementos están presentes en todas:

- i) una *autoridad* (el gobierno o el conjunto de autoridades públicas del país); ii) unos *finés* u *objetivos* cuyo logro se persigue;
- iii) el carácter *deliberado* de las acciones que la citada autoridad desarrolla en el terreno económico; y iv) la existencia de unos *instrumentos* que pueden ser manipulados o alterados por las autoridades para tratar de alcanzar los fines propuestos (pp. 133-134).

La categoría “acciones” que se explicita en el punto iii) comprende las múltiples vías a través de las cuales el Estado ejerce su influencia, que no siempre requieren una decisión, por ejemplo la realización de anuncios o de cambios en el equipo económico. El comentario de un ministro de Economía sobre aspectos particularmente sensibles —el mercado cambiario o financiero, por ejemplo— puede poner en marcha cambios en las conductas de los operadores.

Kirschen (1978) diferenció los fines políticos, “declaraciones generales destinadas a hacer vibrar los resortes sentimentales del ciudadano”, de los objetivos, “traducciones económicas de los fines políticos a conceptos cuantificables” (p. 26). Definió los instrumentos como magnitudes que cumplen tres condiciones: los pueden utilizar los gobiernos, no son fines ni objetivos, y “su función consiste en alcanzar las cifras-objetivo que se establecen para los objetivos” (p. 38).

Los modelos de PE se identifican por la prioridad de objetivos y la modalidad de uso de los instrumentos. Los modelos econométricos y los conceptuales de Tinbergen (1952) permiten el diseño de la PE como un sistema, incluyendo la identificación de los instrumentos, los objetivos, las variables relevantes, las relaciones entre las variables, la coherencia de objetivos e instrumentos y la elección de los fines como función de las preferencias de los políticos. El desarrollo de la econometría y de las tecnologías de la información permitió importantes innovaciones en los procedimientos de evaluación (Samaniego, 2003).

Es posible diferenciar etapas en el análisis de la PE, que comienza con el reconocimiento de problemas y continúa con el diseño de medidas, la aprobación, la implementación y la evaluación, incluyendo los resultados económicos y los impactos sobre otras dimensiones (Kirschen, 1969; Cuadrado Roura, Mancha, Villena, Casares y González, 1995). Para el investigador que no participó del proceso de elaboración se

agregan como problemas la identificación de los condicionantes que la explican y de los objetivos reales, que no siempre coinciden con los declarados.

El diseño de la PE comienza por el reconocimiento de una situación como “problema” sobre el cual el Estado puede y debe hacer algo para modificarlo, una brecha entre la percepción de la realidad y las expectativas de algunos agentes que demandan medidas correctivas (Sierra, 1970). Implica una valoración que se traduce en la selección de objetivos prioritarios, la modalidad de uso de los instrumentos y la asignación de recursos en función de estos. Los gobiernos no tienen una sola forma de intervenir en la economía ni recetas que garanticen el logro de los resultados perseguidos; sus opciones conllevan diferentes impactos que la ciencia puede evaluar, pero no proporciona criterios para elegir. García (2006) destaca el carácter precientífico de las opciones señalando que “Los criterios y prioridades aplicables en esta etapa no surgen sólo del interior de la ciencia: están basados en sistemas de valores cuya justificación proviene de una ética social” (p. 94).

La dimensión cultural condiciona el reconocimiento de una situación como “problema”, según la definición de cultura que incluye los valores o la ética “reconociendo sus aspectos simbólicos así como su interacción con el contexto histórico” (Thompson 2002, p. 203). El papel de los valores es subrayado por Cuadrado Roura, Mancha, Villena, Casares y González (1995) “... las posiciones que efectivamente adopte se asentarán mucho más en su visión del mundo (su *weltanschauung* personal) y en su jerarquía de valores e ideología” (p. 182). Como parte de la dimensión cultural, los valores y las ideas llevaron a Roll (1967) a la convicción de que la estructura económica de una época ejerce la influencia más poderosa sobre las ideas económicas, pero al mismo tiempo operan otros factores “muchos de ellos de una influencia más directa que el económico, al cual están eslabonados finalmente” (p. 13).

Una vez priorizados determinados problemas se diseñan las medidas, se ponen a consideración de las instituciones con capacidad de decisión y se instruye a la administración pública para su ejecución. Las interrelaciones se abordan desde dos ángulos complementarios: el carácter de condicionante de cada una que contribuye a explicar las acciones que se adoptan (en el apartado 3), y de condicionada por los impactos que recibe de estas (en el apartado 4).

La caracterización de la PE como sistema complejo tiene en cuenta que: 1) los elementos diferenciables son las acciones del Estado; 2) es un conjunto organizado, las propiedades de la totalidad es distinta de la de sus elementos aislados, y las funciones de estos no son independientes, lo que determina la *interdefinibilidad*; 3) es un recorte de la realidad, *abierto*; 4) el cambio es resultado de las interacciones entre sus elementos y con el contexto. La categoría sistema complejo forma parte del marco conceptual con el que se identifican, seleccionan y organizan los datos que se propone estudiar, utilizando los resultados de estudios disciplinarios.

Esta metodología tiene afinidad con la combinación de los métodos histórico-crítico e hipotético-deductivo utilizada por Alonso (2021). Comparte la preocupación por diseñar una nueva visión del materialismo histórico y cultural así como una metodología heterodoxa para la investigación de algunos aspectos del proceso histórico, los procesos represivos y la interacción entre cultura y política, en esta propuesta de la PE.

Como antecedente se puede destacar el método histórico-estructural que analiza la influencia de la estructura social y de poder; de la misma manera, los cambios en los países periféricos como resultado de cambios en los países centrales y en las relaciones entre esos dos grupos (Sunkel y Paz, 1970).

3. LA EXPLICACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Explicar la PE implica responder la razón por la cual se elige entre opciones técnicas o científicas, las decisiones se mantienen o son viables durante cierto período y por qué en determinado momento se modifican.

El análisis plantea interrogantes sobre el grado de autonomía que tienen las autoridades para decidir la PE, la existencia de un determinismo *económico* por el cual las decisiones están sometidas a las leyes de los

mercados, de un determinismo *político* en virtud del cual la voluntad permite definir cualquier PE, o de un determinismo *social* por el que los actores con mayor poder imponen sus propuestas en las decisiones. Las respuestas se buscan en las relaciones con diversas dimensiones del proceso histórico, como totalidad en movimiento, orientando el análisis con la categoría sistema complejo.

Oszlak y O'Donnell (1976) analizaron las interrelaciones de la PE con lo que definieron como “el contexto exógeno”, sus impactos en la sociedad civil y en el sistema político, las relaciones de poder que contribuyen a explicarla, los apoyos y oposiciones que genera por el grado en que las demandas se transforman en medidas y las alianzas de actores sociales que constituyen su base social (pp.14-15). En el mismo sentido, Cuadrado Roura, Mancha, Villena, Casares y González (1995) diferenciaron los “sujetos básicos” como los políticos y los burócratas, de las “influencias externas” como los grupos de presión y las tendencias corporativistas (pp.112-126).

Como condicionante estructural es necesario tener en cuenta que las sociedades latinoamericanas contemporáneas, con excepción de Cuba, son capitalistas dependientes. A principios del siglo XX, Lenin (1957) diferenció los países imperialistas —un reducido grupo integrado por exportadores de capital— de las colonias y de los países dependientes que se incorporaron al capitalismo por la importación de capital desde los primeros; los países dependientes se diferencian de los coloniales por tener gobierno propio pero condicionado (pp. 53-54). La dependencia aparece como un fenómeno político, la independencia es solo formal y es necesario buscar los mecanismos de dominación en las relaciones de clases sociales así como sus implicancias en el desarrollo de las relaciones de producción y de las fuerzas productivas.

Se puede definir la dependencia como una asociación entre la alianza de clases dominantes en los países exportadores de capital o imperialistas y la alianza de clases dominantes en los países importadores de capital que se convierten en coloniales o dependientes. Es un sistema de relaciones contradictorias, entendiendo por contradicción la manifestación de tendencias opuestas, y por sistema, su articulación (Mao, 1968). Los gobiernos de los países dependientes, en algunos casos por presiones de los gobiernos de los países exportadores de capital o de los organismos internacionales que controlan, toman medidas de PE para adaptar la economía a las necesidades de los países imperialistas, adaptación que las deforma y genera transferencias de riqueza (Lenin, 1957; Baran, 1962; Astori, 1986). La definición implica que el desarrollo del capitalismo es desigual y combinado; las fuerzas productivas y las relaciones de producción en los países coloniales o dependientes están condicionadas por el desarrollo de los países imperialistas.

Esta situación se omite en la historia universal que enseña que Europa occidental alcanzó el mayor desarrollo de la civilización y su expansión al resto del mundo es una manifestación del progreso, sin explicitar que se logró aplastando las civilizaciones de América, África y Asia, imponiendo la esclavitud, el trabajo forzado y el racismo (Dussel, 2020).

La explicación debe tener en cuenta que el objeto de estudio está en permanente cambio, las situaciones económicas no son sino que devienen, el pasado contribuye a explicar el presente y su comprensión ayuda a construir el futuro.

Las especificidades de un lugar durante cierto período se comprenden en un contexto más permanente, relacionando los planos concretos con otros abstractos. Por ejemplo, las PE de las dictaduras en el Cono Sur de América Latina durante las décadas de los años sesenta y setenta presentaron importantes similitudes y algunas particularidades nacionales. Chile bajó la protección rápidamente llevando los aranceles a un 10 %, como consecuencia tuvo un desempleo que llegó hasta el 30 % y la destrucción de gran parte de la industria; en los mercados cambiarios y de capitales aplicó un rígido control. En Uruguay las regulaciones del comercio exterior se acentuaron con la promoción de exportaciones, que contribuyó al aumento de su nivel y al cambio de la composición; la reducción de aranceles fue lenta y tuvo como objetivo declarado eliminar la protección redundante que generaba un margen para aumentos de precios; para el movimiento internacional de capitales se resolvió la libertad irrestricta. Argentina quedó en una situación intermedia: la regulación del comercio exterior fue menor que la uruguaya pero mayor que la chilena y la del mercado de capitales, menor

que la chilena pero mayor que la uruguaya. Touraine (1987) señaló que en Chile y Argentina el resultado fue una “desindustrialización”, mientras que la dictadura brasileña aplicó múltiples estímulos a la inversión productiva y un estricto control del movimiento internacional de capital (p. 11). Esta problemática requiere una explicación general de lo que tienen en común las experiencias, y una particular de las diferencias entre los casos nacionales. Teniendo en cuenta que la literatura económica disponible era la misma para todos, no es suficiente considerar que se hicieron las mejores opciones en cada país.

En la dimensión política se incluye el Estado, las relaciones de poder, el sector público como conjunto de instituciones de administración, los actores políticos y las normas que regulan las relaciones. Los actores o participantes de la actividad política son unidades sociales de distinto tipo (personas, grupos, sujetos colectivos, etc.) que disponen de cierto grado de poder, entre los que se puede diferenciar a aquellos que tienen en la política su razón de ser y constituyen la estructura política, de los actores sociales surgidos de la estructura social. Touraine (1987) destacó la necesidad de tener en cuenta la dimensión política señalando que “El estudio de las políticas económicas fue el camino más seguro para salir del determinismo económico...” (p. 11).

Ejemplo de las relaciones de poder como condicionante es el Consenso de Washington (Williamson, 1990) y sus propuestas de PE caracterizadas por la apertura de la economía y la reducción de la participación del Estado, transfiriendo las empresas públicas al sector privado y eliminando las regulaciones de los mercados. En 1989, durante una conferencia organizada por el Instituto Internacional de Economía, Williamson sintetizó —en su artículo titulado “Latin American Adjustment: How Much Has Happened?”— diez medidas en las que coincidían el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos. La mayor parte de estas, exigidas a los países dependientes para acceder al financiamiento provisto por las instituciones que las promovían, orientaron las decisiones de PE de los gobiernos latinoamericanos durante la década de los años noventa (Martínez y Soto, 2012; Morandé, 2016).

En la dimensión social se propone tener en cuenta la complejidad de la estructura social, la heterogeneidad en el interior de las clases, los intereses particulares de grupos o fracciones, las contradicciones internas, la capacidad de convertirse en actores y el papel de los actores externos. Los grupos de personas que participan de la misma forma en la actividad económica, cuando identifican sus intereses comunes y diferentes de los de otros grupos, toman conciencia y se constituyen como clases sociales, se pueden organizar a pesar de su heterogeneidad construyendo actores sociales que transforman sus intereses en propuestas, declaraciones, documentos, reuniones con los gobernantes y medidas de lucha (Mészáros, 1973).

En las sociedades latinoamericanas contemporáneas las clases son una plataforma para “... experiencias comunes, formas de sociabilidad, estilos de vida y dinámicas de acción colectiva” (Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert, 2020, pp. 22-23). Se constituyen en el aprendizaje de la lucha colectiva (Ceceña, 2008), sus integrantes comparten una forma de sentir (Hobsbawm, 1973) y pasan a transformarse de clases “en sí” a clases “para sí”, como señaló Marx. Hyman (1989) consideró que hay que tener en cuenta la subordinación de los trabajadores y la posición privilegiada del capital en la sociedad y en el Estado por la importancia de sus decisiones de inversión y producción en la estabilidad económica (pp. 109-110).

Las opciones de PE implican inclusiones y exclusiones que es posible percibir por el grado en que las demandas se transforman en medidas que distribuyen costos y beneficios económicos, y pueden ser el fundamento de apoyos y de oposiciones. Lagos (1987) destacó como condicionante de la gestación de la PE a las demandas por decisiones (pp. 122-123), las que, según Aníbal Pinto (1968), tienen dos orígenes: la existencia social y la conciencia social. La primera se entiende como situaciones que la sociedad percibe que deben modificarse, lo que implica considerar una dimensión cultural. La segunda se manifiesta en la búsqueda por grupos sociales de sus intereses particulares y en sus visiones del mundo (Pinto, 1968, p.123).

Desde fines del siglo XX el BID se interesó por la PE y sus funcionarios produjeron numerosos informes en los que concluyeron que la política y la PE son inseparables; reconocieron la importancia de los sistemas

políticos, identificaron actores con intereses distintos, en parte políticos profesionales y en parte de la sociedad civil, que participan de la toma de decisiones (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne, 2006; Stein y Tommasi, 2010; Chuaire, Scartascini y Tommasi, 2014).

En las políticas públicas se manifiestan dos formas de relación de los actores sociales con el Estado: 1) demandar acciones al sistema político que les reporten beneficios y descarguen los costos sobre otros actores; se trata de incidir en el ejercicio del poder del Estado, modificar la acción del gobierno o generar costos políticos; y 2) cuando existen los escenarios adecuados para la participación y la negociación pueden contribuir identificando problemas y proponiendo soluciones, así como en la ejecución y el control de las acciones.

Desde fines del siglo XX se institucionalizó la participación de los actores en la discusión de algunos aspectos de la PE en el llamado “Diálogo Social”, un escenario que amplía la base social incorporando actores que no están comprendidos en la relación salarial. Los espacios de dicho diálogo incluyen a las instituciones (ámbitos u organismos), a las normas legales que definen sus funciones y competencias, a los procedimientos (o formas) de relación de los actores y a los temas que se discuten (contenidos). Es decir: quiénes, cómo y qué negocian.

En la dimensión cultural como condicionante de la PE se ha puesto énfasis en la ética y los valores. Boulding (1968) consideró que las ciencias sociales pueden mostrar la interrelación de los fines, la conexión con los medios y su incompatibilidad posible; pero los valores que definen lo mejor la preexisten y la reflexión sobre su elección pertenece al campo de la ética. Sen (1987) señaló que los impactos de una PE afectan de manera distinta a las personas y en la elección existe un problema ético implícito, y agregó que es necesario analizar las relaciones entre las teorías éticas y la racionalidad de las teorías económicas. Stiglitz (2002), reflexionando sobre la dimensión moral de las decisiones, consideró que las políticas públicas tienen que hablar el idioma tanto del corazón como de la mente.

Las propuestas que cuestionan la perspectiva de las clases dominantes enfrentan dos tipos de barreras. La primera es un determinismo cronológico que se expresa en inglés y supone que el último *paper* (*artículo*) del último *Journal* (*Revista*) es más científico que los conocimientos previos; en otros términos, *the latest, the best* (*el último, el mejor*). La segunda barrera es una consecuencia de la anterior: presentar la *main stream* (*corriente predominante*) como *the only stream* (*la única corriente*), lo que genera a *hidden stream* (*corriente escondida*) como resultado de una acción deliberada o —en una hipótesis optimista sin atribuir intencionalidad— a *hide stream* (*corriente desconocida*) producto de la ignorancia. Pero no hay “*fast track*” (*vía rápida*) para la generación del conocimiento científico y no es posible superar una idea sin conocerla. En las artes es más notorio: a García Márquez no se le hubiera ocurrido no leer *El Quijote* de Cervantes, o a Glauber Rocha, no ver la película *El ciudadano* dirigida por Orson Wells.

4. LA POLÍTICA ECONÓMICA COMO CONDICIONANTE

Como un caso de sistema complejo, la PE tiene impactos sobre diversas dimensiones del proceso histórico que interactúan y modifican la estructura social, los actores sociales, las relaciones de poder, y pueden derivar en cambios en las alianzas de sustentación o de oposición.

Su evaluación intenta determinar el grado en que se le pueden atribuir los logros por los éxitos o la responsabilidad por los fracasos. Los actores sociales beneficiados aceptan la orientación de la PE, la incorporan a su práctica en las decisiones económicas así como en sus manifestaciones políticas, y se constituyen en la base social que le da viabilidad. Los cambios en alguna dimensión pueden generar realineaciones que incidan sobre la modificación de una PE. Cabe señalar que la utilización de un instrumento para lograr un objetivo no tiene el éxito asegurado *a priori*. Como destaca Kirschen (1969), los instrumentos “... tienen, a menudo, efectos opuestos sobre los intereses de diferentes grupos sociales y económicos de la nación” (p. 262).

Los impactos en la dimensión económica para los propietarios de capital incluyen las condiciones de existencia y de desarrollo de la actividad, el nivel de ingresos y la valoración del patrimonio. Su actividad está limitada por los monopolios públicos, las regulaciones y prohibiciones (por ejemplo, sobre la intermediación financiera o el uso de la tierra); es estimulada por la protección del mercado interno y el acceso a activos facilitado por las políticas crediticias. La actividad de los trabajadores asalariados puede estar protegida por normas que reconozcan sus derechos y promuevan mejores condiciones de vida.

En los ingresos inciden las políticas específicas —por ej., de salarios y de pasividades— y sus condicionantes —por ej., la inflación y los impuestos—. En la valoración del patrimonio influyen regulaciones directas e indirectas, como la legislación sobre arrendamientos de viviendas y la regulación de precios, o en forma indirecta, la política cambiaria y la tributaria, que repercuten sobre la rentabilidad y esta sobre la magnitud del capital.

Los impactos se registran también en las dimensiones social, política y cultural en la medida en que los cambios que genera la PE en la economía pueden modificar la estructura social por el nacimiento, desarrollo, fortalecimiento o desaparición de actores sociales, lo cual a su vez puede cambiar las relaciones de poder y su valoración de la PE, que puede derivar en cambios en la ubicación de los actores en la alianza de sustentación o de oposición.

En Uruguay un ejemplo claro fue el impacto de la liberalización del mercado cambiario y del movimiento internacional de capital en junio de 1975, que estimularon el ascendente protagonismo del capital financiero, modificando las relaciones de poder. Hasta principios de la década del setenta se identificaban tres actores sociales principales: los ganaderos, los industriales y los asalariados urbanos. Los primeros generaban la producción exportable, y las exportaciones eran la principal y casi única fuente de moneda extranjera, imprescindible para importar las materias primas y los equipos para la industria, que generaba nuevos puestos de trabajo. Los ganaderos retenían las mercancías exportables para generar dificultades de pagos externos y de importaciones, procedimiento que forzaba una devaluación y un aumento de sus ingresos (Faroppa, 1965; IECON, 1969).

En la segunda mitad de la década de los setenta, la liberalización del movimiento internacional del capital y la apertura financiera en un contexto de abundante oferta internacional generó un mayor poder de los actores externos y en particular, del capital financiero transnacional y sus socios locales. El gobierno tenía fácil acceso a la moneda extranjera utilizando el crédito bancario y la colocación de deuda pública. Los fondos ociosos que buscaban oportunidades de colocación hicieron desaparecer la crónica escasez de moneda extranjera y permitieron un funcionamiento fluido del sector externo a pesar del permanente saldo deficitario de la cuenta corriente. El tipo de cambio aumentó menos que los precios internos, las presiones de los ganaderos no tuvieron éxito ya que sus exportaciones no eran imprescindibles para acceder a la moneda extranjera que permitiera un funcionamiento fluido de la industria, y a principios de los años ochenta sus pérdidas les impedían devolver los créditos bancarios.

Surgió así un cuarto socio que hegemonizó la alianza de clases dominantes: el capital financiero, que fue el principal condicionante de la PE. Las instituciones de intermediación financiera articulaban a los acreedores externos y a los propietarios de depósitos bancarios residentes en el país o en el exterior (Notaro, 2016).

En la dimensión política, la preocupación original para los economistas fue dar respuesta a la pregunta sobre si la política depende de la economía. La relación beneficio económico-apoyo político o costo económico-oposición política no es mecánica y se relativiza por condiciones específicamente políticas, entre las cuales la ideología tiene un papel importante para explicar que la situación económica no se traslada inmediata y directamente a la conciencia política (Reich, 1973). Reich llamó la atención sobre la necesidad de incorporar la psicología social en la explicación de algunos fenómenos, ya que el análisis económico resulta inoperante cuando el pensamiento o la acción no son racionales, como por ejemplo para explicar por qué la mayoría de las personas indigentes no roban.

En el Uruguay un ejemplo es la situación económica desde 1985 hasta 1998, período en el que aumentó el número de personas ocupadas al 2 % acumulativo anual, los salarios reales y la participación de la masa salarial en el Ingreso Nacional Bruto Disponible (INBD); se redujo el número de personas pobres y el empleo de mala calidad se mantuvo constante en un 25 % del total de ocupados. Este conjunto de indicadores muestran beneficios económicos para los sectores populares, y sin embargo, no impidieron el permanente ascenso del número de votantes del Frente Amplio, organización política de centroizquierda en la oposición. *A contrario sensu*, los impactos sobre los sectores populares de la crisis de 1999-2004, en términos de aumento del desempleo y del número de personas pobres así como en el deterioro del salario y las pasividades reales, dio el empujón final que permitió a esta fuerza política ganar la elección nacional.

La evaluación de los programas y las políticas públicas se define como la actividad que permite valorar el desempeño de la acción pública, tanto de la concepción como de la puesta en práctica y los resultados, o *ex ante*, en la fase de diseño (Cepal, 2020). Identificando los cambios en la magnitud y la dirección de las variables, se analiza el grado en que se alcanzaron los objetivos comparándolos con los resultados, aislando el posible impacto de otros condicionantes. Las modificaciones en el aumento de los precios, el crecimiento de la actividad económica o del desempleo, entre otros eventos, pueden ser resultado de las acciones gubernamentales, un accidente derivado de determinantes exógenos o una mezcla de unas y otros en proporciones a identificar mediante la evaluación. Como señalaron Cuadrado Roura, Mancha, Villena, Casares, y González (1995), “hay que tener en cuenta que no suele existir una monocausalidad entre las medidas adoptadas y los efectos observados en la actividad económica” (p. 107).

Es necesario diferenciar los resultados económicos que se explican por un conjunto de condicionantes, de los resultados de la PE. En los segundos se distinguen: a) las respuestas de los agentes a los que se dirige el instrumento, que pueden ser buscadas o no buscadas (entre estas últimas se diferencian las que son aceptables y las que no lo son porque dificultan el logro de los objetivos); b) repercusiones o respuestas de agentes hacia los que no se dirigía el instrumento (aceptables o no); c) resultante, considerando todos los cambios en las variables económicas y en los demás aspectos de la vida social (Sierra y Lessa, 1965).

El análisis de la eficacia de la PE, entendida como el grado en que se logran los objetivos en comparación con los resultados, permite detectar brechas entre ambos e intentar una explicación teniendo en cuenta distintos elementos, como la vigencia de las hipótesis y de las relaciones causales que propone la teoría en cada período, la cobertura y la calidad de la información utilizada en el diagnóstico, la definición de las categorías y su correspondencia con los indicadores, la coherencia según la compatibilidad del conjunto de objetivos e instrumentos, la relación entre el diseño y la ejecución, el funcionamiento de las instituciones responsables y el papel de la burocracia, los cambios en las condiciones exógenas posteriores a la ejecución.

La comparación sistemática de estructuras y procesos a partir de bloques sustanciales de espacio y tiempo que propone Tilly (1991) para investigar los cambios en la Europa del siglo XIX es útil para investigar los cambios en los modelos de PE. Su desaparición y sustitución por otra se detecta por comparación entre períodos, lo que permite apreciar modificaciones en los elementos significativos o en su articulación; finalmente se estima si los cambios son más importantes que las permanencias y permiten hablar de una nueva PE.

En la caracterización de la PE se hacía referencia a objetivos declarados, considerando que pueden ser diferentes a los objetivos reales: es posible “enmascarar un objetivo menos confesable detrás de otro que lo es más en relación con el sistema de valores de la sociedad en cuestión” (Kirschen, 1978, p. 41). Se diferencian los objetivos que forman parte del discurso y los reales, que se descubren por la modalidad de uso de los instrumentos y su posible inconsistencia, es decir, la falta de aptitud para el logro de los objetivos declarados que permite deducir que los reales son otros (Kirschen, 1978, p. 26; Cuadrado Roura, Mancha, Villena, Casares y González, 1995, pp. 145-150). El descubrimiento de objetivos no declarados permite nuevas conclusiones sobre los éxitos y los fracasos de la PE en la medida en que, aunque no se alcancen los objetivos declarados y puede parecer un fracaso, este resultado puede contribuir a alcanzar otros no declarados y ser

un éxito. Como ejemplo es posible señalar la opción que plantea la curva de Phillips entre tasa de inflación y tasa de desempleo: optar por reducir la inflación y aceptar un aumento de la tasa de desempleo puede ser un objetivo real, oculto por su impopularidad (Phillips, 1958; Samuelson y Solow, 1960).

La evaluación puede llevar a un cambio en la PE, decidido por el gobierno según el grado en que se lograron los objetivos declarados o reales, o como resultado de las interacciones entre sus elementos y de estos con el contexto. Las relaciones con el contexto tienen que considerar que la PE surge en determinadas condiciones que, como se ha visto, la explican, y se mantiene sin cambios significativos cuando la actividad económica no genera resistencias en los actores sociales que constituyeron su base en el origen de las decisiones, pero que puede cambiar según sus impactos en esas condiciones.

5. REFLEXIONES FINALES

Los antecedentes sobre el análisis de la PE consideran una o dos dimensiones del proceso histórico. Las ausencias más frecuentes son las referencias a la dependencia, a las clases sociales, a las relaciones de poder, a los impactos y a la explicación de los cambios.

En la explicación de la PE solo Sunkel y Paz (1970) consideran la dependencia, definida como la relación entre países centro y países periféricos; también incluyen las relaciones de poder, al igual que Oszlak y O'Donnell (1976). Los consultores del BID, de la misma manera que Touraine (1987), destacaron la importancia de la actividad política y la participación de actores de la sociedad civil en la toma de decisiones de PE; un concepto similar aparece en Cuadrado Roura, Mancha, Villena, Casares y González (1995) como influencias externas al sistema político. Por su parte, Lagos (1987) y Pinto (1968) consideran las demandas de grupos sociales y elementos de la dimensión cultural en la explicación de la PE. El papel de esta última es señalado por Boulding (1968) como la incidencia de valores, los que Roll (1967) menciona junto a ideas, así como Cuadrado Roura, Mancha, Villena, Casares y González (1995), que hacen referencia a valores e ideología; en la misma dimensión Sen (1987; 2002) y Stiglitz (2002) destacan que en las decisiones de PE debe existir un componente ético; mientras que para Tinbergen (1952) la elección de los fines depende de las preferencias de los políticos. La única alusión que se encontró sobre los impactos de las acciones del Estado, de las cuales la PE es un caso, corresponde a Oszlak y O'Donnell (1976), que los analizaron en las dimensiones social y política.

La PE se puede caracterizar como sistema complejo por la interdefinibilidad de sus componentes y por ser abierta como totalidad. Requiere un abordaje interdisciplinario para comprender sus interrelaciones con algunas dimensiones del proceso histórico que abordan en forma separada distintas ciencias sociales y que en la metodología diseñada convergen y se entrelazan, comenzando por el reconocimiento de una situación como problema que el Estado puede y debe modificar, que se apoya en sistemas de valores cuya justificación proviene de una ética social.

Los problemas sociales —y la PE como un caso de estos— presentan diversas dimensiones que no pueden ser comprendidas por una sola disciplina ni por la yuxtaposición de sus aportes. La interdisciplinariedad, entendida como articulación de varias ciencias sociales para abordar un problema o responder interrogantes, permite analizar las interrelaciones de las acciones de PE con las dimensiones económica, social, política y cultural, en un doble sentido: por una parte, la explicación de la PE, y por otra, sus impactos.

La PE surge en determinadas condiciones que la explican, y se mantiene sin cambios significativos cuando no genera resistencias en los actores sociales que constituyeron su base social inicial. Sus impactos no se limitan a una de las dimensiones del proceso histórico que estudia una ciencia social; por el contrario, estos se entrelazan modificando diversas dimensiones, lo que exige para su investigación el aporte articulado de varias disciplinas.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, L. (2021). La búsqueda de coordenadas para una historiografía materialista. *Sociohistórica*, 47. <https://doi.org/10.24215/18521606e125>
- Astori, D. (1986). Un enfoque económico de la marginalidad. En *Los "marginados" uruguayos. Teoría y realidad*. Montevideo: EBO.
- Baran, P. (1962). *La Economía Política del Crecimiento*. México: FCE.
- Boulding, K. (1968). *Beyond Economics. Essays on Society, Religion and Ethics*. Michigan: University of Michigan.
- Ceceña, A. E. (2008). De saberes y emancipaciones. En Ceceña, A. E. (coord.) *De los saberes de la emancipación y de la dominación*. Buenos Aires: Clacso.
- Chuaire, M. F.; Scartascini, C. & Tommasi, M. (2014). *State Capacity and the Quality of Policies: Revisiting the Relationship between Openness and the Size of Government*. Washington: BID.
- Collado, P. y Soria, C. B. (2020). Observatorio en la mira: consideraciones teórico-metodológicas sobre el seguimiento del conflicto laboral. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 10(1). Recuperado de <https://www.relmecs.fahce.unlp.edu.ar/article/download/Relmecse069/12642?inline=1>
- Comisión Económica para América Latina (Cepal) (2020). *Acerca de Evaluación de políticas y programas públicos*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/temas/evaluacion-de-politicas-y-programas/acerca-evaluacion>
- Cuadrado Roura, J. R. (coord.); Mancha, T.; Villena, J. E.; Casares, J. y González, M. (1995). *Introducción a la Política Económica*. Madrid: McGraw – Hill.
- Dussel, E. (2020). *El primer debate filosófico de la modernidad*. Recuperado de: <https://www.clacso.org/enrique-dussel-el-el-primer-debate-filosofico-de-la-modernidad/>
- Faroppa, L. (1965). *El desarrollo económico del Uruguay. Tentativa de explicación*. Montevideo: Cecea.
- García, R. (2006). *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. España: Gedisa.
- García, R. (2011). Interdisciplinarietà y sistemas complejos. *Revista Latinoamericana de metodología de las ciencias sociales*, 1(1), 66-101. Recuperado de <https://www.relmecs.fahce.unlp.edu.ar/article/view/v>
- García Bravo, M. H. (2010). Interdisciplina y complejidad. En Estrada Castañón, A. (Coord.) *Interdisciplina. Enfoques y prácticas* (pp. 151-160). México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.
- Hobsbawm, E. (1973). La conciencia de clase en la historia. En Mészáros, I. (comp.), *Aspectos de la historia y la conciencia de clase*. México: UNAM. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41438646004>
- Hyman, R. (1989). *The Political Economy of Industrial Relations*. London: The McMillan Press Ltd.
- Instituto de Economía (IECON) – Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (1969). *El proceso económico del Uruguay. Contribución al estudio de su evolución y perspectivas*. Montevideo: Departamento de Publicaciones – Universidad de la República.
- Kirschen, É. S. (Coord.). (1969). *Política económica contemporánea. Teoría General*. Barcelona: Oikos.
- Kirschen, É. S. (Coord.). (1978). *Nueva política económica comparada*. Barcelona: Oikos.
- Kreimer, P. (Ed.). (2010). Ciencia, política y cientificismo. En Oscar Varsavsky. *Ciencia, política y cientificismo y otros textos*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Lagos, R. (1987). Sistema político y políticas de concertación. En *Política Económica y Actores Sociales. La concertación de ingreso y empleo*. Santiago: Prealc.
- Lema Labadie, J. (2006). A manera de conclusión: convergencia disciplinar. En Rosales Ortega, R.; Gutiérrez Ramírez, S. y Torres Franco, L. (coord.). *La Interdisciplina en las Ciencias Sociales* (pp. 25-39). Barcelona: Anthropos.
- Lenin, V. I. (1957). *El imperialismo, fase superior del capitalismo (ensayo popular)*. (1.ª edición, 1917). Beijing: Ediciones en lenguas extranjeras.

- Mao Tse-tung (1968). Sobre la contradicción. En *Obras Escogidas de Mao Tse-tung* (Tomo I, pp. 33-70). Pekín: Ediciones en lenguas extranjeras. Recuperado de <https://www.marxists.org/espanol/mao/escritos/OC37s.html>
- Martínez Rangel, R. y Soto, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura*, 37, 35-64.
- Mészáros, I. (1973). Conciencia de clase contingente y necesaria. En Mészáros, I. (comp.). *Aspectos de la historia y la conciencia de clase* (pp. 113-166). México: UNAM.
- Morandé, F. (2016). A casi tres décadas del Consenso de Washington ¿Cuál es su legado en América Latina? *Estudios Internacionales*, 48, 185.
- Notaro, J. (2016). La estrategia y la política económica de la dictadura, 1973-1984. En Bohoslavsky, J. P. (Ed) *El negocio del terrorismo de Estado* (pp. 83-99). Montevideo: Penguin - Random House.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Cedes.
- Phillips, A. W. (1958). La relación entre el desempleo y la tasa de cambio de las tasas de salarios en el Reino Unido, 1861-1957. *Económica*, 25(100), 283-299.
- Pinto, A. (1968). *Política y desarrollo*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Reich, W. (1973). *La psicología de masas del fascismo*. México: Roca.
- Reyna Cruz, W. E., Carreón Corona, A. L. y Armijo Mena, S. G. (2019). La interrelación de diferentes disciplinas para el abordaje científico de fenómenos y problemas sociales. *Revista Latinoamericana de metodología de las ciencias sociales*, 9(2), e056. <https://doi.org/10.24215/18537863e056>.
- Rivera Alfaro, R. (2015). La interdisciplinariedad en las ciencias sociales. *Reflexiones*, 94(1), 11-22. Recuperado de : <https://www.scielo.sa.cr/pdf/reflexiones/v94n1/1659-2859-reflexiones-94-01-0001.pdf>
- Rodríguez Aguilar, E. F. (2006). La necesidad del diálogo: una realidad política y disciplinaria. En Rosales Ortega, R.; Gutiérrez Ramírez, S. y Torres Franco, L. (coord.) (2006). *La Interdisciplina en las Ciencias Sociales* (pp. 25-39). Barcelona: Anthropos.
- Rodríguez Zoya, L. G. (2014). Epistemología y política de la metodología interdisciplinaria. *Revista Latinoamericana de metodología de las ciencias sociales*, 4(1). Recuperado de http://www.relmecs.fahce.unlp.edu.ar/article/view/relmecs_v04n01a02.
- Roll, E. (1967). *Historia de las doctrinas económicas*. México: FCE.
- Samaniego, N. (2003). *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*. Santiago: Cepal.
- Samuelson, P. A. & Solow, R. M. (1960). Analytical aspects of anti-inflation policy. *The American Economic Review*, 50(2), 177-194.
- Sautu, R.; Boniolo, P.; Dalle, P. y Elbert, R. (comp.). (2020). *El análisis de clases sociales: pensando la movilidad social, la residencia, los lazos sociales, la identidad y la agencia* (1.a ed.). CABA: Universidad de Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani - UBA
- Sen, A. (1987). *Sobre ética y economía*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sen, A. (2002). ¿Qué impacto puede tener la ética? En Kliksberg, B. (Comp.). *Ética y Desarrollo*. Buenos Aires: El Ateneo. Recuperado de <https://www.iadb.org/etica>.
- Sierra, E. y Lessa, C. (1965). *Glosario y esquema de algunas categorías de la política económica como proceso*. Santiago: Ilpes.
- Sierra, E. (1970). *Introducción al análisis de la política económica*. Santiago: Ilpes.
- Stein, E.; Tommasi, M.; Echebarría, K.; Lora, E. y Payne, M. (coord.). (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Washington: BID- Editorial Planeta.
- Stein, E. y Tommasi, M. (Eds.). (2010). *Policymaking in Latin America – How Politics Shapes Policies*. Washington: IADB.
- Stiglitz, J. (2002). ¿Qué impacto puede tener la ética?. Recuperado de <https://www.iadb.org/etica>
- Sunkel, O. y Paz, P. (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo XXI.

- Thompson, J. B. (2002). *Ideología y cultura moderna. Teoría crítica social en la era de la comunicación de masas*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Tilly, Ch. (1991). *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid: Alianza.
- Tinbergen, J. (1952). *Política económica: principios y formulación*. México: FCE.
- Touraine, A. (1987). *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. Santiago: Prealc.
- Varsavsky, O. (1975). *Marco histórico constructivo: Para estilos sociales, proyectos nacionales y sus estrategias*. Buenos Aires: CEAL.
- Wallerstein, I. (coord.). (1996). *Abrir las ciencias sociales*. México: Siglo XXI.
- Wallerstein, I. (1998). *Impensar las Ciencias Sociales*. México: Siglo XXI.
- Wallerstein, I. (2001). *Conocer el mundo, saber el mundo: el fin de lo aprendido. Una ciencia social para el siglo XXI*. México: Siglo XXI.
- Wallerstein, I. (2005). *Las incertidumbres del saber*. Barcelona: Gedisa.
- Williamson, J. (Ed). (1990). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*. Washington: Institute for International Economics.
- Zemelman, H. (1989). *De la historia a la política. La experiencia de América Latina*. México: Siglo XXI.