



**ESTUDIOS**

# **LA FORMACION ECONOMICA DEL FUNCIONARIO**

35.088.6:330

Por VICTORIO VALLE SANCHEZ

*Sumario:* 1. Introducción.—2. El contenido de la formación económica del funcionario superior.—3. Apéndices.

## **1. Introducción**

**H**ABLAR de la necesidad de conocimiento de la Economía por parte de un funcionario—y en concreto, de un funcionario superior— es insistir en una afirmación obvia, que no requiere, de suyo, una detallada justificación; máxime en una época en que la creciente actividad intervencionista del Poder Público en la vida económica es una constante en todas las sociedades, y cuando es cada vez mayor el número de países que orientan el futuro de su economía según las modernas técnicas de la planificación. Aceptada, pues, esta afirmación como punto de partida, habrá que analizar con más detenimiento qué clase de conocimientos económicos y qué nivel de los mismos serán los más adecuados para ejercer la labor del funcionario superior.

---

\* El presente trabajo es la aportación de su autor al informe redactado por la delegación española para el II Congreso Internacional sobre Formación de Personal Directivo de la Administración Pública, celebrado en Alcalá de Henares del 22 al 26 de septiembre de 1970.

El autor desea expresar su agradecimiento a don Pedro Luis Tedde por sus útiles comentarios y sugerencias.

En principio, quien se ocupa de gestionar los intereses sociales —entendidos éstos en su sentido más amplio— y de poner en práctica los objetivos deseados por la comunidad, se encuentra de hecho con la Economía como realidad inmediata: el fenómeno de los distintos sujetos sociales que satisfacen sus necesidades produciendo, intercambiando, transformando y consumiendo bienes escasos, susceptibles de usos alternativos. Fenómeno que, por supuesto, da lugar a cambios importantes en la composición de la propia sociedad, y cuya repercusión puede incluso alcanzar los aspectos más alejados de la Economía. He aquí un primer motivo—y un primer campo—de conocimiento. Para la comprensión de la Sociedad sobre la que se opera es precisa la comprensión de su funcionamiento económico. Pero la Administración, sobre todo en su acepción más moderna, no sólo contempla e interpreta la realidad, sino que influye en esta realidad para cumplir los fines que la comunidad pretende conseguir, utilizando para ello el conjunto de medidas e instituciones, que constituyen el campo problemático de la economía pública. Economía pública que supone una mera suma de realizaciones estatales a las que lleva a cabo el resto de la sociedad. Como afirma Richard A. Musgrave, «las actuaciones de los sectores público y privado son interdependientes; ambos actúan en el marco de la misma economía y son parte del mismo sistema de equilibrio general» (1).

Tanto para la comprensión de una realidad como para su eventual transformación y la gestión de unos intereses, el funcionario superior deberá conocer la Economía en su sentido teórico; esto es, como conjunto lógicamente coherente, de principios y regularidades que permiten el tratamiento objetivo de la realidad social. De esta necesidad y de su inmediata aplicación, dice Richard Lipsey: «Prendemos, a través de la utilización de la teoría, aplicar, comprender y predecir fenómenos del mundo real y, por tanto, nuestra teoría debe estar relacionada y contrastada con observaciones empíricas del mundo real» (2).

Aceptados, por tanto, los dos niveles de conocimiento, el teórico (la Economía como ciencia) y el real (la Economía como situación y problemática de una sociedad), el funcionario superior se enfrenta con la cuestión de aplicar y—en determinadas circunstancias—de estudiar la elección, entre diversos medios de actuación, de aquellos

---

(1) R. A. MUSGRAVE: *The Theory of Public Finance*. Traducción española por José María Lozano Iruete, con el título *Teoría de la Hacienda pública*, ed. Aguilar, Madrid, 1967, p. 213.

(2) LIPSEY, R. G.: *Introduction to positive economics*. Traducción castellana de J. Hortalá, ed. Vicens-Vives, Barcelona, 1967, p. 23.

que resulten más viables o más adecuados al cumplimiento de las finalidades sociales establecidas previamente. Esto es, el funcionario superior se encuentra en la necesidad de conocer el fundamento, la instrumentación y la funcionalidad de la *política económica*.

Normalmente, el funcionario ha de ejercer su labor en una parcela de la Administración y serán limitados tanto los medios que utilice como las instituciones que calgan dentro de su esfera de actuación. Pero para un entendimiento real del alcance de su trabajo y para la mejor dirección del mismo, resulta claro que deberá conocer las relaciones existentes entre las vías de su gestión y el resto de la realidad económica que escapa a su tratamiento. Como afirma Jean Saint-Geours, el funcionario debe «considerar (para obrar con más eficacia en su dominio) las repercusiones de las soluciones técnicas que elabora sobre la política económica» (1). O con otras palabras, si se quiere evitar que el cumplimiento de los fines concretos de su actuación pueda contradecir los fines generales de la Administración, el funcionario habrá de tener en cuenta la incidencia de las medidas que su departamento lleve a la práctica en el resto de la economía.

Los tres campos de conocimiento económico examinados que el funcionario superior deberá considerar (el enfoque científico, la realidad concreta y los modos de operar en la economía) delimitan las correspondientes materias de estudio: 1) La teoría económica, 2) La estructura e instituciones económicas, y 3) La política económica.

## 2. El contenido de la formación económica del funcionario superior

2.1. Nos hemos referido en el apartado anterior a la necesidad de que el contenido de la formación económica del funcionario se integre tanto por conocimientos de economía pura (fundamentación necesaria tomada del campo de la teoría económica) como de economía aplicada (estructura e instituciones económicas y política económica). Sin embargo, la obtención de estos conocimientos debe vertebrarse no en torno a la división tradicional y un tanto convencional de las diferentes disciplinas económicas tal como éstas se imparten en un centro o Facultad universitaria. Por el contrario, se entiende que tal formación debe adquirirse de modo integrado, teniendo presente siempre el objetivo que con la misma se persigue y la cota económica desde la cual el funcionario ha de contemplar

(1) SAINT-GEOURS, J.: *La politique économique des principaux pays industriels de l'Occident*, éditions Sirey, Paris, 1969, p. 1.

y participar en el quehacer económico de la vida de una comunidad; es decir, desde la perspectiva del sector público entendido en un sentido amplio.

Con independencia del detalle más minucioso que se ofrece en el modelo de programa que se adjunta como anexo B, parece útil considerar a grandes rasgos las materias que podrían incluirse como elementos de formación básica y común para los funcionarios superiores, sin perjuicio de la necesidad de enseñanzas específicas y diferenciadas atendiendo a la peculiar adscripción de cada funcionario a una parcela concreta de la Administración. Estas últimas, sin embargo, parecen más adecuadas en cursos de perfeccionamiento que en los destinados a la formación básica de los funcionarios.

El cuadro que se inserta como anexo A intenta diseñar lo que podría ser en líneas generales la formación básica económica de un funcionario superior. Para mayor facilidad se ha incluido una columna adicional en la que se expresa la correspondencia entre los temas que se indican y los campos convencionales de la ciencia económica.

Se sigue en esta exposición las tres etapas del conocimiento, que han sido sugeridas por el economista británico A. T. Prest (1) y que parecen de gran utilidad a la hora de diseñar el contenido básico de la formación económica de un funcionario. En efecto, Prest distingue entre el *análisis*, la *descripción* y la *política*.

a) El *análisis* constituye el punto de partida e implica la adquisición de los conceptos básicos y de los principios lógicos de la Ciencia Económica. El disponer de lo que podríamos llamar unos criterios de racionalidad que permitan en cada caso juzgar, a la luz de los principios de la ciencia económica, las actuaciones administrativas, parece obviamente un punto de partida indispensable para un funcionario de rango superior.

b) Sin embargo, a diferencia del teórico de la ciencia económica, el funcionario precisa de estos conocimientos para actuar sobre una realidad concreta que necesita, por tanto, conocer en sus rasgos fundamentales. Tal es el objeto de la descripción, el de proporcionar al funcionario una información fundamental sobre la realidad económica en la que está inmerso en un sentido aséptico, desprovista de valoraciones.

c) El punto final, aunque probablemente sea el más importante para la gestión práctica del funcionario, viene constituido por la *política*, en la que se pretende enjuiciar la realidad económica existente y la actuación históricamente seguida para el logro de los

---

(1) A. T. PREST: *Public finance in theory and practice*. Traducción castellana de E. Fuentes, ed. Gredos, Madrid, 1967, pp. 11 y ss.

distintos objetivos a la luz de los principios del análisis. Se trata, pues, de un enfrentamiento crítico del análisis con la descripción.

2.2. Tras este planteamiento, tal como se indica en el cuadro adjunto, el análisis debería comprender tres partes fundamentales: 1.<sup>a</sup>) El estudio de los *objetivos perseguidos por la economía pública*. 2.<sup>a</sup>) El análisis institucional de los instrumentos que puede utilizar la economía pública para el logro de los objetivos, así como el estudio de los *efectos económicos de los instrumentos alternativos*, cuyo uso puede ser realizado; 3.<sup>a</sup>) El estudio de las *técnicas de selección y coordinación de instrumentos* (análisis coste-beneficio, planificación, prueba de consistencia de los planes, etc.), lo que cierra el panorama analítico de una formación precisa.

En este terreno parece de la mayor importancia insistir en que el capítulo clave dentro del estudio de los *objetivos* viene constituido por la consideración de los costes de oportunidad que implican la obtención de un cierto objetivo en término de otro u otros, perseguidos también por la economía pública. La moderna política económica ha insistido en este extremo, esforzándose en mostrar cómo, en todo caso, el logro de un fin cualquiera en cierto grado implica casi siempre renunciar en alguna medida a la obtención de otro u otros objetivos. Este aspecto del análisis tiene especial relevancia a la hora de valorar las distintas opciones que se presentan a los gestores de la política económica del país.

El segundo punto incluido en el análisis es el aspecto más estrictamente teórico del conjunto de conocimientos que se sugieren en el esquema. En efecto, supone una incursión por el campo de la economía positiva, intentando mostrar los *efectos económicos de los diferentes instrumentos que pueden utilizarse*. Este tipo de conocimientos puede parecer quizá excesivamente especializado para un no profesional de la ciencia económica. Sin embargo, constituye un aspecto esencial, sin cuyo dominio, al menos en un cierto nivel, los restantes conocimientos carecen estrictamente de fundamentación. No es posible valorar adecuadamente la oportunidad de ciertas medidas puestas en práctica para resolver situaciones concretas o para lograr ciertos objetivos de la economía pública sin un conocimiento simple, pero riguroso, de un esquema que intente explicar el funcionamiento de las principales variables económicas en los diferentes terrenos (monetario, fiscal, comercial, etc.). Estamos en este sentido plenamente de acuerdo con el célebre profesor de la Universidad de Chicago, Milton Friedman, cuando afirma que la mayor parte de las polémicas en torno a los temas habituales de la política económica contemporánea derivan mucho más de divergencias de opinión sobre

aspectos de economía positiva, es decir a formas distintas de entender cómo funciona el sistema económico, que de divergencias respecto a los valores. Es bastante claro que, en la medida que nos centramos en un sistema económico determinado, donde los valores fundamentales tienden a ser compartidos por la generalidad de los sujetos, con mucha frecuencia se presentan problemas derivados de un inadecuado asentamiento de los principios económicos explicativos, que pueden permitir, con un margen estimable de seguridad, inclinarse por una instrumentación particular para el logro de los objetivos.

El aspecto final del análisis estriba en la *adquisición de criterios para la selección de instrumentos y el conocimiento de las técnicas de coordinación entre los mismos*. La importancia de este aspecto deriva de que, en la práctica, la economía pública se enfrenta con una pluralidad de objetivos e instrumentos y precisa de unos criterios de selección y coordinación entre ellos, de forma que la aplicación de una instrumentación adecuada de uno de los objetivos no implique un daño excesivo sobre los restantes o, al menos, tener, de alguna forma, la posibilidad de valorar tales efectos adversos de un programa o conjunto dado de instrumentos.

La experiencia docente en este terreno analítico parece aconsejar respecto al primer punto (análisis de objetivos y relaciones entre ellos) la conveniencia de una referencia continua a situaciones concretas, intentando mostrar el contenido de los objetivos y los problemas prácticos de compatibilidad entre ellos mediante la ilustración con casos tomados de la experiencia del país o con referencia a experiencias de otras economías, especialmente en situaciones históricamente recientes. Los aspectos instrumentales requieren normalmente un mayor esfuerzo por parte del funcionario que no ha adquirido con anterioridad una formación económica básica. Es una parte cuya enseñanza requiere combinar sencillez con rigurosidad, lo que no siempre resulta tarea fácil. Por ello, parece aconsejable limitar al mínimo indispensable el contenido de esta parte, procurando por parte del profesor una labor de síntesis que evite al funcionario la necesidad de acudir a diferentes fuentes bibliográficas que, al menos según nuestra experiencia, termina cansándolo, sin permitirle obtener el bagaje mínimo necesario de este tipo de conocimiento.

2.3. El segundo grupo de conocimientos económicos que estimamos de interés relevante para el funcionario superior viene constituido por la *descripción*. En ella se destacan tres aspectos que se consideran fundamentales. En *primer* término los elementos defini-

dores del sistema económico en el que el funcionario debe actuar y una referencia ilustrativa de los rasgos básicos de los sistemas económicos alternativos. El *segundo* aspecto hace referencia a la necesidad de proporcionar al funcionario una síntesis valorada de los medios de información económica de que puede disponer para apreciar la dimensión cuantitativa de la realidad económica en que ha de moverse. En este terreno debe destacarse la necesidad de conocimiento básico de los métodos de *contabilidad nacional* (cuentas nacionales, tablas «input-output», matriz de flujos monetarios y crediticios, sistemas presupuestarios y balanza de pagos), insistiendo fundamentalmente en la racionalidad inherente a tales sistemas y la utilidad y límites de los usos para los que puede ser destinada la información que suministran. Entendemos que el funcionario debe adquirir una conciencia clara de la medida en que los diferentes medios de información pueden serle útil y también en qué medida no pueden utilizarse con aprovechamiento para ciertos fines... Esta visión de los medios de apreciación cuantitativa de la vida económica se complementa —tercer aspecto de la descripción— con la de los rasgos básicos y permanentes que definen la estructura económica del sistema, el adecuado conocimiento de las instituciones que de alguna forma se interponen entre la adopción de las medidas económicas y su puesta en práctica y de la interacción entre los aspectos estructurales y coyunturales de la economía. Con frecuencia, una inadecuada valoración de los instrumentos económicos deriva de la falta de percepción de cómo la estructura e instituciones existentes pueden condicionar la puesta en práctica de medidas que tal vez han sido utilizadas con éxito en otras realidades económicas estructuralmente diferentes.

El contenido de la descripción se complementa con el conocimiento de algunos aspectos de la economía de otros países y de la organización económica internacional, las diferentes instituciones actualmente existentes y sus motivaciones y fines, entendidas o apreciadas fundamentalmente desde la perspectiva de su incidencia sobre la economía nacional.

La *experiencia docente* en este terreno de la descripción aconseja —salvo excepciones muy calificadas en razón del interés actual de algunos temas— no descender al detalle prolijo de la realidad. Varias razones lo apoyan. En principio —en un programa formativo denso y no excesivamente amplio—, una casuística muy detallada puede conducir a la pérdida de la visión global de los aspectos económicos esenciales. En segundo lugar, se ha de atender a la descripción de los *rasgos fundamentales* que definen la estructura de un sector o

un ámbito económico por encima de aquellos datos, continuamente cambiantes, que inutilizan en pocos años la mayoría de la enseñanza recibida. Esto resulta aún más evidente si se recuerda que un adecuado aprendizaje en la consulta de las principales fuentes de información estadística existentes (anuarios de países o de organizaciones supranacionales, memorias, etc.) suple con gran ventaja el estudio—no por árido más útil—de aspectos absolutamente localizados y coyunturales.

2.4. La última fase de los conocimientos esbozados, la política, aborda la proyección de los principios del análisis sobre la actuación concreta nacional e internacional en la búsqueda de ciertos objetivos. La forma más útil de abordar este tipo de conocimiento es por políticas integradas para el logro de objetivos (política de estabilidad, política de equidad en la distribución de la renta, etc.). En este campo adquiere una relevante importancia el estudio no sólo de las políticas seguidas internamente en el país, sino la consideración valorativa de cómo objetivos similares se han conseguido por otros países. Es aquí donde la utilización de los casos prácticos puede tener una excepcional importancia para captar valorativamente las experiencias ajenas. De este tipo de análisis comparativo son los informes realizados por la OCDE sobre algunos aspectos concretos de la política económica. Puede citarse como ejemplo el excelente informe *Politique Budgetaire et Equilibre Economique*.

El programa que se inserta como anexo intenta recoger en forma graduada y sistemática los aspectos que se han venido resaltando, distinguiendo entre los conocimientos que se estiman instrumentales, de carácter previo, y aquellos que constituyen en última instancia el fin de esta clase de enseñanzas: adquirir conciencia de las distintas opciones de la economía pública y disponer de un marco conceptual que permita valorar las diferentes alternativas.





Contenido de la formación económica	Campo de conocimiento científico económico
<p><b>3. POLÍTICA</b></p> <p>3.1 Política de estabilización.</p> <p>3.2 Política de equidad en la distribución.</p> <p>3.3 Política de desarrollo.</p> <p>3.4 Política de comercio exterior.</p> <p>3.5 Política de defensa de la competencia interior.</p>	<p>Política económica.</p> <p>Política económica.</p> <p>Política económica.</p> <p>Política económica.</p> <p>Política económica.</p>

APENDICE B

**PROGRAMA TIPO DE MATERIAS ECONOMICAS PARA LOS CURSOS DE FORMACION DE LOS FUNCIONARIOS SUPERIORES**

**I. INTRODUCCIÓN**

1. Los problemas de la vida económica y su consideración científica.
2. La metodología de la ciencia económica.
3. Juicios de valor y filosofías económicas en el planteamiento de la economía pública.

**II. CONOCIMIENTOS INSTRUMENTALES**

**A) Teoría económica**

1. El circuito económico nacional y su apreciación cuantitativa.
  - 1.1 Las magnitudes macroeconómicas fundamentales.
  - 1.2 Los sistemas de contabilidad nacional.
  - 1.3 Los modelos económicos: planteamiento.
2. Teoría de la determinación de la renta nacional.
  - 2.1 La propensión al consumo.
  - 2.2 La inversión.
  - 2.3 El nivel de equilibrio de la renta nacional.
  - 2.4 La teoría de los determinantes del gasto público.
3. Teoría de la demanda de dinero.
  - 3.1 La oferta monetaria y su composición.
  - 3.2 La demanda de dinero y la preferencia por la liquidez.
  - 3.3 El equilibrio monetario.

4. Teoría de los efectos económicos de ingresos y gastos públicos.
    - 4.1 Los efectos presupuestarios sobre la asignación y eficacia de los recursos.
    - 4.2 Los efectos distributivos de los cambios presupuestarios.
    - 4.3 Los efectos de ingresos y gastos públicos sobre la estabilidad y el desarrollo económico.
    - 4.4 Los principios económicos de la empresa pública.
  5. Teoría de las transacciones internacionales.
    - 5.1 El mecanismo de los precios en el comercio internacional.
    - 5.2 Comercio internacional y renta nacional.
    - 5.3 Los movimientos internacionales de capital.
    - 5.4 La formación del tipo de cambio.
  6. Teoría del desarrollo económico.
    - 6.1 Problemática del desarrollo y tipología de los países subdesarrollados.
    - 6.2 Modelos de desarrollo económico.
- B) *Estructura e instituciones económicas*
1. Contenido de la estructura económica.
    - 1.1 Los rasgos permanentes y los coyunturales del sistema económico.
    - 1.2 El marco natural. Las variables técnicas. Los sectores económicos.
    - 1.3 Los aspectos institucionales de la estructura económica. Noción de tipología.
  2. Los medios de apreciación cuantitativa de la realidad económica.
    - 2.1 La determinación cuantitativa de la renta nacional.
    - 2.2 Sistemas de contabilidad nacional.
    - 2.3 Modelos sectoriales.
    - 2.4 Otros medios de información.
  3. Los sectores económicos.
    - 3.1 El marco natural. La población.
    - 3.2 El sector primario. Agricultura. Ganadería. Pesca.
    - 3.3 El sector secundario. Industria. Energía. Minería.
    - 3.4 El sector terciario. Los servicios.
    - 3.5 El sector exterior. La balanza de pagos.
  4. Las variables institucionales.
    - 4.1 El sistema fiscal.
    - 4.2 El sistema financiero.
    - 4.3 El sistema monetario.
    - 4.4 Aspectos sociales.

5. Los sistemas económicos.
  - 5.1 Definición de sistemas.
  - 5.2 Descripción de los sistemas.
6. Organización internacional.
  - 6.1 Tipología de la organización internacional.
  - 6.2 El FMI. El GATT. El BIRD.
  - 6.3 Zonas de libre comercio y comunidades económicas.

### III. OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE LA ECONOMÍA PÚBLICA

1. La política de asignación óptima de los recursos.
2. La política de asentamiento de la competencia interior.
3. La política de rentas.
4. La política de pleno empleo.
5. La política de estabilidad.
6. La política comercial y el equilibrio de la balanza de pagos.
7. La política de desarrollo económico y la planificación.
8. Los intentos de superación de los problemas de compatibilidad entre políticas parciales.