

Tercera edición revisada

POLÍTICA ECONÓMICA

Elaboración, objetivos e instrumentos

Director

Juan R. Cuadrado Roura

Autores

Juan R. Cuadrado ■ Tomás Mancha ■ José E. Villena
Javier Casares ■ Miguel González
José M^a Marín ■ María Luisa Peinado

**Mc
Graw
Hill**

POLÍTICA ECONÓMICA

Objetivos e instrumentos

Reimpresión revisada de la 3.^a edición

POLÍTICA ECONÓMICA

Objetivos e instrumentos

Reimpresión revisada de la 3.^a edición

Director:

Juan R. Cuadrado Roura

Catedrático de Economía Aplicada-Política Económica
Universidad de Alcalá

Tomás Mancha

Catedrático de Economía Aplicada-Política Económica
Universidad de Alcalá

José E. Villena

Catedrático de Economía Aplicada-Política Económica
Universidad de Málaga

Javier Casares

Catedrático de Economía Aplicada-Política Económica
Universidad Complutense

Miguel González

Catedrático de Economía Aplicada-Política Económica
Universidad de Granada

José M.^a Marín

Catedrático de Economía Aplicada-Política Económica
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

María Luisa Peinado

Prof. Titular de Economía Aplicada-Política Económica
Universidad de Alcalá



MADRID • BOGOTÁ • BUENOS AIRES • CARACAS • GUATEMALA • LISBOA • MÉXICO
NUEVA YORK • PANAMÁ • SAN JUAN • SANTIAGO • SÃO PAULO
AUCKLAND • HAMBURGO • LONDRES • MILÁN • MONTREAL • NUEVA DELHI • PARÍS
SAN FRANCISCO • SIDNEY • SINGAPUR • ST. LOUIS • TOKIO • TORONTO

POLÍTICA ECONÓMICA. Objetivos e instrumentos. Reimpresion revisada de la 3.ª edición

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

DERECHOS RESERVADOS © 2006, respecto a la tercera edición en español, por
McGRAW-HILL/INTERAMERICANA DE ESPAÑA, S. A. U.
Edificio Valrealty, 1.ª planta
Basauri, 17
28023 Aravaca (Madrid)

ISBN: 84-481-4647-6
Depósito legal:

Editora: Ana Navarro
Asist. editorial: Amelia Nieva
Diseño de cubierta: CD-Form
Compuesto en Puntographic, S. L.
Impreso en

IMPRESO EN ESPAÑA - PRINTED IN SPAIN

Contenido

Prólogo a la tercera edición.....	XIII
Acerca de los autores	XV

Parte I

CONCEPTOS Y PROBLEMAS BÁSICOS. ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

1. Economía y política económica.....	3
1.1. Las ciencias sociales y su vocación a la acción.....	4
1.1.1. Las ciencias sociales como ciencias empíricas	5
1.1.2. Ciencias sociales y acción.....	6
1.2. La economía como ciencia orientada a la praxis.....	8
1.3. El debate entre lo positivo y lo normativo.....	11
1.4. De la economía política al sistema de ciencias económicas. La espe- cialización científica como necesidad.....	16
1.5. Concepto, ámbito y relaciones de la política económica con otras disciplinas	19
Conceptos clave	21
2. El marco de la política económica: de la economía de mercado a las economías mixtas	23
2.1. ¿Qué es un sistema económico?	24
2.2. Los principios y elementos básicos de una economía de mercado.....	27
2.3. Ventajas y problemas del sistema de mercado.....	30
2.3.1. Las ventajas atribuidas al mercado	31
2.3.2. Los fallos del mercado	32
2.3.3. Los «fallos» del sector público	37
2.4. De la economía de libre mercado a las economías mixtas	39
2.5. Una nota sobre las economías «en transición».....	44
Conceptos clave	48
3. Objetivos, instrumentos y políticas: un marco conceptual básico	49
3.1. Taxonomía de las políticas económicas.....	51
3.1.1. Políticas cuantitativas, cualitativas y de reformas.....	51
3.1.2. Políticas macro y microeconómicas.....	54
3.1.3. Políticas a corto y a largo plazo	55

3.2.	Fines generales y objetivos económicos.....	57
3.2.1.	Objetivos económicos, objetivos sociales y cuasiobjetivos	59
3.3.	Fijación de los objetivos. Su cuantificación	62
3.4.	Los conflictos entre objetivos.....	64
3.4.1.	Posibilidades teóricas de interrelación entre objetivos	64
3.4.2.	Conflictos entre objetivos a corto y a medio/largo plazo.....	67
3.4.3.	Conflictos entre objetivos económicos y objetivos sociales ...	68
3.5.	Instrumentos: concepto y tipología.....	69
3.5.1.	Tipos de instrumentos	70
3.5.2.	Observaciones sobre los instrumentos	73
3.6.	Una propuesta de integración de los objetivos y las políticas	73
	Conceptos clave	77
4.	La elaboración de la política económica	79
4.1.	Los actores que intervienen en el proceso de elaboración de la política económica	80
4.2.	La dimensión temporal del proceso de elaboración de la política económica: etapas y problemas.....	82
4.3.	El papel de los decisores políticos y de otros actores influyentes: Parlamento, Gobierno, partidos políticos y poder judicial	90
4.3.1.	El Parlamento	90
4.3.2.	Los partidos políticos.....	91
4.3.3.	El Gobierno.....	93
4.3.4.	El poder judicial	94
4.4.	La influencia del sistema burocrático en la toma de decisiones: el papel de la Administración Pública	94
4.5.	Las influencias externas en la elaboración y toma de decisiones de políticas económicas: el papel de los grupos de presión.....	99
4.6.	El asesoramiento económico y su papel en el proceso de toma de decisiones.....	102
4.6.1.	Asesores a título individual.....	103
4.6.2.	Asesoramiento colectivo o mediante instituciones u órganos definidos al efecto.....	103
4.7.	Recapitulación final.....	106
	Conceptos clave	107
5.	Tres cuestiones relevantes de teoría de la política económica	109
5.1.	El «bienestar» como objetivo último de las políticas económicas y como posible criterio para enjuiciar el grado de acierto de las políticas.....	110
5.1.1.	El «bienestar material» como objetivo último de la política económica. Las propuestas de A. Marshall y A. C. Pigou	111
5.1.2.	El problema de comparaciones interpersonales de utilidad y el óptimo paretiano.....	114

5.1.3.	Los criterios de compensación. Las propuestas de Harrod, Kaldor y Scitowski	118
5.1.4.	La función de bienestar social, ¿un posible recurso para orientar y evaluar las políticas económicas?	120
5.1.5.	La elección colectiva y el teorema de la imposibilidad de Arrow	123
5.2.	La interdependencia entre política y economía: la posición de la escuela de la <i>Public Choice</i>	125
5.3.	Teorías explicativas de la intervención de los gobiernos.....	128
5.3.1.	La teoría electoralista	129
5.3.2.	La teoría partidista	130
5.3.3.	El enfoque de la competencia: la teoría electoralista racional... ..	131
5.3.4.	La teoría partidista racional	133
5.3.5.	El estado de la evidencia empírica	135
5.3.6.	Implicaciones de política económica	136
	Conceptos clave	137

Parte II

OBJETIVOS BÁSICOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

6.	El empleo.....	141
6.1.	El empleo: una perspectiva histórica	141
6.2.	Empleo y desempleo: conceptos básicos y tipología.....	145
6.2.1.	Conceptos básicos	145
6.2.2.	Tipos de desempleo.....	145
6.3.	Empleo y desempleo: sistemas de medición e indicadores	148
6.4.	Los planteamientos teóricos sobre el mercado de trabajo: una síntesis	152
6.5.	La política de empleo en la Unión Europea: el modelo europeo <i>versus</i> el modelo americano.....	159
6.5.1.	La política de empleo en la Unión Europea.....	159
6.5.2.	El modelo americano <i>versus</i> el modelo europeo	163
	Conceptos clave	166
7.	La estabilidad de precios	167
7.1.	La estabilidad de precios: conceptos relevantes, cuantificación y previsión	168
7.1.1.	¿Qué entendemos por estabilidad de precios?	168
7.1.2.	¿Qué entendemos por inflación?	168
7.1.3.	La medición de la inflación.....	169
7.1.4.	La evolución de las tasas de inflación en las últimas décadas... ..	171
7.1.5.	La previsión de la inflación. La inflación subyacente.....	173
7.2.	Principales interpretaciones teóricas sobre las causas de la inflación... ..	174
7.2.1.	La inflación por la vía de la demanda	174

7.2.2.	La inflación por la vía de la oferta	185
7.2.3.	Las explicaciones microeconómicas	189
7.3.	¿Por qué es necesaria la estabilidad de precios? Los efectos de la inflación	192
7.3.1.	Los efectos de la inflación perfecta e imperfectamente anticipada	192
7.3.2.	Efectos interiores.....	193
7.3.3.	Efectos internacionales	195
7.4.	Los costes de la desinflación. Las medidas antiinflacionistas.....	196
7.4.1.	Los costes de la desinflación.....	196
7.4.2.	La hipótesis de las expectativas racionales	197
7.4.3.	Las medidas antiinflacionistas	198
	Conceptos clave	201
8.	El crecimiento económico.....	203
8.1.	Concepto e importancia para la política económica.....	204
8.1.1.	La tendencia histórica hacia el crecimiento económico.....	204
8.1.2.	El crecimiento económico como objetivo prioritario de la política económica	205
8.2.	Variables básicas e indicadores. El crecimiento económico en el corto y en el largo plazo	207
8.2.1.	El crecimiento económico en el corto plazo	207
8.2.2.	La estimación del PIB potencial	210
8.2.3.	El crecimiento económico en el largo plazo	213
8.3.	Factores determinantes del crecimiento económico	215
8.3.1.	La productividad y los factores de la producción	217
8.3.2.	El papel de los recursos naturales y los primeros economistas	219
8.3.3.	La formación de capital físico y el modelo neoclásico.....	219
8.3.4.	El papel de la tecnología y la ampliación del modelo neoclásico.....	223
8.3.5.	El capital humano y los rendimientos crecientes	227
8.4.	Medidas en favor del crecimiento económico	231
8.4.1.	La pobreza en el mundo: la necesidad del crecimiento sostenido.....	231
8.4.2.	En busca de un crecimiento sostenible.....	235
8.4.3.	Medidas de impulso de los factores determinantes.....	238
	Conceptos clave	241
9.	La redistribución de la renta.....	243
9.1.	La distribución de la renta. Conceptos básicos y causas de desigualdad..	244
9.2.	La medición de la distribución de la renta.....	248
9.3.	Política de redistribución de la renta	251
	Nota final	263
	Conceptos clave	263

10. Calidad de vida y conservación del medio ambiente	265
10.1. Contenido y justificación del objetivo calidad de vida	266
10.2. La medición de la calidad de vida	267
10.3. Instrumentos de la política de calidad de vida	276
10.4. Consideraciones finales	282
Conceptos clave	283

Parte III

INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

11. Política monetaria	287
11.1. Concepto, artífices y objetivos de la política monetaria	288
11.2. La estrategia de control monetario con objetivos intermedios: la aplicación de la política monetaria a dos niveles	292
11.2.1. Elección de una variable objetivo monetario	293
11.2.2. La elección de la variable operativa	296
11.2.3. Las ecuaciones monetarias	298
11.3. La estrategia de control monetario directa sobre el objetivo inflación	302
11.4. Los instrumentos primarios de la política monetaria	305
11.4.1. Operaciones de mercado abierto	306
11.4.2. El redescuento (tipo de interés básico, tasa de descuento) ..	307
11.4.3. Variaciones en los porcentajes de reservas obligatorias	308
11.4.4. Otros instrumentos monetarios	309
11.5. La efectividad de la política monetaria a través del modelo <i>IS-LM</i> ..	309
11.6. Limitaciones de la política monetaria	312
11.7. La política monetaria única en los países de la zona euro	315
Conceptos clave	318
12. La política fiscal y mixta	319
12.1. Los fundamentos y el contenido básico de la política fiscal keynesiana	320
12.2. Los instrumentos de la política fiscal keynesiana	322
12.2.1. Las acciones discrecionales de la política fiscal	322
12.2.2. Los estabilizadores automáticos	324
12.3. El funcionamiento de la política fiscal keynesiana: la cuantificación de sus efectos	326
12.4. La efectividad de la política fiscal	329
12.5. La política mixta o el uso coordinado de la política fiscal y monetaria	334
12.5.1. La restricción presupuestaria del gobierno	335
12.5.2. La financiación del déficit con creación de dinero: los efectos monetarios	337

12.5.3.	El déficit público y los precios: el impuesto de la inflación.....	339
12.5.4.	La financiación del déficit público a través de la emisión de deuda pública.....	340
	Conceptos clave	351
13.	La política económica en una economía abierta	353
13.1.	La internacionalización de la actividad económica: restricciones de una economía abierta	356
13.2.	El desequilibrio exterior: significado macroeconómico, factores causantes y alternativas de política económica	358
13.3.	La política económica en una economía abierta: el modelo Mundell-Fleming	366
13.3.1.	Mercado de bienes y servicios (sector real)	367
13.3.2.	Mercado monetario (sector monetario).....	367
13.3.3.	Sector exterior	367
13.4.	El funcionamiento de las políticas monetaria y fiscal con tipos de cambio fijos.....	369
13.5.	El funcionamiento de las políticas monetaria y fiscal con tipos de cambio flexibles	371
13.6.	Los dilemas de la política económica en una economía abierta	373
13.7.	Recapitulación final	377
	Conceptos clave	378
14.	Políticas de rentas	379
14.1.	¿A qué llamamos «política de rentas»? Concepto y objetivos	380
14.2.	Inflación de costes y política de rentas	383
14.3.	Aumentos salariales y política de rentas: algunas aportaciones teóricas	386
14.4.	La puesta en práctica de políticas de rentas: un panorama complejo..	390
14.4.1.	Tipología de políticas de rentas.....	391
14.4.2.	La elección de una «norma» compatible con la estabilidad y los problemas de su aplicación.....	396
14.5.	¿Han sido efectivas las políticas de rentas?.....	400
14.6.	Tres observaciones finales sobre la política de rentas	401
	Conceptos clave	403
15.	Políticas microeconómicas I	405
15.1.	Funcionamiento de los mercados e intervención de los gobiernos..	407
15.2.	El poder de mercado de las empresas y su regulación por parte del Estado	408
15.3.	Políticas microeconómicas para la protección del medio ambiente ..	415
15.3.1.	Políticas descentralizadas.....	419
15.3.2.	Políticas regulatorias	421

15.3.3. Políticas de incentivos y desincentivos	424
15.3.4. Ventajas e inconvenientes de las políticas medioambientales	433
Conceptos clave	435
16. Políticas microeconómicas II	437
16.1. La política comercial	438
16.2. El mercado de trabajo	445
16.2.1. El caso del salario mínimo	447
16.2.2. El poder sindical y el caso de las huelgas	448
16.2.3. Hacia una conveniente flexibilización microeconómica de los mercados de trabajo	449
16.3. La política de innovación tecnológica	451
16.3.1. La actividad innovadora y la estructura de mercado	453
16.3.2. Instrumentos de los gobiernos para favorecer la innovación tecnológica	455
16.3.3. Reflexiones finales	463
16.4. Recapitulación final	464
Conceptos clave	465
Nota de orientación bibliográfica	466
Índice de autores	467
Índice analítico	469

Prólogo a la tercera edición

Desde su origen, este libro ha tenido una muy amplia difusión en España y en América Latina, de lo cual dan fe las dos ediciones anteriores, ya agotadas, y las numerosas reimpresiones que se han ido realizando. Era necesario preparar ya una tercera edición y aprovechar la oportunidad para revisar a fondo y actualizar una buena parte de su contenido, y esto es precisamente lo que se ha hecho.

En esencia, la orientación y los temas tratados en el libro es similar a lo que fue el contenido de la primera edición. Sin embargo, el texto responde ahora a las preocupaciones, debates y planteamientos más actuales, y el lector, o el estudioso, encontrarán en este volumen muchas posibles respuestas a las inquietudes del momento presente en relación con la teoría y la praxis de la Política Económica. En concreto, sobre algunos problemas básicos relacionados con la elaboración y definición de los objetivos que generalmente persiguen los gobiernos; los instrumentos que tienen a su disposición para lograr un crecimiento sostenido y sostenible, y los problemas e incompatibilidades que surgen, tanto en el logro simultáneo de varios objetivos como en la utilización de los instrumentos monetarios, fiscales, comerciales, de rentas y el amplio abanico de las políticas microeconómicas. En el libro se estudian, asimismo, algunos temas y cuestiones previas importantes, como son el marco en el que opera la política económica —que no es sino el «sistema» político-económico elegido y sus reglas—, los procesos que acompañan la elaboración de las políticas concretas, los agentes que intervienen o pueden influir en su preparación, los retardos que se producen, y algunos problemas de los que se han ocupado algunos ilustres economistas y que tienen relación muy directa con la eficiencia y evaluación de las políticas económicas, como la economía del bienestar, la teoría de la elección pública o las teorías explicativas de la intervención de los gobiernos y sus principales implicaciones.

En el tratamiento de los temas que acabamos de enumerar se ha buscado siempre combinar el rigor en su tratamiento con una presentación que sea, al propio tiempo, atractiva y asequible. La razón para ello es evidente: por una parte, el libro ha sido y quiere seguir siendo un buen texto básico sobre Política Económica para los cursos que se imparten en numerosos centros académicos, como son las Facultades de Economía y de Administración y Dirección de Empresas, las Escuelas de Ingeniería, las Facultades de Ciencias Políticas y de la Administración, y otros centros académicos cuyos planes incluyen una o más asignaturas dedicadas a analizar los problemas y orientaciones de la política económica y su puesta en práctica. Pero, por otro lado, el libro se abre asimismo a un amplísimo conjunto de profesionales que trabajan en las administraciones públicas, en las empresas y en otras muchas instituciones donde el interés por la realidad económica y la evaluación de las políticas aplicadas resulta imprescindible.

Por último, creemos que, por su contenido y su planteamiento didáctico, el libro continuará siendo un instrumento de referencia para muchos ciudadanos que se interesan por los problemas económicos contemporáneos y, en particular, por los que afectan al propio país.

Los dieciséis capítulos de la obra se agrupan en tres grandes bloques. La primera parte se interesa por los aspectos más generales: las relaciones entre la Economía y la Política Económica y entre ésta y otras ciencias sociales, el sistema económico como marco, los conceptos básicos que es preciso conocer y dominar, la elaboración de las políticas económicas y algunas cuestiones centrales de la llamada «Teoría de la Política Económica». La segunda parte está dedicada a un análisis en profundidad de los principales objetivos que suelen perseguir los gobiernos en sus planes y programas: crecimiento, empleo, estabilidad, calidad de vida y conservación del medio ambiente, y redistribución de la renta. Finalmente, los seis capítulos que integran la tercera parte centran su atención en el estudio del funcionamiento de la política monetaria, la política fiscal y mixta, la política económica en una economía abierta, las políticas de rentas y las políticas microeconómicas.

Es preciso dejar constancia de que esta nueva edición del libro se ha beneficiado de las observaciones y sugerencias recibidas tanto de algunos compañeros profesores de Universidad como de los estudiantes y de numerosos lectores. Aprovecho pues para agradecerles nuevamente dicha ayuda y confío en que seguiremos contando con su favor y con sus críticas o comentarios, que serán siempre muy bien recibidos.

JUAN R. CUADRADO ROURA

Nota orientativa a efectos docentes

El contenido del libro ha sido concebido para ser utilizado como obra básica en asignaturas sobre Política Económica cuya duración sea de un curso académico completo (dos semestres o dos cuatrimestres). Nos permitimos recomendar que el profesor complete las explicaciones sobre los temas tratados en el texto con el estudio de casos y experiencias concretas que permitan al estudiante vincular lo estudiado con los problemas más actuales y con las preocupaciones de su entorno más inmediato.

Para cursos de duración inferior a un año académico —un semestre o cuatrimestre—, el libro puede utilizarse asimismo como obra básica. En tal caso, y a título orientativo, nos permitimos recomendar la siguiente selección de temas:

- Parte I (Conceptos y problemas básicos): Capítulos 2 y 3, complementados con algunos puntos del Capítulo 4.
- Parte II (Objetivos): Capítulos 6, 7, 8, 9 y 10. El profesor podrá excluir algún apartado de dichos capítulos, según su mejor criterio.
- Parte III (Instrumentos de Política Económica): Capítulos 11, 12 y 13. Se recomienda, asimismo, incorporar una versión sintética de los Capítulos 15 y 16, dedicados a las políticas microeconómicas.

Acerca de los autores

Juan R. Cuadrado Roura. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Amplió estudios en Francia y el Reino Unido. Actualmente es catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Alcalá y director del Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (SERVILAB). Ha sido profesor visitante de la Universidad de California, en Berkeley, y ha impartido conferencias en universidades de numerosos países. Sus investigaciones se han centrado en temas de Política Económica, Economía Regional y Economía y Política del sector Servicios, campos en los que cuenta con numerosos libros, capítulos de libros y artículos en revistas internacionales. Ha dirigido estudios para la OCDE, el Banco Mundial, el BID y la Comisión Europea y ha ocupado puestos de responsabilidad en el gobierno español.

Tomás Mancha Navarro. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Málaga. Actualmente es catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Alcalá, Madrid. En el ámbito docente, mantiene estrechas relaciones con varias universidades latinoamericanas, especialmente argentinas, brasileñas y chilenas. Ha dirigido y desarrollado numerosas investigaciones, y sus publicaciones se refieren esencialmente a economía española, economía regional y política económica, materializado en varios libros, capítulos y contribuciones a libros y artículos en revistas de prestigio. Ha realizado tareas de evaluador y de asesor de planes y programas de desarrollo, tanto para la Comisión Europea como para autoridades públicas españolas.

José E. Villena Peña. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Málaga. Actualmente es catedrático de Economía Aplicada y director del Departamento de Política Económica de esta misma Universidad. Fue becario para ampliar estudios en la Universidad californiana de Stanford. Ha realizado numerosos trabajos de investigación sobre el sistema financiero, las implicaciones económicas del cambio tecnológico y la economía regional, entre otros. En todos estos campos cuenta con libros, contribuciones a libros y artículos publicados en revistas académicas y profesionales.

Javier Casares Ripol. Doctor por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es catedrático de Economía Aplicada y director del Departamento de Economía Aplicada III de dicha Universidad. Con anterioridad fue profesor y catedrático de la Universidad de Castilla-La Mancha. Autor de un amplio número de libros y artículos sobre temas de distribución comercial y consumo, campo donde es un reconocido experto, y sobre cuestiones relacionadas con la Política Económica, la Unión Europea y la economía española. También ha participado, como ponente y conferenciante, en jornadas, cursos y máster en universidades españolas y extranjeras.

Miguel González Moreno. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Alcalá. Actualmente es Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Granada.

Con anterioridad fue previamente profesor de las universidades de Alcalá y de Málaga. Becario de Personal Investigador del Ministerio de Educación y Ciencia, del Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Hacienda) e investigador de la Fundación FIES, hoy FUNCAS. Sus trabajos y publicaciones abarcan diversos campos de interés: empleo y mercados de trabajo, economía y políticas del sector servicios, economía regional y sistema financiero, además de las cuestiones relacionadas con la Política Económica.

José M.^a Marín Quemada. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense. Actualmente es catedrático de Economía Aplicada en la UNED, consejero del Banco de España, miembro de la Comisión Ejecutiva del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos y vicepresidente del Patronato de la Universidad Antonio de Nebrija. Sus publicaciones e investigaciones se han centrado en economía internacional, economía de la Unión Europea y economía de la energía, entre otras. Su contribución al libro —con el equipo de Política Económica de la UNED— se ha referido a las políticas microeconómicas.

María Luisa Peinado Gracia. Doctora en Ciencias Económicas por la Universidad de Málaga. Actualmente es profesora titular de Economía Aplicada en la Universidad de Alcalá. Dedicada prioritariamente a la docencia, sus principales temas de investigación se han centrado en la Política Económica, los temas financieros y monetarios, en los que está particularmente especializada, y el análisis de coyuntura. Cuenta con diversas publicaciones, trabajos y artículos sobre estos temas, así como sobre cuestiones de economía española.

Conceptos y problemas básicos. Elaboración de la política económica

1. Economía y política económica
2. El marco de la política económica: de la economía de mercado a las economías mixtas
3. Objetivos, instrumentos y políticas: un marco conceptual básico
4. La elaboración de la política económica
5. Tres cuestiones relevantes de teoría de la política económica

Conceptos y problemas básicos. Elaboración de la política económica

1. Economía y política económica
2. El marco de la política económica: de la economía de mercado a las economías mixtas
3. Objetivos, instrumentos y políticas: un marco conceptual básico
4. La elaboración de la política económica
5. Tres cuestiones relevantes de teoría de la política económica

1

Economía y política económica

«Desde hace tiempo me he interesado mucho por la economía del bienestar y en la última década, más o menos, mi interés se ha extendido hacia lo que puede calificarse como un “análisis normativo” general: ¿Qué queremos significar cuando decimos que las “cosas” —esto es, un conjunto o un subconjunto particular del mundo— están yendo de mal a mejor más que de mal a peor? La idea de que las valoraciones humanas no pueden ser estudiadas mediante métodos académicos me parece ridícula».

Kenneth E. BOULDING (1910),
en *Eminent Economists, Their Life Philosophies*, por M. Szenberg, 1992.

«El principal motivo del análisis económico es contribuir a la mejora social».

Arthur C. PIGOU (1877-1959),
Economics of Welfare, 1920.

LAS diferencias de opinión de los economistas sobre los problemas teóricos y, más todavía, sobre las distintas políticas económicas a aplicar han sido y son un hecho indiscutible. Los avances en el campo del análisis económico, la disponibilidad de más y mejores estadísticas y la aplicación de nuevas técnicas en el seguimiento de las economías hicieron pensar en algún momento que las discrepancias existentes podrían llegar a eliminarse. Cuando menos en el ámbito de lo estrictamente teórico, donde hoy existe sin duda un mayor consenso que en el pasado sobre muchas cuestiones de la Microeconomía y en determinados temas de la Macroeconomía. Sin embargo, es evidente que cuando se analizan problemas como el crecimiento económico y sus factores

clave, la distribución de la renta o el comercio internacional, entre otros, las divergencias entre distintos planteamientos persisten. Y si esto es así en los modelos teóricos, las posibles discrepancias que existen entre ellos no sólo se transmiten a las propuestas de política económica, sino que el hecho de que estas últimas incorporen las preferencias y juicios de valor de quienes las defienden da lugar a que puedan proponerse políticas de signo absolutamente contrario.

En el ámbito teórico cabe señalar, cuando menos, tres razones para que surjan discrepancias. En primer lugar, porque las *premisas* y *supuestos* de cualquier análisis condicionan el valor de sus conclusiones o resultados; en segundo lugar, porque, al igual que sucede en otras ciencias sociales, en Economía resulta muy difícil evitar la introducción de los *juicios de valor del autor* en los planteamientos de cualquier teoría o modelo¹, y finalmente, porque las *leyes* que los economistas son capaces de deducir tienen —en general— carácter estadístico/probabilístico, y no causal. Por otra parte, las razones para que en el campo de las políticas económicas existan discrepancias son todavía mucho más claras: las valoraciones, opiniones y preferencias ideológicas acompañan siempre a las propuestas de actuación que se pretenden llevar a cabo o que —según el autor— se estiman más *recomendables* para resolver un determinado problema o conflicto. De hecho, las medidas que finalmente se adopten para solucionarlos responderán prácticamente siempre a una determinada concepción teórica, a la que siempre se suman las preferencias ideológicas y/o políticas de las autoridades que las proponen.

El principal objetivo de esta obra es ofrecer un conjunto de conocimientos y de conceptos básicos que permitan al estudiante de economía, así como a cualquier persona interesada en estos temas, comprender qué aspectos y factores influyen en la elaboración de las políticas económicas, cuáles son los objetivos generalmente perseguidos por los gobiernos, qué problemas plantea su logro, y por último, cuáles son los principales instrumentos que están a disposición de los *policy makers*, sus ventajas y limitaciones. La Política Económica, como disciplina integrada en el «sistema» de Ciencias Económicas, hace de todos estos temas su objeto de análisis. En consecuencia, un aspecto que necesita ser aclarado como punto de partida es el de las relaciones entre la Economía, en general, y la Política Económica, lo que obliga a considerar también varias cuestiones que están muy directamente relacionadas.

1.1 LAS CIENCIAS SOCIALES Y SU VOCACIÓN A LA ACCIÓN

La clasificación de las ciencias ha sido objeto de muy diversas propuestas, que en razón de los criterios epistemológicos y metodológicos adoptados, han dado lugar a esquemas más o menos discrepantes. Sin embargo, la distinción entre **ciencias formales** y **ciencias empíricas o factuales** suele aceptarse como un claro punto de partida.

En el primer grupo (ciencias formales) suelen integrarse todas aquellas áreas científicas que se caracterizan por el hecho de que tanto su enfoque básico como sus es-

¹ Con gran frecuencia puede observarse, por ejemplo, que una determinada «teoría» parte de principios neoliberales, dando por supuesto la bondad del mercado, aunque no se haga expresa referencia a este punto de partida.

estructuras son esencialmente formales, lo que implica que su construcción y aceptación no precisan del contraste con la realidad, algo que sucede, por ejemplo, en el caso de la Matemática pura o en el de la Lógica formal. Por el contrario, lo que caracteriza al segundo grupo (ciencias empíricas) es su referencia obligada a esa realidad que llamamos mundo, tanto para plantearse problemas como para contrastar las teorías y explicaciones que el científico obtiene. Su característica esencial es, pues, que *toman como punto de partida la realidad* (una «parte» acotada de la misma) y que la *validación* de las hipótesis interpretativas y de las *leyes* de comportamiento que en cada caso acaban proponiendo los investigadores requiere la prueba experimental o la aportación de *pruebas factuales* suficientes. En definitiva, las tres características más destacables de las ciencias empíricas son:

1. Que se basan en juicios dictados por la experiencia.
2. Que contienen proposiciones que se sujetan siempre a verificación, lo que implica que la observación de los hechos desempeña un papel insustituible.
3. Que su objetivo último es el establecimiento de *leyes*, por lo general establecidas a partir del análisis de la realidad o del fenómeno observado y con capacidad para anticipar el futuro del fenómeno analizado.

1.1.1. Las ciencias sociales como ciencias empíricas

Las llamadas **Ciencias Sociales** incluyen un conjunto de campos analíticos muy variado, cuyo centro lo ocupan el hombre, como individuo, y la sociedad en su conjunto, así como sus interrelaciones, comportamientos, actitudes, etc. La Economía, la Sociología, la Ciencia Política, la Psicología Social, y otros campos científicos que hoy aparecen bien definidos, forman parte de dichas ciencias sociales. Pero hay al menos tres cuestiones importantes que se plantearon en el pasado y que, de alguna forma, siguen estando presentes en nuestros días: ¿Podemos considerar realmente a las ciencias sociales como ciencias? ¿Forman parte, en todo caso, de las ciencias empíricas? ¿En qué medida pueden equipararse a las ciencias empíricas más reconocidas, como la Física, la Química, la Biología, la Geología y otras «ciencias naturales»?

La inclusión de las llamadas ciencias sociales entre las ciencias empíricas ha sido objeto de abundantes controversias. Diversos argumentos han servido para poner en duda su consideración misma como ciencias o, cuando menos, para tratar de rebajar su carácter científico al compararlas con los procedimientos y logros de las llamadas ciencias naturales, cuyas leyes y modelos han parecido y se han considerado siempre mucho más rigurosos.

Como señaló Q. Gibson, las ciencias sociales tienen por objeto «al hombre en cuanto ser social, sus acciones, sus reacciones, sus relaciones y el propio acontecer social», o como sugirió M. Duverger de forma mucho más sintética: «las ciencias sociales son las ciencias de los fenómenos sociales»². Y lo cierto es que el análisis de dichos fenómenos sociales plantea no pocos problemas.

² Q. Gibson: *La lógica de la investigación social*, Tecnos, Madrid, 1964, y M. Duverger: *Métodos de las Ciencias Sociales*, Ariel, Barcelona, 1962. Otras obras más recientes coinciden con estas apreciaciones.

El primero, y posiblemente el más importante, es el de *la propia complejidad* de esos mismos problemas que son objeto de análisis, donde no siempre es fácil delimitar sus diversos elementos y donde la incorporación de *supuestos* simplificadores y la realización de abstracciones resulta bastante más arriesgada que en las ciencias físicas.

El segundo problema, en parte ligado a lo anterior, es la dificultad que tienen las ciencias sociales para establecer *leyes generales* sobre los hechos y comportamientos sociales; al menos, leyes que *no sean de carácter probabilístico*, como las que generalmente dominan en el ámbito de los estudios económicos, cuyo nivel de cumplimiento resulta a veces muy reducido o está, simplemente, muy condicionado.

Pero a estas dos primeras objeciones se suman otras que no son en absoluto irrelevantes. Entre ellas hay que citar necesariamente algunas que son importantes:

1. Las dificultades que existen para *cuantificar los hechos* y conductas sociales, tan impregnados siempre de aspectos cualitativos.
2. El componente imprevisible de las reacciones humanas, ligado a la propia *libertad*.
3. La dificultad de *experimentar*, como hace la mayor parte de las ciencias naturales mediante laboratorios y otros medios.
4. Los problemas ligados a la *predicción*, cuando —como se ha comprobado en diversos ejemplos— la formulación de predicciones de carácter social o económico genera a veces cambios de comportamiento a nivel individual y social como respuesta a la interpretación que se está dando a los hechos o a las predicciones que se hicieron públicas.
5. La *relatividad histórica* de los fenómenos sociales, ya que si bien suele decirse que «la historia se repite», ello resulta bastante incierto en la realidad, donde los cambios sociales, culturales, políticos, etc., acaban haciendo que cada problema o hecho social objeto de análisis deba estudiarse de acuerdo con las premisas actuales, aunque teniendo en cuenta otros fenómenos o procesos anteriores.
6. Los propios problemas de *identificación terminológica*.
7. Sin agotar esta relación, la aparente facilidad que existe —al menos en el ámbito de algunas ciencias sociales— para que surjan *corrientes interpretativas* muy discrepantes, e incluso abiertamente irreconciliables.

Para cualquier estudioso de los problemas sociales, el estudio en profundidad de las cuestiones que acabamos de enunciar tiene, sin duda, un enorme interés, ya que permite clarificar las *condiciones* y los *límites* dentro de los cuales se han movido y se siguen moviendo las ciencias sociales. Y lo que es innegable es que la Economía, a pesar de su considerable desarrollo como campo científico autónomo, *comparte* con las demás ciencias sociales la mayoría de los problemas básicos con los que éstas se enfrentan.

1.1.2. Ciencias sociales y acción

Analizar con el debido rigor las cuestiones a las que acabamos de hacer referencia nos alejaría de los objetivos de esta obra. La Teoría del Conocimiento y las obras específicas sobre metodología de las ciencias sociales, en general, o de la Economía en particu-

lar, constituyen los ámbitos en los que cabe encontrar algún tipo de respuesta a las dudas y preguntas que antes se han enunciado.

Hay, con todo, un aspecto específico y muy importante que es preciso abordar aquí, ya que se relaciona muy directamente con el contenido de esta obra. Con carácter general, la ciencia se considera un modo de conocimiento que aspira a formular —mediante lenguajes rigurosos y apropiados— las leyes por medio de las cuales se rigen los fenómenos. Las ciencias empíricas, en concreto, no sólo pretenden *describir* un fenómeno, unos hechos, unos comportamientos, sino también, y sobre todo, *explicar* o *entender* cómo y por qué se produce. A la ciencia no le preocupa sólo el **qué**, **cuándo** y **dónde**, sino en definitiva y predominantemente el **porqué** de los fenómenos que investiga.

Las leyes que elaboran las ciencias empíricas son de diversos órdenes, aunque todas ellas tienen varios elementos en común: ser capaces de describir series de fenómenos; ser comprobables por medio de la experimentación y la observación de los hechos; ser capaces de predecir tendencias y hechos futuros, ya sea mediante predicción completa o de carácter estadístico. Sin embargo, además de *explicar* y *predecir*, las leyes, las teorías y los modelos que construyen los científicos permiten disponer de una base que resulta cada vez más sólida para poder **operar** sobre una determinada realidad, bien sea para transformarla, para aprovechar sus beneficios o para solventar y tratar de corregir los problemas que plantea al hombre, individualmente o como sociedad. Piénsese, simplemente, en lo que han supuesto muchos avances de la Física, la Química o la Biología para resolver —o al menos tratar de hacerlo— algunos problemas que el hombre arrastraba desde el pasado.

Pero al observar las ciencias en su conjunto, puede advertirse una diferencia importante. En el campo de las ciencias físicas, los progresos y avances prácticos suelen derivarse en gran medida —aunque no exclusivamente— de los avances alcanzados en el terreno analítico y especulativo. Sin embargo, como ya señalaron M. Duverger y T. S. Siney hace bastantes años, en el campo de las ciencias sociales *la práctica se ve obligada con gran frecuencia a adelantarse a la teoría*. Es más, son las mismas necesidades y exigencias sociales las que normalmente animan y demandan que se actúe en muchos terrenos, a pesar de que la teoría quizás *no haya logrado explicar todavía* muchos de los problemas y acontecimientos reales.

En el campo de las ciencias sociales nos enfrentamos, pues, con una interesante paradoja. Por una parte, la realidad social, los problemas económicos, sociales, etc., plantean *la necesidad de llevar a cabo intervenciones y actuaciones* que permitan solucionar dichos problemas, o que cuando menos contribuyan a suavizar y reequilibrar sus consecuencias. Sin embargo, los efectos reales o la trascendencia (inmediata o en el tiempo) de algunas de tales actuaciones frecuentemente se conocen mal y pueden llegar a ser mayores —al menos en cuanto a la vida diaria de la sociedad— que las que se derivan de ciertos descubrimientos de la Física o de la Biología. Pero, por otra parte, se constata asimismo que los conocimientos aportados por los investigadores sociales para explicar esos mismos problemas que se pretenden resolver *no permiten definir todavía una base interpretativa adecuada* para tratar de enfrentarse con ellos convenientemente y resolverlos. En numerosos casos, solamente se cuenta con un saber convencional o con un determinado modelo/teoría que se estimó como válida en otro momento histórico, o al examinar a posteriori lo que había ocurrido y por qué la solución aplicada fue efectiva o por qué causas fracasó.

Obviamente, este problema no es de hoy. Un simple repaso a lo que podría calificarse como la *genética histórica* de las actuales ciencias sociales permite apreciar de qué modo la «práctica» ha precedido con frecuencia a la investigación científica. En su *Tratado de Sociología General*, W. Pareto subrayó ya que:

«...como siempre, la teoría se presenta después del arte. Los análisis de los juristas romanos siguieron a las decisiones de los pretores. Del mismo modo, la obra de Adam Smith ha tratado de proporcionar investigaciones sobre cuestiones prácticas de economía, y las obras de Walras y de Edgeworth sobre economía pura han venido después de una infinidad de obras de economía práctica y teórica»³.

En cualquier caso, tampoco hay que considerar que la relación entre ciencia y «acción» constituye una cuestión de simple precedencia histórica, sino que debe entenderse «como una necesidad, como una *vocación de las ciencias sociales “hacia” esa misma acción*», como subrayó hace ya bastantes años el profesor E. H. Carr. Frente a un supuesto “mecanicismo” en los hechos sociales y su evolución, Havemann destacó hace bastante tiempo que en el terreno de lo humano y lo social el futuro está codeterminado por el pasado y por las propias estructuras presentes, pero que al no estar «determinado de un modo definitivo y absoluto», el hombre, la sociedad, son *actores que pueden modificar y tratar de alterar el curso de los hechos*. Más aún, esos mismos hechos y problemas demandan actuaciones y tomas de decisión para las que no siempre se ha dispuesto de una base adecuada de conocimientos previos.

Conocimiento y acción semejan, pues, en el caso de las ciencias sociales, *las dos caras de una misma moneda*. Es evidente que el conocimiento impulsa la acción social, pero indiscutiblemente ésta y la propia dinámica normativa estimulan también, a su vez, el conocimiento, el análisis. Por supuesto que del conocimiento o de una teoría no se deriva *un solo tipo* de posible actuación, pero cuando los científicos sociales aportan interpretaciones de los hechos que aparecen validadas por los hechos que se pretenden explicar están suministrando al mismo tiempo una base para la acción. Y por otro lado, los científicos sociales —y el ejemplo de los economistas constituye una prueba bien palpable— se ven abocados a tratar de *explicar* y construir teorías y modelos sobre los hechos y problemas que preocupan a la sociedad en la que viven o sobre las circunstancias que acompañaron a un proceso del pasado inmediato y sus posibles derivaciones hacia el futuro.

1.2 LA ECONOMÍA COMO CIENCIA ORIENTADA A LA PRAXIS

El análisis del desarrollo de las distintas doctrinas económicas permite afirmar que la Economía ha sido y sigue siendo, con carácter general, una ciencia praxeológica. Es decir, una ciencia que genera un tipo de conocimientos que se orientan a la acción eficaz para gobernar las economías, evitando errores importantes, y para orientar sobre cómo pueden alcanzarse determinados objetivos. Esta tónica general no supone, sin embargo, que muchos de los trabajos que realizan los investigadores economistas no puedan inte-

³ W. Pareto: *Compendio di Sociologia Generale*, 1920, que enlazaba con su *Trattato di Sociologia Generali*, 1916, 2 vols. y 2.ª edic. en 3 vols. en 1923. La cita se recoge también de manera similar en *Fatti e teorie*, Vallecchi, Florencia, 1920.

grarse en el ámbito de los análisis puramente científicos. Bastantes desarrollos teóricos pretenden, simplemente, *explicar* unos comportamientos en abstracto de los sujetos, las empresas o las relaciones entre variables macroeconómicas. Pero parece indiscutible que la gran mayoría de los trabajos y aportaciones de la mayor parte de los economistas —desde A. Smith, D. Ricardo, A. C. Pigou o J. M. Keynes, hasta los N. G. Mankiw, R. Lucas o P. Romer contemporáneos— se han hecho preguntas que eran relevantes para comprender los problemas económicos de cada época y siendo muy conscientes de las posibles *consecuencias y/o recomendaciones* que podían derivarse de sus teorías y modelos. Bien fuese para lograr un mayor crecimiento económico, para mantener la estabilidad, para comprender problemas de los intercambios comerciales, para combatir el desempleo o para mejorar la equidad en la distribución de la renta.

Esta relación entre teoría y praxis merece algunas reflexiones. Dentro de las ciencias sociales, el *campo problemático* de la Economía son las relaciones de producción, intercambio y distribución de bienes y servicios entre los agentes sociales. De forma implícita, se parte del supuesto de que este tipo de actividades humanas responden a mecanismos cuyo adecuado conocimiento no sólo tiene un valor *intrínseco*, es decir, como especulación científica y avance del conocimiento humano, sino que puede favorecer su mejora y su posible regulación para alcanzar los fines que se consideren deseables en función de unos valores sociales aceptados con generalidad. Valores, por cierto, cuyo estudio y consideración se remite a otras disciplinas, principalmente la Filosofía y, dentro de ella, la Ética.

Por supuesto que no todos los economistas han estado, ni están, de acuerdo con este planteamiento, aunque sí un amplio grupo de ellos. Apuntan claramente hacia esta dirección algunas de las definiciones de la Ciencia Económica más conocidas, cuya referencia básica son conceptos como el «bienestar», o el «bienestar económico» como fin último (A. Marshall, A. C. Pigou); la «riqueza» y su distribución (D. Ricardo, J. Stuart Mill y, en cierta medida, el propio A. Smith); o, simplemente, la «escasez» de medios para conseguir unos fines dados (L. Robbins).

La cuestión no puede reducirse, sin embargo, a señalar cómo han definido los economistas a la Economía como ciencia, a pesar de que ello implica en muchos casos reconocer ya su propio carácter praxeológico. Resulta útil revisar, por ejemplo, **qué tipo de aportaciones** se han hecho en el campo económico en las últimas décadas y, sobre todo, **con qué** orientación. Evidentemente, como antes se ha indicado, no han faltado ni faltan quienes confieren a la Economía un carácter esencialmente especulativo; incluso cabe señalar que esta posición ganó mucho terreno a partir del Positivismo. Pero la propia historia del desarrollo de la Economía como ciencia nos ha dejado un rastro muy claro de la **vocación a la acción**, del carácter praxeológico, de la Economía, cualquiera que haya sido el enfoque metodológico dominante (inductivo y empírico; esencialmente deductivo; o sintético). Vale la pena recordar algunos ejemplos ilustrativos.

La «aritmética política» de W. Petty (1623-1687) y algunos de sus contemporáneos tenía como objetivo lograr un buen conocimiento de los hechos basándose en un enfoque esencialmente inductivista, pero sus trabajos, discursos y publicaciones muestran que el avance en términos de observación cuantificada se orientaba, en último término, *a deducir conclusiones operativas* y a realizar recomendaciones políticas y de política económica.

Los mercantilistas (desde E. Misselden, A. Serra y T. Mun, hasta F. Forbonnais y J. B. Colbert), aunque no formaron una escuela homogénea y bien definida, combina-

ron sus observaciones empíricas con algunas reflexiones teóricas que hay que calificar como pioneras. Pero, en último término, todo ello se orientaba también a *proponer recomendaciones prácticas*. En este sentido, la etapa mercantilista más genuina, que se prolonga hasta finales del siglo XVIII, puede ser considerada, sobre todo, como una fase de la historia de la política económica. El impulso al comercio, la reducción de los tipos de interés, la conveniencia de la industria y de su protección, la necesidad de favorecer el consumo y otras recomendaciones acaban dibujando —como señaló Spengler— los contornos de un determinado esquema o modelo teórico, pero sobre todo de unas políticas a favor del crecimiento económico.

La orientación mucho más especulativa que adoptaron los fisiócratas, empeñados, sobre todo, en «explicar» la circulación económica, las interrelaciones económicas y el «orden» subyacente, tampoco pueden hacernos olvidar que su búsqueda pretendía también clarificar los mecanismos de circulación y de generación de valor añadido para *poder extraer conclusiones y recomendaciones político-económicas*. Algunos de sus más preclaros representantes (Quesnay, Mirabeau, Turgot) fueron, por otra parte, consejeros políticos al más alto nivel o tuvieron responsabilidades de gobierno, y desde dichas posiciones trataron de *aplicar* sus hallazgos teóricos tanto a la recaudación pública como a la política agraria, a la cantidad de dinero a poner en circulación o a las ventajas de una mayor libertad de comercio.

Tampoco el discurso analítico de Adam Smith se aparta de esta orientación hacia la acción que venimos subrayando. Al fin y al cabo, su *Investigación sobre la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones*, además de sentar definitivamente las bases de la Economía como campo científico autónomo, propone un amplio abanico de medidas prácticas que deberían aplicarse por los gobiernos (en el Reino Unido, en particular) que ambicionen lograr una mayor riqueza para el país.

El deductivismo en el que se basan muchas de las aportaciones posteriores más importantes (desde Ricardo hasta los marginalistas, ya en pleno siglo XX) representa, quizás, la fase en que la Economía parece alejarse más de esta vocación a la acción para convertirse en un saber mucho más especulativo, bastante alejado de las preocupaciones más inmediatas de los *policymakers*, de los gobiernos, o de quienes en aquellos momentos movían el comercio y la producción. Sin embargo, las obras de John Stuart Mill (cuyos *Principles* —1848— se apartan ya del deductivismo), de Henry Sidwick, de Alfred Marshall, e incluso algunos de los trabajos de Leon Walras (donde se manifiesta como «un apasionado reformador social», como subrayó el profesor T. W. Hutchison), permiten constatar que la inclinación a la acción no llega, ni mucho menos, a desaparecer.

La crisis de 1929, el violento zarandeo al que se vio sometido el saber económico dominante, en gran parte por su misma incapacidad operativa frente a un tipo de problemas que no sabe explicar, y la entrada en escena de la obra de J. M. Keynes, claramente orientada a tratar de resolver esos mismos problemas, reafirman de nuevo a la Economía como un sistema de conocimientos que trata no sólo de *explicar la realidad*, sino que se orienta asimismo a *la acción*. Una línea a la que dan más fuerza, si cabe, una serie de avances instrumentales posteriores muy importantes: los modelos macroeconómicos concebidos como herramienta político-económica (con J. Tinbergen como pionero); el desarrollo del sistema de contabilidad nacional (Copeland, Clark, Stone); el modelo input-output (Leontieff); los importantes desarrollos de la Econometría, y mucho más recientemente, la informática aplicada al análisis de datos y al desarrollo de modelos de previsión y de decisión.

En fechas más próximas a nosotros, la crisis internacional de los setenta y los problemas surgidos en los ochenta volvieron a agitar el acervo económico convencional demandando *respuestas operativas*, es decir, aplicables para tratar de solucionar los problemas planteados. Como en tantas ocasiones ocurrió en el pasado, **la necesidad de actuar se anticipó de nuevo a la teoría**. Y bastantes de las respuestas que surgieron para hacer frente a tales demandas (p. ej., los postulados de la llamada «economía de la oferta») han tenido un color mucho más político-económico que especulativo. Un hecho que también se ha confirmado en bastantes de las aportaciones incluidas más recientemente en las «nuevas» teorías del crecimiento económico.

1.3 EL DEBATE ENTRE LO POSITIVO Y LO NORMATIVO

La idea de delimitar con claridad los límites de «lo científico» y «lo-no-científico» en Economía tiene una larga tradición, que T. W. Hutchison sintetizó hace años de forma magistral, pero a la que también han hecho excelentes aportaciones Gunnar Myrdal, P. Bauer y Mark Blaug, entre otros.

David Hume (1711-1780) figura casi siempre entre quienes primero defendieron la necesidad de *separar* claramente el campo del «ser», es decir, de lo que es, del mundo del «deber ser», equivalente a cómo se desea que las cosas sean o debieran ser. De hecho, la llamada «regla de Hume» —que implica la prohibición de discurrir directamente del *ser* al *deber ser*— se convirtió muy pronto en un punto de referencia para definir **hasta dónde podía y debía llegar el economista**, o cualquier científico social, en sus afirmaciones, y cuál es el terreno que es propio ya del «arte», de la política; es decir, el de las recomendaciones o sugerencias prácticas, que sin duda están condicionadas por las preferencias y juicios de valor de quien las ofrece y donde con frecuencia se mezclan ya diferentes planteamientos ideológicos.

Aunque esta «regla» o principio metodológico —la *regla de Hume*— fue ampliamente difundido y aceptado, lo cierto es que, en la práctica, los economistas han tendido mucho más a transgredirla que a respetarla. Lo expuesto en el apartado anterior nos orienta ya en esta dirección, pero cuando se acude a las obras de autores concretos —desde A. Smith y T. R. Malthus hasta nuestros días—, las pruebas en favor de la citada tendencia a la transgresión son, en general, concluyentes. Gunnar Myrdal lo demostró hace ya bastantes años en su obra *El elemento político en el desarrollo de la teoría económica*, donde estudia el desarrollo de las ideas económicas hasta la década de los veinte del siglo pasado, precisamente cuando la idea de la que partía este autor era *probar* que los grandes economistas habían dejado a un lado los valores y sus preferencias a la hora de construir sus respectivas teorías. Las conclusiones a las que llegó Myrdal en su investigación fueron claramente contrarias a esta hipótesis y los resultados alcanzados en otros análisis disponibles realizados por otros autores son muy similares a los suyos: la mayoría de los economistas *no se han detenido* en la frontera de «lo científico», sino que con bastante facilidad y no menor frecuencia han discurrido hacia el terreno de las recomendaciones. Es decir, en el campo de lo que puede ser opinable, puesto que con mucha frecuencia se han mezclado ya juicios de valor derivados de las preferencias personales.

Bajo un prisma menos radical que David Hume, Jeremy Bentham (1748-1832) formuló también la necesidad de diferenciar en Economía entre la «ciencia» y el «arte».

Sin embargo, la primera fue considerada por él como un *medio* para la acción y ambas (ciencia y arte) formaban un todo: «entre el arte y la ciencia, en el campo del pensamiento y de la acción, no hay un solo lugar que pertenezca a uno solo de ellos con exclusión del otro. En cualquier lugar en que se encuentre una parte de uno de ellos puede verse también una parte del otro; cualquier lugar ocupado por la ciencia o por el arte está ocupado por ambos: está ocupado por los dos en posesión conjunta...».

J. Stuart Mill (1806-1873) y Nassau Senior (1790-1864) afirmaron de forma algo más contundente que otros autores contemporáneos la necesidad de separar la ciencia del arte en Economía, entendiendo este último como la «aplicación» de las predicciones de la ciencia, junto con los deseos sociales, para definir un cuerpo de *reglas*, una especie de código de política económica. Pero John Neville Keynes (1852-1949) es quien realmente suele considerarse como el punto de arranque de la moderna **demarcación** del campo científico de la Economía. En su obra *The Scope and Method of Political Economy* (1890), este autor propuso distinguir claramente entre la Economía Política (*Political Economy*), considerada como **ciencia positiva** (el estudio del «ser», del «cómo son» las cosas, de los hechos), y Economía Aplicada (*Applied Economy*), el llamado «arte», que debía definirse como una rama de la filosofía política y social interesada en las cuestiones económicas. Entre ambas, J. N. Keynes sitúa otra división o territorio, al que hay que considerar como una rama de «la Ética de la Economía Política», donde se combinan las funciones del moralista y las del economista.

Un amplio número de las aportaciones sobre los aspectos metodológicos y conceptuales de la Economía se fueron orientando posteriormente hacia una **delimitación cada vez más estricta** de la Ciencia Económica. De hecho, ésta incluso acaba cambiando su denominación tradicional —*Political Economy*— en favor de otra mucho más aséptica: *Economics*, que parecía estar más en línea con otras denominaciones científicas y, sobre todo, con las concepciones positivistas dominantes en las ciencias naturales (véase Recuadro 1.1). La introducción de formalizaciones matemáticas, el deductivismo y un creciente grado de abstracción tenderán así a consolidar un modo de hacer Economía que se distancia con notable facilidad de la realidad inmediata, que busca generalizaciones y que se aleja de los problemas que preocupan a los *policymakers* e incluso a los ciudadanos, en general.

Lionel Robbins (1898-1984) radicalizó todavía más la necesidad de diferenciar entre *lo positivo* y *lo normativo* a la hora de llevar a cabo investigaciones y estudios económicos (en *An Essay into the Nature and Significance of Economics*, 1932). Para él, en pocas palabras, el análisis económico debe prescindir de introducir juicios de valor. Es decir, debe elaborarse como un proceso científico lógico, sin connotaciones éticas o de valores morales, sino recurriendo a su comprobación empírica. Lo que ocurre en el terreno «normativo» —afirma— es que los conceptos de teoría económica generalmente más aplicables aparecen asociados a la distinción entre *medios* y *finés* y al problema de la elección, implícito en el concepto de asignación de recursos escasos. La distinción entre fines y medios es, por supuesto, relativa a las circunstancias —lo que son medios en un contexto pueden ser fines en otro, y viceversa—, y además su ordenación y el grado de preferencia por unos u otros implica siempre la introducción de valoraciones.

El debate sobre la «necesaria» separación entre lo positivo y lo normativo no quedó, sin embargo, cerrado. Ni probablemente se cerrará nunca. Como todas las ciencias sociales, la Economía está llamada a ser un tipo de conocimiento útil, apto para *con-*

RECUADRO 1.1. ¿POR QUÉ Y HASTA CUÁNDO PODEMOS ACEPTAR UNA «TEORÍA»?

El conocimiento científico es *fáctico*: parte de los hechos, los respeta hasta cierto punto, y siempre vuelve a ellos. La ciencia intenta describir los hechos tal y como son, independientemente de su valor emocional o comercial, pero, además, trasciende esos hechos, trata de explicarlos. Los científicos —como señaló M. Bunge— «exprimen la realidad a fin de ir más allá de las apariencias». Todo cuanto observamos en el mundo constituye una secuencia de acontecimientos, de relaciones entre dos o más cosas, que conducen a plantearse nu-

merosas preguntas: ¿qué es esto?, ¿por qué es como es?, ¿por qué ocurre?, ¿con qué se relaciona?

Las **teorías** tratan de dar respuesta a algunas de estas preguntas. Contribuyen a poner en orden nuestras observaciones con objeto de explicar cómo están relacionadas. Sin teorías, tendríamos, de hecho, una masa informe de datos y observaciones con muy escaso sentido, sujetas a interpretaciones basadas en los sentimientos, en las creencias, o quizá en el saber que deriva de la simple acumulación de experiencias.

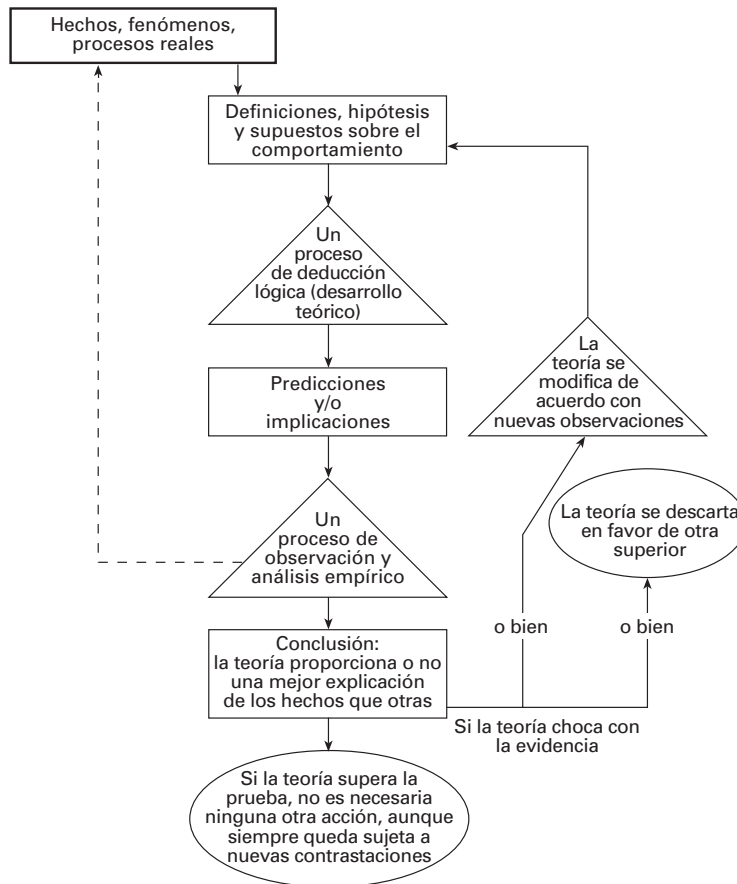


Figura 1.1.

La Figura 1.1., basada —con ligeras modificaciones— en el esquema propuesto por R. G. Lipsey en su *Introducción a la Economía Positiva* (11.ª edic.,

Ed. V. Vivens, 1989), muestra el proceso que discurre desde el planteamiento de unas hipótesis hasta la aceptación, rechazo o modificación de una teoría.

Las teorías arrancan de la observación de unos hechos, o de una parte de ellos, que se pretenden explicar. Pero para ser aceptadas requieren el respaldo de la evidencia. No basta con que alguien afirme que el gasto de las familias cambia al aumentar su nivel de ingresos. Hay que establecer unas hipótesis sobre *el cómo* y *el porqué* de esos cambios; de ellas podrán deducirse unas implicaciones que deberán contrastarse de nuevo con la realidad, con los hechos. Si la evidencia alcanzada es nula o muy pequeña, el científico tendrá que aceptar la imposibilidad de tomar una posición definida sobre el fenómeno estudiado. Si quiere proseguir, o bien deberá replantearse las preguntas o hipótesis de las que había partido, o bien tendrá que seguir buscando una evidencia suficiente para la teoría que había propuesto y para su capacidad para predecir hechos observables aunque todavía desconocidos.

La Biología, la Física o la Química tienen una clara ventaja sobre otras ciencias. A la hora de probar algunas de las teorías que proponen, pueden acudir no sólo a registrar y analizar los fenómenos o reacciones que intentan explicar, sino que el investigador puede desarrollar experimentos controlados en un laboratorio, a pesar de que más tarde también recurra a una contrastación empírica con datos o hechos tomados de la realidad. La Economía, al igual que otras ciencias sociales y algunas

que no lo son, no pueden utilizar este tipo de apoyos para probar el valor de una teoría. La evidencia que precisa debe buscarla en los hechos y datos del pasado, por muy próximo que éste sea, o bien debe esperar a que el futuro le suministre las observaciones necesarias para contrastar la teoría en cuestión. Entre tanto, y si no existe otra teoría mejor, es posible que la comunidad científica —o una parte de ella— acepte dicha teoría como una posible explicación de los hechos. Sin embargo, en cualquier momento puede ser desechada de forma definitiva, ser modificada a la luz de nuevas evidencias, o ser sustituida por otra que parece mejor.

En Economía es prácticamente imposible que los hechos aseguren a cualquier teoría una evidencia del ciento por ciento. Es más, en la mayor parte de los casos los economistas debemos conformarnos con un grado de certeza bastante reducido. Cuando surge una teoría alternativa que parece capaz de explicar y, por tanto, de predecir las consecuencias de los hechos o acciones que nos interesan con un mayor grado de certeza, la teoría precedente suele abandonarse. Es posible, con todo, que este abandono no sea ni total ni definitivo. En Economía estamos acostumbrados a ver cómo se recuperan —total o parcialmente— viejas teorías, para intentar explicar los cambios sobrevenidos o lo que se estima que son «nuevos» acontecimientos.

tribuir a resolver los problemas reales. El economista no puede, entonces, permanecer alejado de éstos. «Los economistas —como subrayó A. Smithies⁴ hace años— han estado siempre relacionados con la política; aunque a primera vista pudiera parecer que algunos se abstraían de toda consideración ética, en el fondo de su obra siempre pueden encontrarse prescripciones sobre normas económicas... para mejorar el bienestar de la sociedad o, cuando menos, para resolver algunos de los problemas con que ésta se enfrenta. Una actitud neutral y objetiva es insostenible».

Gunnar Myrdal, en sus escritos de madurez, Paul Streeten, Colin Clark, P. T. Bauer, T. W. Hutchison, W. Leontieff y otros muchos han acabado subrayando en fechas más cercanas a la época actual la dificultad que supone separar «lo positivo» y «lo normativo» en Economía. El propio Lionel Robbins suavizó en parte su radical postura anterior sobre el tema en la interesante *lecture* que pronunció en la 93 Conferencia Anual de la AEA, titulada «Economics and Political Economy», publicada más tarde en la *American Economic Review* (mayo 1981, *Papers and Proceedings, 93th. Annual Meeting*). Y también Mark Blaug ha destacado recientemente las dificultades que ofrece una estricta división entre lo positivo y lo normativo.

Con carácter general, lo que actualmente se admite es que si bien las aportaciones teóricas deben procurar mantenerse en el ámbito de lo positivo, la Economía aparece

⁴ A. Smithies: «Economic Welfare and Policy», en *Economics and Public Policy*. Brookings Lectures, 1954, 1955.

RECUADRO 1.2. LA DISTINCIÓN ENTRE LO POSITIVO Y LO NORMATIVO

En la literatura económica, como en las ciencias sociales en general, los términos «**positivo**» y «**normativo**» tienen significados relativamente claros y, desde luego, bien diferenciados. Con el primero se ha calificado la investigación, la ciencia, la teoría, etc., para referirse a cuestiones relacionadas con ideales, no concernientes con causas de eficiencia, no críticas ni negativas, o a verdades pro-

bles. Por el contrario, el segundo está relacionado con la prescripción del cómo deben ser las cosas, de cómo convendría obrar, pensar o razonar. Un resumen de las principales acepciones con las que se han usado estos términos puede reflejarse en la siguiente relación, que, además, tiene la utilidad de presentar los distintos términos de manera contrapuesta:

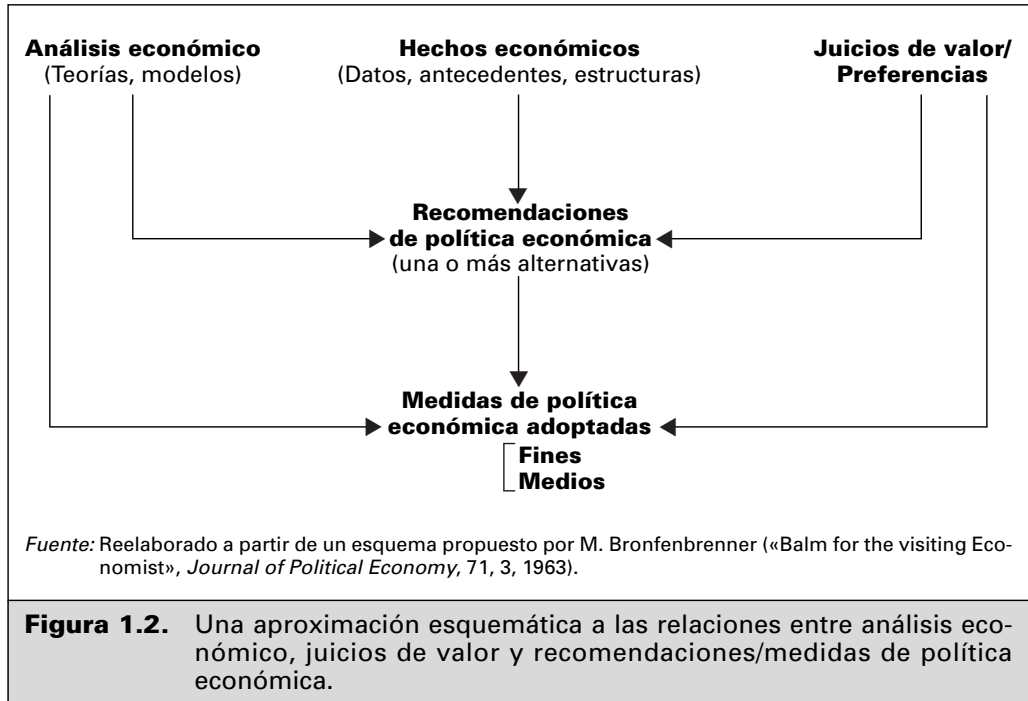
Positivo	vs.	Normativo
Descripción		Prescripción
Explicación		Recomendación
Teoría		Práctica
Pensamiento		Acción
Leyes (uniformidades)		Reglas (normas)
Ciencia		Arte
Juicios sobre los hechos		Juicios de valor
Declaraciones en modo indicativo		Declaraciones en modo imperativo
Proposiciones que se pueden probar acerca de hechos		Expresiones, no comprobables, de sentimientos

Fuente: M. Machlup: *Methodology of Economics and other Social Sciences*. Academic Press, Nueva York, 1978.

como una ciencia con una **doble vertiente**. Por una parte, es inevitable que el propio análisis teórico se vea impregnado en alguna medida de juicios y/o presupuestos de partida que no pocas veces son ya discutibles, y por otra, es necesario que la política cuente con una base analítica construida sólidamente a la hora de decidir qué tipo de medidas de política económica sería más conveniente aplicar. A partir del análisis económico y del estudio de los hechos económicos (Fig. 1.2), pero adoptando un *enfoque teleológico* (es decir, orientado hacia unos objetivos o fines), el economista debe poder construir recomendaciones que sean operativas, explicitando los valores/preferencias que adopta, pero sin que ello signifique apartarse de las exigencias de la Economía en cuanto ciencia empírica. Bastantes de las técnicas disponibles (modelos econométricos, de decisión, etc.), e incluso las aproximaciones hacia la «objetivación» de las decisiones frente a posibles actuaciones alternativas (como los postulados de la Economía del Bienestar y sus derivaciones más recientes en el campo de la evaluación de proyectos), no hacen sino reforzar la idea de que el economista, la Ciencia Económica, **no pueden dejar fuera** de su «campo científico problemático» los problemas y decisiones de política económica.

Como señaló un economista tan solvente y riguroso como Joseph. A. Schumpeter en su *Historia del Análisis Económico*: «sería el colmo del absurdo... dejar de emprender una tarea interesante por mero respeto a las cuestiones de fronteras...»⁵.

⁵ J. A. Schumpeter, *History of Economic Analysis*. Harvard U. Press, 1954 (Versión española: *Historia del Análisis Económico*, 1971).



1.4 DE LA ECONOMÍA POLÍTICA AL SISTEMA DE CIENCIAS ECONÓMICAS. LA ESPECIALIZACIÓN CIENTÍFICA COMO NECESIDAD

El análisis histórico nos muestra que el proceso de separación de las ciencias sociales en disciplinas particulares (Antropología, Economía, Demografía, Sociología, Ciencia Política...) ha sido el resultado, por una parte, de la propia complejidad de los hechos sociales, y por otra, de que los distintos enfoques metodológicos y las técnicas empleadas para observar tales hechos conducen obligadamente a la especialización.

En el ámbito de la Economía también se ha producido un claro **proceso de especialización**, que obliga a referirse actualmente a un «Sistema de Ciencias Económicas», que comprende un variado conjunto de disciplinas, más que a una Ciencia Económica *única*. En último término, la Economía sigue siendo «una»; pero la diversidad de aspectos que pueden ser «objeto» de análisis, unidos a los distintos métodos que cabe aplicar, así como a la necesidad de subdivisión del trabajo científico, han desembocado en el fecundo —y quizás todavía incompleto— conjunto de ramas con las que hoy contamos. «La Economía se ha convertido ya —decía J. A. Schumpeter en 1954— en un gran autobús... en el que viajan muchos pasajeros de incommensurables intereses y habilidades, con diversidad de disciplinas, *stocks* de conocimientos, información y técnicas»⁶.

⁶ *Op. cit.*

La separación de la Economía Política tradicional en una serie de disciplinas más o menos autónomas ha tenido a veces un componente ligado a lo que ha dado en llamarse la «sociología del mundo científico», donde los distintos grupos de especialistas tienden a constituirse en colectivos que intentan definir, con mejor o peor fortuna, las fronteras de su especialidad. Pero en general, en nuestro caso, como en el de otras ciencias, la especialización ha sido una necesidad, producto de la **conveniencia científica**, aunque «quizás ello no sea una virtud», como señaló agudamente J. K. Galbraith, criticando la falta de visión global de muchos economistas contemporáneos.

J. A. Schumpeter sitúa el inicio de la etapa moderna del desarrollo de la Economía como ciencia en la escuela fisiocrática, que —como se sabe— tuvo una enorme influencia en Adam Smith, considerado el padre de la Economía Política, que él todavía consideraba como una rama de la Filosofía Moral. Las aportaciones de A. Smith, D. Ricardo, R. Malthus y J. Stuart Mill, entre otros, permitieron que la Economía Política reuniera en buena medida las condiciones que Nagel establece para la existencia de una ciencia social: *cierto grado de formalización, búsqueda de leyes, universalidad de las leyes propuestas, explicación causal de los hechos, contrastación de las hipótesis formuladas y capacidad de predicción.*

Una vez desligada la Economía Política de la Filosofía y del tronco común de las ciencias sociales, el avance científico fue convirtiéndola en un campo de conocimiento cada vez más amplio, complejo y, sobre todo a partir de las aportaciones de los marginalistas, cada vez más sistemático. Sin embargo, en el análisis de los problemas económicos, siempre siguieron entrecruzándose gran cantidad de elementos teóricos, históricos, estructurales, normativos, etc., que demandaban análisis cada vez más diferenciados. Esto ha desembocado en la aceptación de que los distintos problemas planteados a la Economía como ciencia exigían su articulación en distintas disciplinas, todas ellas ligadas —por supuesto— a un tronco común. De hecho, el propio desarrollo y aplicación de los tres grandes enfoques metodológicos (inductivo, deductivo y sintético) y la diferenciación de algunos «campos» específicos dentro de la Economía Política original han ido dando lugar al nacimiento de un conjunto de disciplinas económicas especializadas. La lucha de los métodos (*Methodenstreit*) que enfrentó a inductivistas y deductivistas en el último tercio del siglo XIX no fue del todo inútil, en este sentido. Terminó con el reconocimiento de la importancia de la Teoría Económica, abstracta y marcadamente deductiva, y otorgando estatus científico a la Historia Económica. Los estudios de Hacienda Pública tenían ya un lejano antecedente en los cameralistas alemanes, y aunque casi ninguno de los clásicos dejó de tratar las cuestiones tributarias en sus obras, la especialidad hacendística se consolida al irse ampliando y haciendo cada vez más complejo su campo problemático dentro de la Economía Política o, si se quiere, dentro de la Economía Aplicada, siguiendo la definición de J. Neville Keynes. La Econometría es quizás la única disciplina especializada a la que puede asignarse una fecha de nacimiento: 1930, cuando I. Fisher convocó —junto con otros colegas— la primera reunión de la *Econometric Society*.

Dentro de la llamada Economía Aplicada (*Applied Economy*) quedaron adscritos durante años los estudios y trabajos relativos a una parte de la Hacienda Pública, en cuanto actividad financiera del Estado (*Staatwissenschaft*), la Política Económica, y los estudios de Estructura e Instituciones Económicas, que en algunos ámbitos académicos (el germánico y el latino) constituyen ramas independientes, mientras que en otros (los del entorno anglosajón) no siempre ocurre así, aunque las disciplinas *Public*

Finance (o *Public Economy*) y *Economic Policy* están ganando cada vez más terreno y autonomía en el ámbito académico.

A la serie de ramas que acabamos de enumerar deben sumarse también otras cuyo objeto e identidad se sitúan en un terreno intermedio entre la Economía y otras ciencias (p. ej. la Sociología Económica). Y tampoco deben quedar fuera de las «ciencias económicas» todas aquellas disciplinas cuyo punto de referencia es la empresa, su organización, el control y la promoción de sus actividades, aunque por su objeto y sus características tienden a agruparse bajo la denominación genérica de «ciencias empresariales».

La Economía se presenta, pues, en la actualidad, como un sistema de disciplinas relativamente autónomas, aunque con una identidad de fundamentos o elementos básicos. Lo que en todo caso parece indiscutible es que los estudios de carácter **teórico** —llámese su resultado Teoría Económica o Análisis Económico— constituyen y deben constituir el «eje» del sistema. En último término, es allí donde surgen las «leyes», las «teorías» y los «modelos» teóricos, que acaban constituyendo lo que Joan Robinson, en una frase feliz, calificó como la *box of tools*; es decir, la «caja de herramientas», con la que cuenta el economista para comprender los hechos y fenómenos económicos y para diseñar las políticas económicas más adecuadas para encauzarlos o resolverlos.

RECUADRO 1.3. LA POLÍTICA ECONÓMICA COMO CAMPO DIFERENCIADO DE ANÁLISIS: ANTECEDENTES Y PRINCIPALES ORIENTACIONES

La preocupación por estudiar la *política económica real* desde un prisma científico no es nueva. Tampoco lo es el interés por suministrar una base sistemática adecuada a una disciplina autónoma denominada Política Económica. Por el contrario, son numerosos los economistas que han realizado aportaciones muy valiosas en uno y otro sentido, como M. St. Braun, K. Englis, H. J. Seraphim, F. Di Fenizio, O. Fantini, I. Tinbergen o B. Hansen, entre otros.

Los tratadistas alemanes constituyen, sin duda, una de las escuelas que goza de mayor solidez y tradición en este campo, y la raíz de este hecho hay que buscarla en la autonomía y el reconocimiento de la que ha disfrutado la Política Económica como disciplina académica en el contexto germánico. El rastro histórico de esta consideración autónoma arranca desde muy lejos. En los Cameralistas, la política económica era ya —como subrayó Schumpeter— un apartado bien definido dentro de la Ciencia de la Administración. Más tarde, J. H. Justi (1720-1771) es de los primeros que propone una distinción entre la Economía, la Ciencia de la Administración Económica, donde encaja los temas básicos de política económica, y el Comercio. Karl H. Rau (1792-1870) parte, años después, de una división de la Economía Política en tres grandes campos: el de la Doctrina general de la Economía, donde se tratan los conceptos y principios básicos; el de la Política Económica, que abarca los principios generales para la acción y el análisis de experien-

cias, y la Ciencia de la Hacienda, interesada en los aspectos fiscales y financieros de los estados. Al concebir a la Política Económica como una rama específica del conocimiento económico, K. H. Rau contribuyó a que cristalizaran definitivamente las posiciones que otros autores del área germánica (Austria, Suiza, Alemania) habían defendido antes o han defendido después; particularmente en este mismo siglo xx.

En esta última dirección, la obra publicada por Marta S. Braun en 1929 (*Theorie der Staatlichen Wirtschaftspolitik*) se enfrenta ya con la «política económica» real desde un triple ángulo analítico: el enfoque teleológico, la generalización y la fundamentación teórica. El profesor E. Wageman (1937), por su parte, prestó especial atención a los procedimientos político-económicos, mientras F. Eulenberg (1938) reitera el enfoque *teleológico* en su «Política Económica General». Una línea que siguieron Th. Putz (1948) y W. Eucken (1952) y que explora y amplía, proponiendo incluso una «teoría de la política económica», el profesor H. J. Seraphim (1955), orientación a la que se han unido después otras aportaciones más recientes, como las de K. Schiller.

En el ámbito holandés, belga y escandinavo, las aportaciones analíticas sobre política económica han sido bastante más recientes que las germánicas y tienen un singular valor. La obra pionera de Jan Tinbergen (1903): *On the Theory of Economic Policy* (1952), puso las bases para el desarrollo de

la «Teoría» de la Política Económica Cuantitativa. Una línea en la que también encontramos algunas aportaciones del noruego R. Fisch, de los suecos E. Lundberg, Bent Hansen y L. Johansen, y por supuesto, a quienes en Holanda han continuado y profundizado en la línea de Tinbergen, entre los que destaca H. Theil, y los anglosajones K. Fox, J. K. Sengupta y E. Thorbecke. Otros autores, como Assar Lindbeck en Suecia, o el belga E. S. Kirschen, han seguido una dirección menos formal, pero no menos analítica, de las políticas económicas realmente puestas en práctica por los países, lo que ha permitido clarificar muchos conceptos básicos y presentar de una manera más sistemática las interrelaciones entre fines, medios e ideologías.

A partir de los sesenta, y con más intensidad quizás en la última década, en el mundo anglosajón ha surgido también una serie de corrientes y aportaciones muy notables sobre temas básicos de política económica. En un primer bloque habría que situar las obras concebidas como manuales, pero que parten de una «teoría» de la política macroeconómica (p. ej.: los manuales de D. Watson, J. Brooks y R. W. Evans, G. K. Shaw y M. H. Preston), o aquellas obras que desarrollan una economía política de la Política Económica (como el libro de W. L. David, señalado como texto en varias universidades norteamericanas).

Un segundo bloque estaría constituido por las aportaciones realizadas desde la perspectiva de la *Public Choice* (Buchanan, Thullock, Wagner, entre otros) y la vigorosa línea del análisis económico de las decisiones políticas y de las relaciones entre Economía y Política, donde coinciden economistas

Europeos (B. S. Frey, P. Bellucci y T. Mancha) y del área anglosajona (A. Alesina, N. Beck, P. Mosley, W. D. Nordhaus y otros). Por último, un tercer bloque quedaría constituido por aquellas obras que analizan —y a veces comparan— períodos concretos de la política económica real desde un punto de vista analítico. Los ejemplos son muy numerosos, desde la ya lejana aportación de G. Denton *et al.* (1968) o de W. Heller (1965), hasta las de H. Norton, J. Tobin, W. M. Corden, A. S. Blinder, y otros autores más recientes.

En el ámbito italiano, francés y de habla española, los estudios de Política Económica tienen una notable tradición y han gozado de autonomía en el mundo académico. En Italia, las aportaciones ya clásicas de G. del Vecchio (1926 y 1937), C. Gini (1926) y F. Di Fenizio (1958) han tenido continuidad en los E. Fossatti, G. Lunghini, F. Caffé, F. Parrillo y otros posteriores de muy desigual factura. En Francia, la enseñanza y la investigación llevaron a producir obras que son de referencia obligada en la materia, aunque algo obsoletas en estos momentos (J. Morissens, F. Coulbois, J. y C. Nême, J. Saint-Geours). El país cuenta, además, con una nueva leva de autores relevantes (M. Pébereau, C. de Bois-sieu, G. Kebabdjian, X. Greffe). Por último, en España, a partir de la tardía implantación y desarrollo de las Facultades de Ciencias Económicas (Madrid, 1944, y pocos años más tarde en Barcelona y Bilbao), los estudios de Política Económica enlazaron pronto con las principales escuelas y corrientes citadas en este epígrafe. Algunas aportaciones particularmente interesantes se citan como referencia en varios capítulos de esta obra.

INTERNET.—Para ampliar información sobre **metodología y pensamiento en Economía**, puede consultarse —en el portal Econlinks— la página web <http://campusvirtual.uma.es/econlinks/Links/metodo.htm>

1.5 CONCEPTO, ÁMBITO Y RELACIONES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA CON OTRAS DISCIPLINAS

Con los términos «política económica» designamos generalmente la aplicación de determinadas medidas que realizan las autoridades para conseguir unos determinados fines. La política económica, en cuanto «praxis», ha sido definida de distintas formas, aunque si se comparan las definiciones más conocidas, es posible advertir en ellas bastantes coincidencias:

1. Se afirma que la política económica es siempre el resultado de una decisión de la *autoridad* (la cual puede definirse con carácter más o menos amplio; desde el gobierno, hasta otros niveles inferiores).

2. Es siempre una acción *deliberada* por parte de dicha autoridad; incluso cuando aparentemente no se «hace» política económica.
3. Toma como referencia unos *finés u objetivos* deseados, y para lograrlos emplea determinados *medios o instrumentos*. De hecho, J. Tinbergen afirmó en su día que «la política económica consiste en la variación deliberada de los medios para alcanzar ciertos objetivos»⁷.

Pues bien, el análisis de los problemas básicos que plantea la elaboración de las políticas económicas, sus objetivos, instrumentos, conflictos y resultados comparados es lo que constituye el **objeto** de la Política Económica, en cuanto disciplina integrada en lo que anteriormente hemos descrito como el «Sistema de Ciencias Económicas», dentro del grupo de materias que ordinariamente se califican como Economía Aplicada.

Es preciso distinguir pues, claramente, los dos significados que pueden atribuirse a los términos «política económica». Por un lado, éstos suelen aplicarse a las medidas y actuaciones de las autoridades en el terreno económico orientadas a conseguir determinados fines. Por otro, dichos términos designan también el tratamiento y análisis científico de las acciones llevadas a cabo por los gobiernos y otras instituciones. En el primer sentido, la política económica se concibe desde el punto de vista de la *praxis*, mientras que en el segundo se considera desde una perspectiva científico-analítica, como disciplina autónoma dentro del campo general de la Ciencia Económica.

El contenido de la Política Económica como disciplina se ha ido consolidando en las últimas décadas y hay coincidencia en señalar que abarca desde la simple exposición y análisis de medidas políticas pasadas y presentes, hasta el análisis de los móviles y deseos político-sociales, pasando por investigaciones históricas y estadísticas sobre los efectos reales de ciertas medidas ya adoptadas o los posibles efectos de otras medidas alternativas. Todas ellas son cuestiones que los estudios teóricos de Economía no suelen considerar, al igual que ocurre con la definición/discusión del *marco* socioeconómico en el que se desenvuelven las políticas económicas concretas, la *elaboración* de las políticas, sus fases y los agentes que participan en la misma, el contenido de los *finés y objetivos* perseguidos, los *medios o instrumentos* que están disponibles, la consistencia o inconsistencia entre los diversos fines, y entre los fines y los medios, la modelización de las relaciones entre ellos, el análisis de los efectos indirectos de las medidas, desde una perspectiva general, y tantos otros aspectos a los que el economista debe dar respuesta a partir de un planteamiento riguroso, científico.

Dentro del «Sistema de Ciencias Económicas», la Política Económica es especialmente tributaria —como antes se ha subrayado— de la Teoría Económica (Análisis Económico) y, por supuesto también, de otras ramas analíticas e instrumentales. Pero como *disciplina fronteriza que es*, tiene también una estrecha relación con la Ciencia Política. Como se verá en los Capítulos 3, 4 y 5, lo económico y lo político presentan un alto grado de interacción en bastantes frentes, algunos de ellos tan centrales como el de la toma de decisiones en materia económica, la asignación de recursos, la distribución de la renta o la estabilización de las economías.

Se ha afirmado con frecuencia que las políticas económicas practicadas por los gobiernos son «políticas» por el nombre y «económicas» por el apellido. En cuanto política, cualquier política económica forma parte de lo que el profesor norteamericano

⁷ J. Tinbergen: *Economic Policy: Principles and Design*, 1956.

D. S. Watson calificaba hace años como **política pública**, que no es sino un variado conjunto de distintas políticas (políticas sociales, políticas económicas, política exterior, de defensa...) desarrolladas por los gobiernos, que están claramente interrelacionadas entre sí.

Por otra parte, como ya se ha indicado, la incidencia de los *factores políticos* en la política económica real es evidente. Para la teoría económica, el gobierno y las autoridades son con frecuencia un factor del que se prescinde en el análisis o que se considera exógeno. Sin embargo, en el terreno del análisis de las políticas económicas, ese importante agente o agentes deben ser analizados también. La Política Económica se interesa, así, por problemas como el *poder*; por los distintos sujetos y grupos e instituciones que intervienen o pueden intervenir en la elaboración de las políticas y en la toma de decisiones; las preferencias, reveladas o no, por unos determinados fines e instrumentos por parte de los grupos y partidos políticos, y sin agotar la relación, las relaciones entre política y economía tanto a corto como, sobre todo, a medio/largo plazo, aspecto que se aborda en el Capítulo 3 de este libro.

CONCEPTOS CLAVE

- Ciencias empíricas o factuales.
- Ciencias sociales.
- Teoría y acción en las ciencias sociales.
- Regla de Hume.
- Lo positivo en economía.
- Lo normativo en economía.
- Posiciones de Myrdal y Robbins.
- La especialización en las ciencias económicas.
- La política económica como «praxis».
- La política económica como parte del sistema de ciencias económicas.
- La política económica como disciplina: contenido y concepto.

2

El marco de la política económica: de la economía de mercado a las economías mixtas

«Una razón para la expansión que ha experimentado las actividades del estado ha sido la creciente importancia que se ha concedido a objetivos de política económica que el mercado no puede alcanzar adecuadamente, o que simplemente no puede lograr».

Alec CAIRNCROSS,
Economics and Economic Policy, 1986.

LAS medidas de política económica no se aplican en el vacío, sino dentro de un **marco** en el que previamente se han definido un conjunto de principios generales, instituciones y reglas que orientan el desarrollo de la actividad económica. Este marco presenta en cada país unas notas propias y diferenciales, pero en sus líneas básicas suele responder a un **modelo** más general de organización de la vida política y económica, con determinados rasgos y principios comunes. Dichos principios se ajustan a lo que comúnmente ha dado en llamarse el **sistema económico**.

Como paso previo al estudio de los problemas que plantea la elaboración de las políticas económicas y los objetivos generalmente perseguidos por ellas, este capítulo dedica su atención al significado de la expresión **sistema económico** y a una serie de cuestiones relacionadas con los sistemas económicos reales. En particular, dedicaremos mayor espacio al análisis del significado y exigencias de una **economía de mercado**, dado que sus principios son los que están en la base de los sistemas reales de los países a los que principalmente se refiere el contenido de este manual de Política Económica.

2.1 ¿QUÉ ES UN SISTEMA ECONÓMICO?

Al igual que ocurre con otros muchos conceptos, las definiciones disponibles sobre **sistema económico** son muy numerosas. Un buen número de ellas prácticamente coinciden en lo esencial, pero otras tienden a subrayar algunos aspectos diferenciales o parten de posiciones ideológicas claramente divergentes.

En lugar de transcribir aquí algunas de dichas definiciones, puede ser mucho más útil empezar clarificando el significado del término «sistema», para pasar más tarde a ofrecer una posible definición de lo que es un «sistema económico» y anotar algunas observaciones de interés.

Intuitivamente sabemos ya lo que significa el término «sistema». En general lo referimos a «algo que está organizado de una determinada forma», o bien a «la existencia de unas reglas o normas de procedimiento». **Sistema** procede del griego *sýstema*, de *syn-histemi*, que simplíficadamente equivaldría a «reunir». En español, de acuerdo con el diccionario de María Moliner, el término se aplica a un «conjunto ordenado de normas y procedimientos con que funciona o se *hace funcionar* una cosa», lo que permite aplicarlo a un «sistema político», un «sistema educativo», un «sistema económico», etc. La palabra **sistema** también puede aplicarse con carácter más concreto a todo «conjunto organizado de cualquier clase de cosas que se manejan para algo», a lo cual corresponderían, por ejemplo, un «sistema de signos», un «sistema monetario», o un «sistema de comunicaciones», entre otros.

Sistema económico

Con gran frecuencia se afirma que la actividad económica y las decisiones sociales que se toman respecto a ella giran alrededor de las respuestas que puedan darse a tres preguntas clave: *¿qué producir?*, *¿cómo producir?* y *¿para quién producir?* Históricamente, las sociedades han puesto en práctica diversas respuestas a estas preguntas, de las cuales se han derivado distintas formas de organizar la actividad económica propiamente dicha, aunque la mayor parte de ellas han tomado como referencia un determinado modelo de organización. Los posibles «modelos» (p. ej., la economía de mercado o los sistemas basados en la propiedad colectiva de los medios de producción, ya sean con decisiones centralizadas o no centralizadas) se basan en un conjunto de principios esenciales que dan coherencia al modelo, pero también en la existencia o el reconocimiento de determinadas instituciones y en unas reglas que, con posibles variantes, regulan las relaciones entre los sujetos y el desarrollo de las actividades económicas propiamente dichas.

El marco general en el que se desenvuelve la actividad económica de un determinado país constituye su sistema económico y puede definirse como «el conjunto de *principios, instituciones y normas* que traducen el carácter de la organización económica de una determinada sociedad». Bien sea el resultado de una decisión democrática (normalmente reflejada en la Constitución del país), o bien el resultado de la imposición por parte de un dictador o de una minoría social, el «sistema económico» exigirá no sólo la aceptación de un conjunto de principios, sino la aprobación o adopción de una serie de decisiones básicas. Normalmente, éstas incluirán desde la definición de los derechos de los distintos agentes sobre las cosas, hasta los mecanismos que se consideran más adecuados para asignar los recursos, la distribución de lo producido entre quienes participan en el proceso productivo o, sin agotar la relación, a quien corresponde la responsabilidad de abordar y resolver los problemas económicos del país o el suministro de determinados bienes considerados de interés colectivo.

Obviamente, las opciones elegidas en una serie de puntos y aspectos esenciales para la vida económica y social desembocarán en uno u otro tipo de sistema económico. El reconocimiento del derecho a la propiedad sin límites, o con unos límites muy amplios, define, por ejemplo, un tipo de relaciones económicas entre los sujetos que componen una sociedad que son completamente distintas de si lo que se acepta es la propiedad colectiva de los bienes de producción. Y de igual modo, el sistema económico será sustancialmente distinto si el principio de solidaridad es el que se impone en materia de distribución, en lugar de unos criterios basados en el interés individual.

Las opciones adoptadas en el campo económico no son en absoluto ajenas a otras de carácter esencialmente político. Se ha afirmado, por ejemplo, y con razón, que el sistema de decisiones descentralizadas que implica la implantación de una economía de mercado exige un sistema político democrático, donde las libertades de los individuos sean reconocidas y respetadas. Históricamente se comprueba, igualmente, que un sistema económico autárquico únicamente puede perdurar bajo un régimen político autocrático o dictatorial. Y la experiencia de los sistemas socialistas basados en la planificación centralizada (la URSS y los países que siguieron su modelo) implicaron siempre un claro recorte de las libertades de los ciudadanos, incluso en aquellos casos (Hungría, Polonia) en los que se introdujeron elementos del sistema de mercado.

En este sentido, conviene recordar que la alternativa de organización económica adoptada en un determinado país tendrá siempre mucho que ver con los principios políticos aceptados, con los poderes políticos, con la organización social, con el papel de las fuerzas armadas y, en último término, con la naturaleza y estructura del poder que exista en un momento dado en una sociedad. Economía y política *no son compartimentos estancos*, ni realmente separables.

En definitiva, el sistema económico se basa siempre en una serie de principios y opciones que tienen un claro contenido político y moral. Es más, el sistema económico está muy directamente vinculado al sistema político, y viceversa, y ambos constituyen, a su vez, dos de los «subsistemas» del «sistema social».

El sistema económico: ¿un fin o un medio?

Los debates sobre las virtudes, la viabilidad y las supuestas ventajas de los distintos sistemas económicos han generado miles de páginas en los medios de comunicación y en la literatura científico-académica de carácter político, sociológico y filosófico.

Una de las conclusiones que se deduce de los análisis comparativos es que ningún sistema económico ha resultado ser plenamente satisfactorio. Algunos sólo son ya reliquias del pasado. Otros, como los ensayados por la URSS y en los países que estuvieron en su órbita, han fracasado de forma bastante estrepitosa, aunque en su haber puedan anotarse determinados logros. Y los sistemas que actualmente existen en los países democráticos, esencialmente basados en los principios del mercado, han mostrado siempre dificultades para combinar de forma satisfactoria los principios de *eficiencia* y de *equidad*.

Un aspecto que fue objeto de debate en el pasado y que aún sigue teniendo cierta actualidad es el de si el sistema económico es un «fin en sí mismo», o si es simplemente un «medio» que, como tal, sirve para facilitar el logro de los auténticos fines, ya sean éstos de carácter marcadamente económico (el crecimiento, el pleno empleo o la mejora del bienestar material) o de tipo mucho más político, como priorizar la libertad o la solidaridad.

Para un gran número de autores, y no solamente economistas, sino también estudiosos de la Ciencia Política, el sistema económico ha sido considerado siempre como un *medio* para alcanzar los fines realmente deseados por la sociedad. En Economía, el lejano rastro de esta posición lo encontramos en la mayoría de los clásicos y, por supuesto también, entre los primeros neoclásicos y en una gran parte de las corrientes teóricas más recientes. El sistema de economía de mercado se considera prácticamente *un dato* (el marco de operaciones de la economía) y lo que centra las preocupaciones de una gran mayoría de ellos son los *problemas concretos* que se producen y, sobre todo, los que se relacionan más directamente con el logro de la más eficiente asignación de los recursos, el crecimiento sostenido de las economías y el mantenimiento de los grandes equilibrios.

Considerar el sistema (sea de carácter socialista centralizado o capitalista basado esencialmente en el libre mercado) como un *medio* equivale a valorarlo —esencialmente— como una forma de resolver los problemas de la producción, la distribución y el consumo. En consecuencia, el sistema en cuanto tal prácticamente no se discute. Lo que importa son los problemas concretos que surgen para lograr unos determinados objetivos económicos (crecimiento, empleo, estabilidad de precios, etc.) y las posibles acciones o medidas que pueden contribuir a resolverlos y/o a lograr que el «sistema» opere con la máxima eficiencia.

En función de esta toma de posición, determinados problemas, y esto es particularmente válido entre los defensores a ultranza del sistema de mercado, pueden incluso contemplarse como el resultado del mal funcionamiento de este último, bien sea por la irregular actuación de algún/os sujeto/s que impiden o dificultan su adecuado funcionamiento (los monopolios, los acuerdos sobre precios entre proveedores, etc.), o bien por una excesiva intervención del Estado en la economía, que impide los ajustes vía costes, productividad y precios. Por tanto, en bastantes casos, lo que conviene hacer es restablecer los mecanismos de mercado y salvaguardarlos de cualquier interferencia que impida su buen funcionamiento. El mercado es, así, el medio imprescindible para que el bienestar material de la sociedad pueda mejorar y para que se realicen los ajustes que la economía requiere.

En su obra *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, publicada por primera vez en 1942, J. A. Schumpeter manifestó importantes reservas a la idea de considerar el sistema económico como un simple «medio». Al comparar, desde una perspectiva esen-

cialmente teórica, el capitalismo y el socialismo «puros», no sólo puso en duda la primacía del primero sobre el segundo en términos de *eficiencia*, sino que se permitió traspasar el terreno estrictamente económico y propuso «valorar» ambos sistemas desde una óptica bastante más amplia: la sociopolítica. «Incluso si la humanidad fuera tan libre para elegir como lo es el empresario entre dos máquinas competitivas —afirma Schumpeter en la citada obra—, no se desprende ningún juicio de valor de los hechos y relaciones que he intentado poner de relieve. En cuanto se refiere al rendimiento económico, no se desprende que los hombres sean “más felices” o que “estén mejor” en la sociedad industrial moderna de lo que lo fueron en un condado medieval... Además, como tendré ocasión de señalar al discutir la alternativa socialista, uno puede preocuparse menos por la eficiencia del proceso capitalista al producir valores económicos y culturales, que por la clase de seres humanos que resultan del mismo». Y añade seguidamente: «Incluso si *todos* los sistemas socialistas que pueden imaginarse fueran menos eficientes que *cualquiera* de las múltiples variedades que puede adoptar la economía capitalista, un gran número de individuos se sentirían “mejor”, “más contentos” o “más felices” en un sistema socialista que en uno de carácter capitalista»; «los socialistas convencidos se sentirán satisfechos por el hecho de vivir en una sociedad socialista».

Esta valoración, que esencialmente supone considerar el sistema *como un fin deseable en sí mismo*, entraña por supuesto una visión que va mucho más allá de los simples resultados económicos. El problema no es, por tanto, si el sistema A es económicamente más eficiente que el B, sino si el sistema A garantiza el logro de unos determinados valores (p. ej., la libertad o la solidaridad) y si sus «resultados» en otros terrenos distintos del económico (el cultural, el de los valores humanos, etc.) son realmente los más deseados por la sociedad.

Desde una óptica orientada a la defensa del capitalismo como sistema, Jacob Viner también aceptó esta consideración del sistema económico como «fin» y no como «medio». Refiriéndose a los esfuerzos que en los años cincuenta y primeros sesenta se hacían para comparar los logros de los dos países considerados como «modelos» de capitalismo y de socialismo, respectivamente (los EE.UU. y la URSS), este autor niega que tal comparación puede limitarse al terreno de la *eficiencia* y a los posibles *logros en términos de crecimiento económico*. «Si todas las estadísticas de la URSS consiguieran demostrar que la eficiencia de su economía es mayor y que su crecimiento es superior, ello no induciría nunca a numerosos ciudadanos a dejar de preferir vivir en una sociedad capitalista».

2.2 LOS PRINCIPIOS Y ELEMENTOS BÁSICOS DE UNA ECONOMÍA DE MERCADO

El hecho de que el «sistema de economía de mercado» constituya hoy la base del marco real en el que se desenvuelven las economías más industrializadas, así como una buena parte de las intermedias y en vías de desarrollo, obliga a que profundicemos algo más en algunos puntos básicos, en sus limitaciones y en las causas que pueden justificar la intervención del Estado.

El sistema de economía de mercado descansa esencialmente en el principio de la **libre iniciativa del individuo** para tomar decisiones en el terreno económico. En el

sistema de mercado, cada agente, cada sujeto que opera dentro del mismo, debe poder decidir libremente qué va a consumir (si es consumidor), qué va a producir y/o utilizar para producir (si es productor), o cómo va a emplear sus recursos (en cuanto sea propietario de algunos de ellos). En un sistema de mercado, los consumidores son quienes deciden qué bienes y servicios adquieren de acuerdo con sus preferencias y con los medios de que disponen, lo que implica que pueden poner en práctica lo que ha dado en llamarse la **soberanía del consumidor**, a la que con tanta frecuencia se ha situado en el centro mismo del sistema. Los productores ofrecen los bienes y servicios que consideran conveniente producir y deciden igualmente con qué medios y mediante qué procedimiento los producirán a efectos de **maximizar el beneficio**. Y por último, quienes son propietarios de determinados medios o recursos (sean tierras, capital o trabajo) deben poder decidir también libremente cómo los emplearán para obtener la contraprestación que, según su punto de vista, es la más adecuada en razón de la oferta y de la demanda.

Para que este juego de intereses y criterios individuales pueda funcionar, alcanzando soluciones que sean compatibles entre sí y lo más satisfactorias posible para los distintos agentes, hay que dejar operar al mercado, que constituye la institución central del sistema. El **mercado** es, en esencia, el encuentro y confrontación de intereses entre diversos agentes económicos, unos son oferentes (de lo que ya disponen o de lo que han producido) y otros son demandantes (de bienes, servicios o factores). Quienes compran obtienen lo que desean mediante una contrapartida que en tal caso es aceptada por los que ofrecen el bien, el servicio o el factor deseado.

Los economistas han definido el mercado «no como un lugar determinado, donde tienen lugar las compras y ventas, sino como todo un territorio en el que las partes están unidas por relaciones de libre comercio, de tal modo que los precios se nivelan con facilidad y prontitud». El término «territorio» que aparece en esta frase de Cournot fechada en 1838 puede parecer actualmente un residuo de carácter topográfico, y seguramente lo es, pero puede entenderse también como un campo de flujos de intercambio. De hecho, lo que la definición subraya es la misión que tiene el mercado de conducir a la determinación de un precio para cada uno de los bienes/servicios intercambiados. Edgeworth, en 1881, ya dio al mercado el significado de «campo de competencia», abandonando referencias topográficas o descriptivas y subrayando su principal propiedad: multiplicidad de sujetos y divisibilidad de los objetos de contratación, de lo que se desprende la condición de que cada agente o individuo es libre de contratar con otro individuo cualquiera, o con un número indefinido de individuos que, a su vez, forman parte de un conjunto infinitamente numeroso.

Como es obvio, no existe un solo mercado, sino *múltiples* mercados que permiten informarse, confrontar los respectivos deseos e intenciones y otorgar un valor a las cosas o bienes objeto de un posible intercambio. Analíticamente, esta multiplicidad de mercados suelen clasificarse en dos grandes grupos: los *mercados de productos y servicios* (donde quienes confrontan sus deseos son los consumidores, por una parte, y los productores, por otra) y los *mercados de factores* (que reflejan la confrontación entre quienes demandan factores de producción —capital, trabajo, recursos naturales—, que generalmente son las empresas, y quienes disponen de dichos factores y están dispuestos a intercambiarlos). En cada mercado concreto, los deseos e intenciones de los consumidores, de los productores y/o de quienes poseen los recursos se hacen compatibles a través del precio de cada bien. La regla de juego de las confrontaciones entre de-

RECUADRO 2.1. ALGUNAS REFERENCIAS DE INTERÉS SOBRE LOS SISTEMAS ECONÓMICOS

«Casi los únicos requisitos para llevar a un Estado desde la más baja barbarie hasta el más alto grado de opulencia son: paz, impuestos soportables y una administración de justicia tolerable».

Adam Smith, *La riqueza de las Naciones*, 1776.

«La sociedad capitalista es la realización de lo que llamaríamos la democracia económica, donde... el poder que está en manos de los emprendedores y capitalistas sólo puede adquirirse a través de las votaciones de los consumidores que tienen lugar diariamente en el mercado».

Ludwig von Mises, *Socialism*, 1936.

«La experiencia corriente sugiere que el socialismo no es una etapa ulterior al capitalismo, sino un sustituto de éste, un medio por el cual las nacio-

nes que no participaron en la Revolución Industrial pueden imitar sus conquistas técnicas; un medio para conseguir una rápida acumulación bajo un conjunto diferente de reglas de juego».

Joan Robinson, *Marx, Marshall, Keynes*, 1955.

«Los fallos principales de la sociedad económica en que vivimos son su incapacidad para proporcionarnos plena ocupación y su distribución arbitraria y no equitativa de la riqueza y la renta... Los actuales sistemas políticos autoritarios parecen resolver el problema del desempleo a costa de la eficiencia y de la libertad... quizás sea posible mediante un análisis correcto del problema curar el mal preservando la eficacia y la libertad».

J. M. Keynes, *Teoría General del Empleo, el interés y el dinero*, 1936.

mandantes y oferentes es, en definitiva, el intercambio: cada agente únicamente obtiene lo que compra si entrega una contrapartida —normalmente expresada en dinero— que satisface a quien ofrece el bien, el servicio o el factor.

Pero para que este libre juego de intercambios pueda darse es necesario que el «sistema económico» reconozca algunos **principios institucionales básicos**, entre los que destacan especialmente los cuatro siguientes:

- El derecho a la propiedad individual.
- El derecho a contratar e intercambiar libremente.
- La libertad en la prestación del trabajo.
- La libertad de emprender y correr riesgos.

Reconocer el derecho a la propiedad individual supone admitir que el individuo o agente que detenta la propiedad puede decidir libremente sobre los bienes que tiene y que él es quien controla exclusivamente los bienes o servicios que desea consumir o intercambiar. La libertad de contratar e intercambiar supone que el individuo puede —libremente— comprar, alquilar, vender, prestar o tomar prestado, etc. La libertad de trabajo implica reconocer que es el individuo quien elige la actividad que va a realizar, dadas unas determinadas condiciones y necesidades, y que, además, puede cambiar posteriormente su decisión con plena libertad. Por último, la libertad de emprender significa reconocer que cualquier individuo o asociación de individuos puede desarrollar una determinada actividad productiva asumiendo los correspondientes riesgos que ello pueda comportar.

Si estos derechos y libertades se reconocen a cualquier individuo y si cada uno de ellos persigue unos objetivos (también individuales) que son los que le satisfacen, la

concurrentia debe ser la consecuencia natural y lógica. Cada individuo tiene unas necesidades que son numerosas y casi insaciables. Los bienes y los recursos que podrían satisfacerlas son limitados. Su adquisición es posible a través de intercambios libremente aceptados con otros sujetos, lo que implica una contrapartida. Dicha contrapartida deberá ser —al menos— de igual cuantía que la que estarían dispuestos a satisfacer quienes también desean dicho bien o servicio. La limitación de bienes y servicios disponibles no permite que todos puedan ser satisfechos. Y el **precio** es, entonces, el indicador de la contraposición entre oferta y demanda del bien o servicio objeto de transacción.

Al comparar las economías de mercado con las de planificación central, el profesor G. Halm subrayó cuatro características con las que podemos cerrar esta descripción de los elementos de base del «sistema» de economía de mercado desde una perspectiva general:

- a) Los factores de producción —trabajo, tierra o recursos naturales, capital y tecnología— son de propiedad privada y la producción se realiza gracias a la iniciativa de unas empresas que son privadas.
- b) Los ingresos o rentas se reciben en forma de dinero, vendiendo servicios, bienes o factores y obteniendo beneficios.
- c) Los agentes o miembros de una economía basada en el mercado tienen libertad de elección respecto a lo que desean consumir, invertir, ahorrar o emplear.
- d) Las economías de mercado no están planificadas, ni controladas, ni reguladas por el gobierno. Éste debe atender algunas necesidades colectivas, pero no compete con empresas privadas ni toma decisiones sustituyendo a los consumidores ni a los productores.

2.3 VENTAJAS Y PROBLEMAS DEL SISTEMA DE MERCADO

La literatura sobre análisis comparado de los sistemas económicos ha desarrollado con amplitud el elenco de ventajas e inconvenientes de cada uno de ellos. En especial, al confrontar el sistema *capitalista* —basado en el mercado— con el sistema *socialista*, originado en el modelo soviético de planificación centralizada que se implantó en la URSS a partir de la Revolución de 1917 y que más tarde se extendió a una serie de países europeos (Polonia, Alemania del Este, Hungría, Rumanía, Bulgaria...), así como —bajo fórmulas no siempre coincidentes— a otros países del mundo: China, Corea del Norte, Cuba, o a la antigua Yugoslavia, entre otros.

Subrayar las ventajas que normalmente se han venido atribuyendo al sistema de mercado y también sus inconvenientes o los problemas que resuelve mal es absolutamente necesario en el contexto de este libro para comprender al menos dos cuestiones: la primera, que los sistemas «reales» basados en la economía de mercado se suelen apartar del modelo teórico ideal; la segunda, que los «fallos del mercado» han justificado la incorporación del Estado como sujeto activo en la economía, para alcanzar objetivos no cubiertos automáticamente o para evitar/suavizar costes no deseados. Ello fundamenta, en buena parte, la puesta en práctica de las políticas económicas.

Pero, como también se indicará y se analizará en otros capítulos del libro, la intervención del Estado puede traspasar los límites de lo conveniente, o al menos de lo deseable, para que el mercado cumpla realmente su papel dentro del sistema. El resultado puede ser, entonces, la pérdida de algunas de las ventajas que se atribuyen al propio

sistema de libre mercado, una de cuyas principales manifestaciones sería y es la aparición de *rigideces* que dificultan los posibles ajustes que el mercado debería provocar cuando se producen choques o cambios que afectan a la economía. Asimismo, las actuaciones y las crecientes obligaciones de gasto asumidas por el Estado pueden generar desequilibrios graves en las economías. Todo lo cual ha dado lugar a la aparición de lo que la literatura económica viene calificando como «los fallos del sector público», a los que también nos referiremos más tarde.

2.3.1. Las ventajas atribuidas al mercado

Sin que el orden en que se presentan indique su mayor o menor relevancia, las principales ventajas que suelen destacarse son las siguientes:

1. El sistema de mercado permite que los recursos económicos *se asignen con más eficiencia* que cualquier otro sistema. El mercado implica especialización, por lo que cada uno producirá aquello para lo que está mejor dotado o en lo que tiene una ventaja comparativa. El mercado implica una evaluación continua de los costes y beneficios, lo que llevará a que los recursos se asignen de acuerdo con esta valoración, y si lo que se persigue es el máximo beneficio (rentabilidad), se impondrá una buena asignación de los recursos escasos con los que cuenta cada individuo o agente y la propia sociedad en su conjunto.
2. El comportamiento egoísta (búsqueda del propio bien o, mejor, del propio beneficio) y competitivo de los agentes *conduce a lograr la solución más adecuada* para el conjunto. En cada sector de la vida económica los mercados aseguran —en principio— la coordinación entre las decisiones independientes de los agentes individuales. Un mercado es el encuentro y confrontación entre los oferentes y los demandantes. Si los mercados pueden funcionar con plena libertad serán eficientes, en el sentido de que garantizan la realización permanente del equilibrio económico más satisfactorio posible, tanto para los individuos como para la colectividad.
3. El sistema de toma de decisiones de carácter descentralizado por parte de los productores y de los consumidores reduce claramente los *costes de información y de transacción*, cosa que no sucede en cualquier otro sistema donde sea preciso recoger y acumular la información para, más tarde y a nivel colectivo, tomar decisiones y definir las líneas de actuación de la economía, a las cuales se «sujetarían» (o deberían sujetarse, supuestamente) las decisiones de los productores y de los consumidores.
4. El sistema de mercado *respeta la libertad* del individuo. El comportamiento de cada agente o unidad no se encuentra «regulado» directamente por nadie en particular. El «voto» de cada individuo se expresa en el mercado con sus propias preferencias y su dinero o los recursos de los que dispone.
5. Los cambios en los precios relativos y la competencia inducen la *rápida introducción de innovaciones y cambios técnicos* en los productores; inducen a efectuar los cambios necesarios en la producción (proceso de producción y productos/servicios ofrecidos); e inducen también a reformar lo que sea necesario en la organización de la unidad productiva para poder subsistir en un mercado con-

currido y competitivo. Si algo han demostrado las economías de mercado en la realidad es su enorme capacidad de readaptación a los cambios y de generación de innovaciones.

6. Los desequilibrios que se producen en una economía de mercado *tienden a ser sólo temporales*. El funcionamiento de un mercado concurrencial tiene la ventaja de eliminar automáticamente (o con un desfase de tiempo relativamente corto) cualquier desequilibrio que sea consecuencia de un choque que haya afectado a la oferta o a la demanda.

Si los precios son fijados por las autoridades públicas y no por la negociación libre, es bastante más difícil que se ajusten para reabsorber los desequilibrios. Las carencias de un bien —por insuficiencia de oferta o por exceso de demanda— provocan de inmediato colas de espera; los demandantes serán atendidos por orden hasta agotar las existencias (o bien se introducirán criterios ventajosos para determinados grupos: según edad, sexo, vinculación a un grupo político, etc.). Los excesos de oferta de bienes (sobreproducción) o de factores (trabajo, capital) tenderán a persistir también mientras los precios, el interés o los salarios no se revisen a la baja. Mientras tanto, el despilfarro o el mal empleo de los recursos (incluyendo su desempleo) persistirían.

Por el contrario, los precios establecidos vía mercado juegan un papel de indicadores o de señal para una correcta asignación de los factores a las distintas actividades productivas, y también para ajustar la demanda de los consumidores a una escasez de bienes ofrecidos (que en bastantes casos tenderá, además, a ser transitoria, puesto que el alto precio incitará que se produzcan aumentos en la producción de tales bienes). Un ajuste del mismo tipo deberá producirse siempre que se produzca un choque o cambio que implique una elevación de los costes de producción y, por consiguiente, de los precios.

INTERNET.—El Instituto von Mises tiene un portal que difunde las ventajas del **sistema económico capitalista** y puede ser consultado en <http://mises.org/>

2.3.2. Los fallos del mercado

La literatura *crítica* sobre el mercado y sus fallos es bastante extensa. En muchas obras, la enumeración de los defectos y problemas que no resuelve bien el mercado se ha orientado, casi exclusivamente, a razonar la necesidad de que las autoridades intervengan para corregirlos o para «regular» su funcionamiento y evitar/suavizar algunos de sus «fallos» y lagunas. En otras, particularmente en las publicadas hasta hace pocos años, las críticas tuvieron una orientación mucho más radical: demostrar que el sistema «capitalista» basado en el libre mercado funcionaba inadecuadamente y que, sobre todo, no atendía las auténticas necesidades y objetivos sociales. La consecuencia natural de muchas críticas de este tipo era la necesidad de sustituir dicho sistema por otro; generalmente, el socialismo, bien fuese con un sistema de decisiones centralizadas o con una cierta combinación de planificación central y de mercado.

El catálogo de los fallos que normalmente se han denunciado en el funcionamiento de las economías de mercado es relativamente extenso. Sin embargo, ha habido y hay coincidencia en subrayar algunos que son fundamentales y que, de alguna manera, incluyen a otros cuya relevancia parece inferior o que son colaterales. Los más destacados son los siguientes:

1. Existencia y riesgo de desarrollo de mercados no competitivos.
2. Existencia de efectos externos.
3. Bienes públicos.
4. Rendimientos crecientes.
5. Mala o insatisfactoria distribución de la renta.
6. Fallos en el logro de algunos objetivos: empleo, estabilidad, crecimiento.
7. Necesidades preferentes e indeseables.
8. Impulso a la insolidaridad y a las posiciones antagónicas, más allá del mundo económico.

Siquiera de forma breve, razonaremos el contenido de cada uno de estos *fallos*.

1. *Mercados no competitivos*

Uno de los aspectos esenciales del sistema de libre mercado lo constituye el hecho de que los mercados sean competitivos. Sin embargo, la realidad muestra que ello no siempre ocurre (existencia de uno o muy pocos demandantes y/o oferentes) y que, por otra parte, algunos agentes pueden tratar de eliminar la competencia por diversas vías: tratando de alcanzar una posición de monopolio; de lograr acuerdos entre oferentes que supongan la eliminación de la competencia; empleando prácticas tendentes a eliminar algún competidor... Incluso puede ocurrir que simplemente los mercados sean imperfectos, existiendo solamente uno o muy pocos demandantes u oferentes. En este último caso, si existen rendimientos crecientes de escala, el productor/oferente puede destruir o eliminar a cualquier competidor.

Si una empresa tiene poder de monopolio en un determinado mercado (cosa que puede ocurrir por distintos motivos: desde razones de tipo político-administrativo ligadas a una concesión, hasta el simple hecho de tener una patente en propiedad de un producto), puede elevar el precio de su producto con respecto al coste marginal. Los demandantes o consumidores podrán adquirir una menor cantidad del bien en cuestión que si se estuviese operando en régimen de competencia perfecta, lo que implica que su grado de satisfacción será más reducido. La competencia imperfecta —como demuestra la teoría económica— genera ineficiencia y una menor satisfacción de los consumidores.

2. *Existencia de efectos externos*

Las «externalidades» o efectos externos existen cuando *no se incorporan* a los precios del mercado todos los efectos secundarios de la producción o del consumo. En otras palabras, cuando el precio no recoge determinados costes que se producen, con los cuales no carga el productor sino otras personas o cosas, o en otro sentido, cuando alguien (consumidor o productor) obtiene unas ventajas o beneficios a las que no contribuye directamente.

Un ejemplo típico del primer tipo sería el caso de una empresa elaboradora de productos químicos que genere humos tóxicos que o bien provoquen daños reales en los cultivos más próximos o en un bosque de propiedad comunal o privada, o bien que afecten directamente a la salud de las personas que habitan en el entorno. La contaminación del agua o del aire ocasionada por muchas actividades productivas constituye otra fuente de ejemplos de externalidades negativas que el mercado, en cuanto tal, no

suele recoger si no intervienen las autoridades para imponer medidas que impidan dichos daños o bien compensaciones económicas que permitan cubrir la reparación de los daños causados (lo que supone, en definitiva, que tales costes se incorporen a los precios de los productos y servicios).

Un ejemplo del segundo tipo son los beneficios que pueda obtener una empresa o un particular por el hecho de que se construya una nueva vía de comunicación que discorra cerca de una propiedad rústica cuyo valor —a efectos de posibles construcciones residenciales o para instalar nuevas empresas— aumente de forma inmediata. Igualmente, la extensión de la sanidad de tipo preventivo (p. ej., mediante el suministro de vacunas o la aplicación de medidas que tiendan a erradicar las causas de una enfermedad) no sólo beneficia a quienes más directamente son atendidos, sino a casi toda la colectividad, ya que disminuye el riesgo de contraer esas enfermedades. Ejemplos similares pueden encontrarse en los campos de la educación y de la cultura, cuyos beneficios se difunden siempre más allá de quienes puedan aparecer como los beneficiarios más directos.

En la mayoría de los casos, el mercado no valora ni tiene en cuenta las externalidades positivas ni las negativas. Estas últimas, en particular, cargan sobre personas o cosas completamente ajenas a quien las origina, el cual obtiene así unos beneficios. En los países más desarrollados, la preocupación por el medio ambiente está afrontando el problema de las externalidades negativas relacionadas con los contaminantes y el deterioro del medio ambiente.

3. *Deficiente o nula valoración de los bienes públicos*

Para los bienes privados, el mercado permite que las preferencias individuales se pongan de manifiesto. De hecho, si los consumidores no revelan dichas preferencias, difícilmente lograrán adquirir los bienes o servicios que desean. Sin embargo, hay bienes que son públicos (bienes o servicios de los que disfrutan o pueden disfrutar muchos ciudadanos, pero en los que no puede excluirse a quien no pague o no quiera pagar por su uso o simple existencia).

La defensa nacional o la vigilancia policial constituyen dos buenos ejemplos. Son bienes de los que se benefician muchos o todos los ciudadanos y de cuyo «consumo» —por tanto— nadie puede ser excluido; no existe garantía de que se manifiesten las preferencias individuales y no puede privarse de su disfrute o consumo a quien no lo haga, y/o a quien no esté dispuesto a pagar por disfrutar del bien público en cuestión sin contrapartida. Problema que, como señala Frey, suele calificarse con frecuencia como «la tragedia de los comunes», o el problema del «gorrón» (*free rider*).

En definitiva, los bienes públicos son bienes que siendo necesarios a la colectividad, no pueden producirse por el sector privado sujetándose a las reglas del mercado, ya que lo más seguro es que en tal caso no existirían demandantes dispuestos a pagar su precio ni, por tanto, productores dispuestos a asumir las pérdidas que se generarían.

4. *Existencia de rendimientos de escala crecientes*

Hay actividades en las que las economías de la producción en gran escala son tan importantes que hacen ineficaz la solución competitiva que supone la existencia de muchas empresas que compiten para una demanda dada y limitada. Se produce, así, una contradicción entre una de las exigencias de la libre competencia (que exista un gran

número de oferentes) y el funcionamiento eficaz de las mismas (posición de óptimo económico o en su proximidad); las economías de escala derivan en unos costes de producción decrecientes a largo plazo, lo que a su vez, dada la limitación de la demanda, acaba (o puede acabar) provocando la concentración del mercado en un reducido número de empresas eficaces o incluso en una sola. Las condiciones de producción óptima exigen que los precios de venta en el mercado deben igualarse a los costes marginales; pero si lo que se crean son mercados imperfectos con pocos vendedores, éstos tienen un poder de control sobre los precios que permite sortear la regla óptima del precio = coste marginal. Aparte de los posibles beneficios de quienes disfruten de la citada posición, la asignación de recursos no será en modo alguno la óptima y el mercado —por sí mismo— no dará solución al problema.

5. *Mala o insatisfactoria distribución de la renta*

El mercado, se ha dicho, es ciego y no se preocupa de la situación personal de los individuos ni de los problemas relacionados con el objetivo de tender hacia una mayor igualdad en la distribución de la riqueza. Ricos y pobres no compiten nunca en términos de igualdad, incluso bajo unas supuestas condiciones de competencia «perfecta». El mercado tampoco soluciona la necesidad de que cualquier ser humano, por el hecho de serlo, tenga cubiertas sus necesidades básicas mínimas. El mercado no proporciona una respuesta positiva a una situación de debilidad por parte de un individuo o un grupo de individuos. En definitiva, los mecanismos de mercado tienden espontáneamente a premiar a los más fuertes y a los que más tienen. La distribución de la renta que normalmente resulta del libre mercado responde a criterios de *eficiencia*, pero no a principios de *equidad*.

6. *Fallos en solucionar los desequilibrios y el crecimiento de la economía*

La experiencia histórica ha demostrado que, contrariamente a lo que sostiene la teoría, las economías de mercado tienen dificultades para dar solución a los desequilibrios y para favorecer el máximo crecimiento. La crisis de 1929 supuso el aldabonazo más serio y dramático en este sentido. El retorno al pleno empleo de los recursos dio claras muestras de no producirse espontáneamente. La teoría keynesiana aportó una explicación al hecho de que una economía pudiera estar en equilibrio sin alcanzar, simultáneamente, el empleo total de los factores disponibles. La principal recomendación de la citada teoría fue, precisamente, que las autoridades debían intervenir directamente para que la actividad económica pudiera recuperarse en las fases de recesión y para moderar su ritmo en los momentos en que la demanda agregada alcanzase niveles excesivos que generan desequilibrios.

El mercado tampoco garantiza, según se deduce de la experiencia, el logro efectivo del potencial de crecimiento de una economía. Y cuando en los setenta surgen los problemas de estancamiento con inflación (veáse Capítulo 7), queda también muy claro que no puede esperarse que el mercado resuelva con rapidez la raíz de tales problemas.

7. *Necesidades preferentes e indeseables*

Musgrave fue quien propuso la denominación de necesidades preferentes (*merit wants*) para designar aquellos bienes que se considera que deben ser suministrados por la autoridad (a veces, exigidos incluso coactivamente), dada su importancia individual y so-

RECUADRO 2.2. ¿ES LIBRE EL INDIVIDUO EN UN SISTEMA DE MERCADO?

El profesor G. Halm, sin duda uno de los defensores del sistema de economía de mercado, subrayó sin embargo en su obra *Economic Systems* (Holt, Rinehart and Winston, Inc., N. York; versión castellana: *Sistemas Económicos*, Ed. Rialp, Madrid, 1964) algunos puntos que permiten cuestionarse la libertad real de los individuos dentro de un sistema capitalista. Seleccionamos algunos párrafos.

«La fuerza rectora de la economía de mercado libre no es su dirección por parte del gobierno, porque esto sería incompatible con el carácter no planificado de tal economía. Por la propia lógica del sistema puede confiarse en que las economías privadas actuarán adecuadamente. El modelo de la economía de mercado libre incluye la fuerza directora del motivo beneficio y la fuerza de contención de la competencia. En abstracto, el modelo funcionará por sí mismo sin necesidad de una dirección consciente.

Es completamente obvio que la economía de mercado libre ofrece un grado de libertad de acción del que no pueden disfrutar los miembros de una

economía planificada, pero, sin embargo, es importante que reconozcamos el carácter limitado de esa libertad. La libre elección del consumo y la ocupación no significan demasiado para la persona que tiene una cantidad limitada para gastar en bienes de consumo y en educación. Además, la libre elección está limitada a las posibilidades ofrecidas en el mercado. Nosotros podemos vender nuestros servicios en el mercado solamente por el precio que en él prevalece y no por lo que nosotros querríamos obtener y, de la misma forma, no podemos vender nada si no existe demanda».

«El miembro de la economía de mercado es “libre” también en el sentido negativo de que nadie es responsable de él, ni él es responsable de otros. Si se encuentra en situación de desempleo o en quiebra, él tendrá que soportar las consecuencias. Este aspecto negativo de nuestro modelo —añadía en aquellos momentos Halm— tiene poco peso, en tanto que *supongamos* (el subrayado es nuestro) su perfecto funcionamiento. El paro se presentará solamente en raras ocasiones y por espacios breves».

cial. Es el caso de la educación de todos los ciudadanos hasta un cierto nivel que se considera mínimo, la garantía de una atención sanitaria básica o la propia disponibilidad de vivienda.

No son, realmente, bienes públicos, ya que en el mercado se produce una oferta y una demanda (p. ej.: de educación, de sanidad, de viviendas). Pero los mecanismos de mercado no parecen garantizar el acceso a estos bienes por parte de todas las capas sociales.

En sentido contrario, el mercado puede dar lugar a la satisfacción de necesidades que social o individualmente aparecen como «indeseables», lo que induciría la conveniencia de obstaculizar o limitar la compraventa. Los consumos de bebidas alcohólicas, de tabaco o de drogas podrían constituir ejemplos de ello. El mercado puede operar en dirección contraria a lo que parecería conveniente: la demanda de bebidas alcohólicas o de drogas generará más oferta, movida por la rentabilidad y no por valoraciones basadas en su conveniencia individual/social.

Un punto que importa dejar planteado, sin embargo, es que en el supuesto de que las necesidades «preferentes» y las «no-deseables» pudieran quedar bien definidas, subsistiría el difícil problema de graduar su importancia y extensión, que, a su vez, determinaría —en su caso— el grado y tipo de intervención que el sector público debe llevar a cabo.

8. *Derivaciones insolidarias en la conducta social*

Uno de los aspectos negativos que se atribuye al sistema de mercado se relaciona con el tipo de conductas que fomenta en los individuos. Evidentemente, y como punto de

partida, las relaciones entre los miembros de la economía de mercado libre son más bien antagónicas que armónicas. Las economías privadas, los agentes que operan en el mercado se enfrentan como compradores y vendedores (con sus propios intereses, normalmente de signo contrario), como empresarios y trabajadores, y como competidores siempre en el terreno de la producción. La economía de mercado no exige, en principio, más integración social para resolver los problemas que la producida a través de la llamada «mano invisible», cuyo fundamento es la competencia y no la cooperación consciente entre los individuos. Este espíritu de competencia se traslada fácilmente a otros terrenos del comportamiento social, en una dirección que no es precisamente la de la solidaridad y la colaboración.

9. *Otros posibles problemas*

La literatura económica incorpora también otros «fallos» del mercado que conviene dejar, como mínimo, apuntados, aunque no nos detendremos en examinarlos.

Por ejemplo, el hecho de que la asignación de recursos puede estar influida o sesgada por la posibilidad de lo que ha dado en calificarse como un «riesgo moral» (*moral hazard*). Esto sucede cuando el asegurador de un riesgo no puede distinguir adecuadamente entre un riesgo en sentido estricto (p. ej., que una casa se incendie por la caída de un rayo) y la simple negligencia (la casa se quema por un descuido del dueño, que no tuvo la preocupación de asegurarse). Puede existir, igualmente, una inadecuada asignación de recursos motivada por una «selección desfavorable». Esto sucede si el asegurador no puede aplicar una prima mayor para riesgos «malos» respecto a los «buenos», lo que daría lugar a una falta de mercado para ciertos tipos de riesgo y a que, por tanto, las correspondientes actividades —socialmente valiosas— no lleguen a realizarse.

El sistema de mercado suele ser bastante inefectivo y lento en provocar efectos en los productores cuando surgen problemas de elevada urgencia, como sucede cuando un temporal o un terremoto provocan daños o cuando se produce un conflicto bélico.

INTERNET.—Para la búsqueda de información sobre **competencia** y **regulación**, puede consultarse —en el portal Econlinks— la página web <http://campus-vitual.uma.es/econlinks/TE/competencia.htm>

2.3.3. Los «fallos» del sector público

El apoyo a la necesidad de que las autoridades «intervengan» en la economía para corregir los fallos del mercado ha generado en muchos países un sector público cuyo peso en la economía llegó a ser, en algunos casos, superior al 50% del total de la actividad económica. Este crecimiento del sector público se apoyó en la creación de empresas públicas y en la oferta de numerosos servicios por el Estado (educación, sanidad, vivienda...) para garantizar la igualdad de oportunidades y favorecer una mayor igualdad en el conjunto de la sociedad. A todo lo cual se sumó con frecuencia el establecimiento de numerosas regulaciones y normas que limitaban el libre juego de la oferta y la demanda en mercados concretos: fijación de precios políticos por las autoridades (por ejemplo en el transporte público, en educación, en algunos artículos calificados como de «primera necesidad», etc.; limitaciones a la entrada de nuevos oferentes en el mercado o imposición de determinadas condiciones para ello; determinación por los gobiernos de algunas normas contractuales, orientadas en principio a proteger al consu-

midor o a regular el comportamiento de la empresa suministradora, pero que, en definitiva, impiden un juego más libre del mercado, etc.).

Esta generalización de la presencia del sector público en las economías ha hecho que la literatura económica haya dado cabida también a críticas sobre los «fallos del sector público», contrapuestas a los que anteriormente se han señalado como «fallos del mercado».

Los teóricos de la elección pública (*Public Choice*) han querido resaltar que no sólo el mercado tiene fallos, sino que el sector público —como señaló ya J. Buchanan en 1979— también los tiene y que, por lo tanto, es necesario comprobar si las actuaciones de la intervención pública generan unos beneficios superiores a los costes que comportan. Lógicamente, si los segundos son superiores a los supuestos beneficios que debería comportar la intervención de las autoridades, ésta no sería deseable. Como señalan C. Wolf, C. Wattin y otros autores, frente a los «fallos del mercado» hay que tener también en cuenta los **fallos del sector público**, los cuales pueden agruparse en las siguientes categorías:

- a) **Imperfecciones** derivadas del **mercado político**. Nada hace suponer que si los individuos operan en el sector privado guiados por finalidades egoístas tratando de maximizar su nivel de bienestar, cuando operen en el sector público vayan a olvidar estos comportamientos y actúen de forma altruista y desinteresada, en busca del bien común. Frente a los políticos se encuentran, por el lado de la demanda, los electores, que también pretenden que el sistema político sirva para sus propios fines, y dado que los recursos son escasos, no todos consiguen su meta, produciéndose así situaciones de discriminación entre individuos o grupos organizados. En consecuencia, para que el mercado político reflejara adecuadamente las preferencias del electorado, los electores deberían estar perfectamente informados y tener seguridad de que obtendrán lo realmente prometido por la parte oferente; es decir, por los políticos.
- b) **Ineficiencias** en la producción de **bienes públicos y sociales**. Cuando el sector público se propone suministrar determinados bienes y servicios a los ciudadanos (producción de bienes básicos o fabricación de productos industriales para lograr el desarrollo o la autonomía frente a otros países; construcción de viviendas; etc.), suele enfrentarse —como mínimo— con tres problemas. El primero es que siempre resulta muy difícil definir el tipo y la cantidad de bienes/servicios que deberá suministrar, por lo que suelen producirse desajustes; el segundo es el aumento de la burocracia y del número de empleados dependientes del sector público que normalmente acompaña este tipo de iniciativas; y el tercero, que el sector público —y en concreto el funcionariado— no siempre está bien preparado para gestionar eficazmente las empresas públicas, y además, al no tener como objetivo conseguir beneficios, con frecuencia se producen despilfarros y excesos en costes no directamente productivos ni necesarios. En definitiva, no faltan ejemplos en los que los bienes y servicios públicos se producen realmente a costes muy elevados para la sociedad y con claras ineficiencias.
- c) **Dificultades** en el control de los **monopolios naturales**, ya que —en la práctica— es muy difícil conocer cuál es el coste marginal de los servicios que prestan, para poder determinar adecuadamente unos precios políticos o unas subvenciones. Cuando se trata de empresas públicas, los intereses de los burócratas

suelen primar a la hora de determinar los precios, de forma que la Administración, en lugar de defender los intereses de los usuarios, se termina convirtiendo en abogada de las propuestas de sus propias empresas.

- d) Existencia de **internalidades**, frente a las externalidades generadas en el sector privado. Estas últimas significan costes y/o beneficios indirectos que no se tenían en cuenta por parte de ciertos agentes económicos en la toma de decisiones privadas; las internalidades, por el contrario, suponen que algunos costes y/o beneficios privados son asumidos en la toma de decisiones públicas.
- e) Existencia de **externalidades** asumidas por los poderes públicos como consecuencia de las actividades de grupos de presión organizados, que tratan de conseguir y —a veces— con éxito que los órganos ejecutivos o legislativos apoyen resoluciones que les benefician y de las que no se conocen los efectos externos que pueden tener para el resto de la sociedad o para determinados grupos sociales.
- f) **Ignorancia** de los **costes reales** con los cuales se está operando en la Administración o en los organismos y empresas dependientes de ella debido a la inexistencia de competencia y del riesgo de quiebra. Por este motivo es lógico pensar que, a largo plazo, se vaya produciendo un proceso de aumento de los costes con que operan los diversos departamentos de la Administración.

Esta serie de *fallos* relacionados con los posibles riesgos y efectos negativos de la intervención del Estado en las economías han sido especialmente desarrollados por los defensores del libre mercado y de reducir el *peso del sector público* al mínimo imprescindible para atender algunas necesidades colectivas, como las relacionadas con la defensa, el mantenimiento del orden, la justicia y la cobertura de algunas necesidades individuales básicas. En consecuencia, se argumenta que si bien el mercado tiene algunos *fallos* que sí deben tratar de corregirse, hay que interferir lo mínimo posible en su funcionamiento para preservar sus propios mecanismos de autocorrección y no perjudicar la adecuada asignación de recursos a corto y a medio-largo plazo que asegura el libre juego de la oferta y la demanda en los distintos mercados.

2.4 DE LA ECONOMÍA DE LIBRE MERCADO A LAS ECONOMÍAS MIXTAS

El sistema de economía de «libre mercado» es —en último término— un «modelo» a partir del cual se han desarrollado diversas formulaciones en la realidad social. Formulaciones que incluso han evolucionado en el tiempo, aunque manteniendo en pie unos principios y rasgos comunes.

Los problemas con que se han tenido que enfrentar las naciones que optaron por un sistema de economía de libre mercado (derivados, en buena parte, de los «fallos» a los que se ha hecho referencia anteriormente) han justificado que los gobiernos —las autoridades, en general, y a distintos niveles— hayan ido asumiendo un papel muy importante en el funcionamiento de sus economías. Se ha llegado así a un tipo de «**economías mixtas**», es decir, economías cuyo funcionamiento se basa esencialmente en el mercado, pero en las que el sector público asume un papel relevante —a veces muy relevante— y donde las autoridades han dictado normas y creado instituciones orientadas a «corregir» y «complementar» al mercado.

Estos sistemas «mixtos» (mercado + intervención de las autoridades y presencia del sector público) son los que realmente existen en los países que calificamos hoy comúnmente como «capitalistas». Sin embargo, la amplitud y el grado de intervención de las autoridades en la economía han sido siempre muy variados según los países (tómense como ejemplos a comparar el caso de EE.UU., frente a los de Suecia, Alemania o México), y ha estado sujeta también a cambios históricos. Al estudiar lo ocurrido en los países se observa claramente que no siempre se han mantenido las mismas ideas en cuanto a la participación del sector público en sus economías. El Reino Unido fue, durante muchos años, un ejemplo de una economía de mercado con un elevadísimo peso del sector público, a través de empresas públicas, regulaciones, controles, etc. Sin embargo, desde mediados de los ochenta del siglo pasado hasta la fecha, la presencia del sector público empresarial se ha visto muy reducida y las medidas aplicadas por distintos gobiernos (tanto conservadores como laboristas) han impulsado una mayor flexibilización y desregulación de su economía. Algo similar podría decirse en relación con Suecia, cuyo «modelo» de economía social se tomó durante años como referencia y donde también se ha avanzado en las dos últimas décadas hacia una flexibilización, liberalización y desregulación de la economía, dando mayor juego al libre mercado, aunque sin renunciar a una gran parte de los logros sociales conquistados anteriormente.

En general, el avance de la participación e intervención de los gobiernos fue casi continuo en numerosas economías de Europa occidental entre 1930 y 1970, aproximadamente. Sin embargo, las dificultades para resolver los graves problemas derivados de la elevación de los precios de la energía, la crisis industrial que estalla a mediados de los setenta y los desequilibrios financieros del sector público, han provocado un retorno a los principios liberales y, sobre todo, el cuestionamiento propiamente dicho de la dimensión del sector público. Ello justificó la puesta en práctica de políticas tendientes a la reducción de este último (privatización de empresas públicas; reajustes a la baja en los sistemas de cobertura de la seguridad social; recortes en los gastos presupuestarios ordinarios y de las transferencias por motivos político-sociales; etc.), así como a la aplicación de políticas orientadas a dismantelar el intervencionismo estatal y reducir las numerosas «regulaciones» que se habían ido acumulando en la fase anterior, impidiendo o dificultando el libre juego de los mecanismos del mercado. Esta corriente favorable a recuperar el papel del mercado e inspirada en las ideas neoliberales se ha extendido no sólo en Europa, sino en América Latina y en Asia. Por supuesto que su aplicación ha sido más intensiva en unos países que en otros. Compárese, por ejemplo, lo ocurrido en el Reino Unido con respecto a Francia; o las políticas liberalizadoras aplicadas en Chile con lo realizado en México o en otros países de América Latina.

En realidad, podemos afirmar que el capitalismo del *laissez faire* que describen los textos es dudoso que haya existido alguna vez. Al menos en su forma más cruda. Ni siquiera, por supuesto, en las primeras etapas de la Revolución Industrial, cuando las ideas de libertad y de iniciativa empresarial empezaron a ganar posiciones frente a los esquemas corporativos, intervencionistas y mucho más dirigidos desde el poder que existían anteriormente.

Las posiciones cada vez más favorables al mercado dominaron, hasta cierto punto y en unos pocos países, desde mediados del siglo XIX hasta los primeros años veinte de este siglo. La grave crisis de 1929, con sus secuelas de derrumbamiento financiero, quiebras y unos niveles de paro hasta entonces desconocidos, animaron sin embargo

las dudas sobre la capacidad real que tenían las economías para recuperarse por sí mismas. En los años que mediaron hasta el estallido de la Segunda Guerra Mundial, algunos gobiernos trataron de contrarrestar la crisis económica, pero ello llevó a que se registrasen desviaciones de emergencia respecto al patrón oro y de los presupuestos equilibrados, así como fuertes retrocesos del comercio exterior y de las inversiones. J. M. Keynes publicó en 1936 su *Teoría General*, una obra que proporcionaba una lógica teórico-práctica para implementar unas medidas que aparentemente podían conducir a la recuperación económica. Una «lógica» que confería al Estado un papel importante —casi decisivo— en la solución de los problemas económicos, manejando los instrumentos que están más directamente en su mano: la política presupuestaria, sobre todo en su vertiente de gasto, y una política monetaria más permisiva.

Este nuevo enfoque de la política económica y del papel del sector público, unido a las acciones más sociales y redistributivas que habían dado sus primeros pasos en la década de los veinte, e incluso antes, deriva con rapidez hacia lo que ha dado en llamarse el *capitalismo del Estado de Bienestar* (*Welfare State*). En los países con democracias parlamentarias que siguieron esta vía, como Gran Bretaña, Francia, Holanda, los países escandinavos y de manera mucho más limitada los Estados Unidos, esta variación o reformulación del sistema de mercado comportó la utilización de antiguos y nuevos poderes del Gobierno central, con el fin de lograr que el capitalismo funcionase de manera *distinta* a como lo había hecho antes de la Segunda Guerra Mundial. Por supuesto que seguía siendo «capitalismo», ya que el Estado de Bienestar conserva dos principios básicos del sistema: la determinación por el mercado de los *outputs* y rentas, y la propiedad privada de los medios de producción, y en consecuencia, beneficios, intereses del capital y renta de la tierra. Pero en el nuevo planteamiento, el Estado no es ya un observador/vigilante del buen funcionamiento del sistema con unas limitadas responsabilidades de carácter político-social (en línea con lo que sugerían A. Smith y los teóricos del mercado), sino que pasa a intervenir ampliamente en la economía. Asume la responsabilidad de lograr y mantener el pleno empleo e impulsar el crecimiento. Reglamenta determinados comportamientos y condiciones que afectan al mercado y a la libertad de los productores. Y empieza a proporcionar una gama cada vez más amplia y extensa de servicios en el terreno educativo, sanitario, del transporte, de la vivienda y otros de carácter social, financiando estas actividades por vía fiscal (aumento del gasto e incremento y carácter progresivo de los impuestos), pero también mediante su intervención directa en algunos mercados de recursos y de productos, controles sobre la fuerza de trabajo y los medios financieros, e intervención directa en la producción de determinados sectores estratégicos (energía, transportes, algunas industrias calificadas como básicas).

Los sistemas que realmente han funcionado en las principales economías del mundo responden a este esquema que acabamos de describir, aunque siempre con matices y diferencias propias. Las connotaciones comunes son, empero, bastante claras:

- Se sigue reconociendo como un derecho esencial la **libertad individual** para tomar decisiones económicas. El afán de lucro se considera positivamente, ya que mueve y orienta dicha libertad, cuyos límites vendrán dados por la confrontación e intercambios libres del mercado.
- **El mercado** (los mercados) sigue siendo el mecanismo básico del sistema, aunque cierto número de ellos dejaron de ser realmente libres al existir regulaciones y normas estatales.

- **La propiedad del capital** y, en general, de los recursos naturales sigue siendo prioritariamente de carácter privado. Los estados han ido imponiendo, sin embargo, algunas determinadas reservas o han mantenido en sus manos la propiedad de determinados recursos.
- **Las unidades de producción** pueden organizarse internamente de acuerdo con su criterio, combinando los factores productivos y la tecnología bajo la supervisión y control última de los propietarios.
- **El Estado asume claramente una serie de funciones** dentro del sistema. En concreto, las más relevantes desde la perspectiva económica son:
 - Establecer primero y salvaguardar después el marco jurídico que permita funcionar adecuadamente al mercado y corregir algunos de sus fallos. Ello incluye definir la propiedad, las normas sobre contratos, suspensiones y quiebras, relaciones sindicatos-empresarios, así como un amplio número de normas que deben regular claramente las relaciones entre los agentes económicos. La existencia de leyes antimonopolio y para la defensa de la competencia entran también, claramente, en el bloque de responsabilidades del Estado.
 - Tratar de salvaguardar y restablecer la estabilidad de la economía a nivel macroeconómico. Esto incluye, realmente, el logro de varios de los principales objetivos de política económica: estabilidad de precios; máximo nivel de empleo; crecimiento sostenido y equilibrio externo.
 - Desarrollar acciones que se orienten hacia una mejor distribución de la renta entre los ciudadanos. A tal efecto, los estados modernos disponen de una amplia gama de instrumentos que son utilizados de diversa forma según los países: el sistema impositivo; los gastos y transferencias en favor de determinados sujetos y grupos de sujetos; las inversiones en infraestructuras y equipamientos, y el sistema de la seguridad social, constituyen los grupos de instrumentos más importantes. Pero también hay que incluir en este apartado la construcción de viviendas sociales, las ventajas en materia de transportes, determinadas ayudas alimentarias y otros a los que se hará referencia en el Capítulo 9, dedicado a las redistribución de la renta como objetivo de política económica.
 - Favorecer la eficiencia económica; en otras palabras, contribuir a una asignación económicamente adecuada de los recursos, aunque teniendo en cuenta igualmente algunas necesidades sociales. Como indicó Paul Samuelson, se trata del aspecto microeconómico de la política gubernamental, concentrado en el qué y el cómo de la vida económica (los Capítulos 11 a 16 de este libro dedican su atención a las políticas macro y microeconómicas). Es, seguramente, el terreno en el que se producen **mayores diferencias entre países**. Mientras unos han tendido a optar (en especial en fechas recientes) por reducir al mínimo las intervenciones y regulaciones administrativas, otros han extendido con amplitud dichas intervenciones, tanto desde la óptica de imponer límites o controles, como en cuanto a ofrecer incentivos y ventajas que inciten a los agentes a actuar en una determinada dirección que se considera la más conveniente.

Las amplias funciones asumidas en las «economías mixtas» por el Estado, o si se quiere por los gobiernos y el sector público en general, constituyen en gran parte el

contenido de las políticas económicas, cuyo análisis es el objetivo principal de este libro. En los próximos capítulos se analizarán, precisamente, algunos aspectos importantes de la elaboración de las políticas económicas, de sus principales objetivos y de las familias de instrumentos disponibles.

RECUADRO 2.3. LA INTERVENCIÓN DE LAS AUTORIDADES O DEL GOBIERNO

En la mayor parte de las economías modernas, las autoridades suelen intervenir en el funcionamiento de la economía. Por supuesto que el grado en que lo hacen depende de cada país y hay diferencias importantes entre ellos. La economía norteamericana suele ponerse como ejemplo de una economía donde el Estado interviene en escasa medida. Por el contrario, en los países escandinavos y en el Reino Unido, las autoridades han tenido a lo largo de todo el siglo XX una fuerte presencia en sus economías, aunque desde los ochenta hasta la fecha han procedido a liberalizar el sistema y privatizar empresas y servicios que antes eran públicos. Pero, dejando a un lado el posible grado de intervención de los gobiernos en el funcionamiento de sus economías y centrándonos

en la idea de que la asignación más eficiente se consigue a través del sistema de precios, es decir, del libre mercado, cabe plantear cinco posibles tipos de actuación de los poderes públicos:

1. Política antimonopolística.
2. Políticas de regulación.
3. Política del consumidor.
4. Política estructural.
5. Política coyuntural.

El cuadro que sigue a continuación recoge, de forma muy sintética, los objetivos de cada una de estas políticas, sus posibles ventajas y algunos ejemplos de los instrumentos que suelen utilizarse:

	OBJETIVOS	VENTAJAS	MEDIOS (Ejemplos)
1	Fortalecer la competencia. Limitar/perseguir las prácticas monopolísticas.	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la eficiencia del sistema, vía aumento del excedente del consumidor. • Aumenta la eficiencia técnica. • Favorece el progreso tecnológico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de barreras fiscales y legales. • Establecimiento de medidas preventivas. • Prohibición de fusiones/absorciones conducentes a posiciones de dominio.
2	Fortalecer la competencia, pero sin olvidar los derechos de los consumidores.	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicable a monopolios naturales porque reduce precios. • Aprovechamiento de empresas y servicios a gran escala. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fijación de una tasa de beneficios. • Fijación directa de precios. • Creación de agencias reguladoras.
3	Fortalecimiento de la posición del consumidor vs. productor.	<ul style="list-style-type: none"> • Mejor funcionamiento del mercado. • Protección del consumidor. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones legislativas: normas sobre producción. • Regulación sobre servicios y productos. • Actuación de las OCU.
4	Lograr un crecimiento económico sostenido y estable.	<ul style="list-style-type: none"> • Corregir «fallos del mercado». • Alcanzar la mejor utilización de los recursos disponibles en el país. 	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas educativas y de sanidad. • Inversiones públicas e infraestructuras. • I+D. • Apertura a los mercados internacionales.
5	Regulación del ciclo económico. Evitar fluctuaciones y tensiones inflacionistas.	<ul style="list-style-type: none"> • Disminuir los problemas/desequilibrios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Política fiscal, monetaria y mixta.

No podemos ni debemos cerrar este capítulo sin subrayar de nuevo que el enorme crecimiento experimentado por el sector público en una gran parte de las economías de mercado ha generado, en los últimos años, fuertes corrientes de crítica y propuestas político-económicas orientadas a reducir dicho peso y a «liberar» a los mercados de regulaciones que parecen innecesarias y que entorpecen el juego del mercado y de la libre competencia. A este aspecto dedicaremos también nuestra atención en algunos capítulos próximos. La teoría de los «fallos del mercado» ha encontrado su contrarreplica en la teoría de la elección pública y en la llamada «teoría de los fallos del sector público», donde la burocracia, la ineficiencia en términos de asignación de recursos y las distorsiones de algunas medidas político-económicas tienen plena cabida.

2.5 UNA NOTA SOBRE LAS ECONOMÍAS «EN TRANSICIÓN»

La Revolución de octubre de 1917 en Rusia supuso, como antes ya se ha mencionado, el inicio de un giro radical hacia una economía de planificación central, cuya implantación total se produjo algunos años después. Las ideas de K. Marx sirvieron de base doctrinal para el desarrollo de procesos revolucionarios inspirados en el comunismo, que Engels y sobre todo Lenin desarrollaron e impulsaron para su implantación en la realidad. Durante la Segunda Guerra Mundial, y sobre todo después de ella, un conjunto de países europeos en los que triunfó el comunismo —la llamada Europa del Este— se adhirieron a la puesta en práctica de un sistema económico centralizado, donde las decisiones no se dejaban al mercado, sino que debían ajustarse a un «plan» —generalmente quinquenal— en el que quedaban fijadas las necesidades a cubrir, las producciones para satisfacerlas y los gastos e inversiones a realizar, siempre dentro de un contexto que otorgaba prioridad a las necesidades colectivas frente a las individuales, sustentado por un altísimo grado de intervencionismo del Estado.

Desde finales de la década de los sesenta y durante los setenta, algunos países situados en la órbita de la URSS (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) introdujeron ciertas reformas en el sistema con objeto de dar entrada al mercado y al sistema de precios, como sucedió en Hungría. Sin embargo, es a partir de los noventa cuando realmente se producen cambios muy sustanciales orientados a cambiar el sistema en su totalidad hasta convertir sus economías en economías de mercado. Este fue el caso de Polonia, cuando *Solidaridad* alcanzó el poder en las elecciones de 1989 y el gobierno elegido planteó el abandono del sistema de planificación centralizada, hecho que tuvo rápidamente imitadores en otros países de Europa, como Hungría, la República Checa y Eslovaquia, seguidas más tarde —aunque con limitaciones— por Rumanía y Bulgaria. Caso aparte fue la integración de Alemania del Este en la Alemania Federal, donde el cambio fue claramente radical, aunque a un coste muy elevado para el conjunto de la economía alemana como consecuencia de las decisiones sobre subvenciones a los *länder* del Este de Alemania, la tendencia a la igualdad salarial, la unificación del marco, etc. Este movimiento de un sistema de planificación centralizada a un sistema de economía de mercado no sólo ha triunfado en Europa, donde incluso la URSS (actualmente Rusia) y algunas de las repúblicas que conformaban dicha Unión han progresado hacia su consideración como economías de mercado, sino que se ha generalizado también en varios países asiáticos. China y Vietnam también abandonaron, aunque con claras limitaciones, los principios básicos de una economía centralizada, y sólo restan

en el mundo dos países —Cuba y Corea del Norte— que siguen respondiendo más estrictamente al «modelo» de economías planificadas y centralizadas.

Hay que señalar, sin embargo, que estos cambios no se han producido con la misma intensidad y decisión en todos los países citados. Hungría, la República Checa, Polonia y los países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania) son los que han avanzado más en la citada dirección. En Rusia, Ucrania, Rumanía y Bulgaria subsisten figuras e instituciones que todavía responden al régimen anterior, aunque en general estos países podrían equipararse —al menos parcialmente— a lo que entendemos por economías de mercado. Y por supuesto, la todavía reciente incorporación de varios países europeos a la Unión Europea (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia) ha supuesto la certificación definitiva de que se acepta el sistema de mercado como marco del funcionamiento de sus respectivas economías.

El «tránsito» de una economía de planificación centralizada a una economía de mercado ha supuesto y sigue suponiendo para bastantes de estos países unos costes muy elevados, tanto en términos económicos como sociales. Los cambios se han materializado, sobre todo, en tres ámbitos básicos:

1. *Liberalización de los precios*, ya que han dejado de ser controlados por las autoridades para determinarse de acuerdo con las leyes del mercado. Este cambio ha sido relevante no sólo para las empresas, que ahora tienen en los precios las señales que les orientan sobre los costes reales, las demandas de la sociedad y su capacidad competitiva frente a otros países, sino también para los ciudadanos, que sólo ven restringida la satisfacción de sus deseos y necesidades por los precios, pero no por regulaciones y planes impuestos por la autoridad.
2. *Privatización del sector productivo*. Ha implicado que las empresas estatales que anteriormente existían se han transferido, en gran parte, a los capitales privados. Señalemos, con todo, que las diferencias por países han sido y son bastante importantes. El modo de efectuar dicha transferencia no ha sido el mismo y en algunos casos el Estado sigue teniendo en sus manos un sector público empresarial importante. Además, las transferencias al sector privado han estado marcadas a veces por actuaciones corruptas y por la presencia y actuación de grupos pseudomafiosos.
3. *Cambios en el plano macroeconómico*. El sistema fiscal se ha adaptado a su concepción en las economías de mercado: creación de un sistema impositivo semejante al de los países más desarrollados, control y reducción de los gastos y subvenciones, aminoración del empleo en el sector público, etc., más la puesta en práctica de políticas monetarias como las existentes en el resto de los países europeos. Uno de los problemas con que han debido enfrentarse los gobiernos de la «transición» son las tensiones inflacionistas. Los precios de algunos países alcanzaron tasas de aumento anual superiores al 400% en algunos años (Polonia en 1990; Bulgaria en 1991; Rusia incluso muy por encima de dicha cota en 1992 y 1993, al igual que Ucrania, que sólo a finales de los noventa logró controlar una inflación desbocada).

Pero el problema más grave que han debido afrontar las antiguas economías del área soviética ha sido, sin duda, las *fuertes caídas de la producción* y el *desmantelamiento o reconversión* de toda una serie de sectores y empresas creadas durante el ré-

gimen comunista. Esto ha dado lugar a elevados aumentos del desempleo que han generado reacciones sociales y políticas importantes, todavía no del todo superadas. ¿Por qué se ha producido una reducción tan importante de la producción en estos países?

La respuesta a esta pregunta tiene varios componentes.

- a) En primer lugar, uno de los hechos confirmados y que hay que tener también en cuenta es que las estadísticas de varios países del Este europeo no respondían a la realidad, porque estaban sobrevaloradas. Por tanto, la reducción del producto total ha tenido un componente de carácter simplemente «estadístico», derivado de una medición no homologable con lo que se hacía en la mayor parte de los países con economías de mercado.
- b) En segundo lugar, la introducción del mercado ha hecho que determinados productos que anteriormente eran los únicos disponibles (desde lavadoras y aparatos de TV hasta automóviles y muchos otros) y que sólo podían adquirirse a los precios previstos en el sistema de planificación central han dejado de tener demanda por los ciudadanos al poder elegir otros de mayor calidad, con más prestaciones y a unos precios no siempre alejados de los que ese producto tenía en el régimen anterior.
- c) En tercer lugar, algunos sectores básicos de la economía —minería, acererías, construcción de barcos, producciones químicas básicas— se han visto sometidas en pocos años a la competencia de dichos productos en los mercados internacionales. Los costes de producción se han tenido que recalcular en razón de sus precios de mercado y las deficiencias tecnológicas han quedado más de relieve al tener que competir con las producciones de otros países. El resultado ha sido, normalmente, la necesidad de aplicar medidas de reconversión a amplios sectores industriales, con reducción de sus capacidades de producción, caída del empleo y cierre de algunas factorías concebidas para un mercado controlado y muy reducido.
- d) La demanda de productos y bienes ha experimentado rápidos cambios derivados de la apertura de cada país al resto del mundo y del libre ejercicio de las decisiones por parte de los consumidores. Como consecuencia, la demanda se ha desplazado a nuevos productos y a nuevas empresas. Las viejas empresas han requerido un cierto tiempo para adaptarse a las nuevas demandas —con cierres de bastantes de ellas— y la creación de nuevas empresas no ha podido tener lugar con la rapidez que requerían los cambios que se estaban operando en el país. El resultado ha sido, en no pocos casos, una reducción de la producción interna de algunos sectores, que sólo se ha ido recuperando cuando las viejas empresas han reorientado sus producciones y han surgido nuevas empresas para satisfacer las demandas de los consumidores, lo cual ha requerido varios años de readaptación que en algunos países todavía no ha terminado.
- e) La aplicación de medidas económicas orientadas al saneamiento y estabilización de la economía dio lugar a la supresión de muchos sistemas de subvención al sector productivo (bien sea con subvenciones directas o mediante subvenciones a algunos de los *inputs* utilizados). En definitiva, la aplicación de medidas de control y saneamiento presupuestarios, por una parte, y la puesta en práctica de medidas de control monetario a la creación de dinero y la financiación vía deuda, por otra, han logrado reequilibrar las magnitudes básicas de las econo-

mías «en transición», pero al propio tiempo han impulsado ajustes en todo el sistema productivo y reducciones en la producción de determinadas ramas industriales cuya justificación sólo dependía anteriormente de criterios políticos.

Los «costes» de la transición de un sistema de planificación centralizada al de las economías de mercado han sido realmente importantes. En los primeros años, la inflación se convirtió en uno de los problemas esenciales, que sólo tuvieron tintes menos negativos en dos países —Hungria y la República Checa—, que lograron salvar con relativa prontitud los fuertes aumentos de precios. La generación de un elevado desempleo ha sido otro de los costes que están afrontando todavía los países del Este europeo. Los desequilibrios de la balanza de pagos ha sido, asimismo, uno de los problemas importantes que han debido encarar estos países como consecuencia de la escasa competitividad de algunos de sus productos y de un inferior nivel tecnológico.

Sin embargo, pasados algunos años, varias de estas economías (Hungria, República Checa, Polonia, Estonia, Eslovenia) están logrando resultados muy positivos en todos los ámbitos indicados: tasas de crecimiento por encima del 5% real; reducción del desempleo, gracias a la creación de nuevos puestos de trabajo; rápida adaptación de las nuevas tecnologías, debido al buen nivel de capital humano con que contaban; reajuste del desequilibrio exterior, gracias a las inversiones directas que están recibiendo y al progreso de sus exportaciones, y readaptación de normas legislativas e instituciones que faciliten el libre juego del mercado. A pesar de todo, es evidente que en algunos casos la «transición» se está enfrentando con obstáculos (Rusia, Ucrania, Rumanía, Bulgaria...) y en otros ni siquiera ha avanzado demasiado, como sucede en algunas de las antiguas repúblicas soviéticas (Bielorrusia; Kurdistán; Georgia; Chechenia...), en gran medida debido a factores políticos y culturales que dificultan el cambio hacia una organización más libre y democrática.

Algunos analistas han señalado que la evolución de la «transición» hacia una economía de mercado depende en gran medida de la velocidad a la que se reestructuren las empresas estatales que anteriormente existían y, asimismo, de la aceptación social de que los sectores y los ciudadanos no pueden seguir razonando en términos de «subvenciones» y «ayudas» estatales. La presión política a favor del mantenimiento del empleo constituye, en este sentido, un factor que puede retardar el proceso de readaptación. Si por razones políticas explicables, los gobiernos ceden a tales presiones, la consecuencia será siempre no sólo una desaceleración de la transición en cuanto tal (como ha sucedido en Rusia y en algunos países de la órbita soviética), sino el retorno a déficit presupuestarios crecientes, formas de financiación del gasto no ortodoxas, aumentos en la cantidad de dinero en circulación y una elevada inflación. Lo cual aumentará, en definitiva, las dificultades para la adaptación a los principios de una economía de mercado y el rechazo social a este sistema, que puede considerarse como el «culpable» de todos los males que se han producido. De ahí que se haya recomendado que la «transición» sea ordenada, pero rápida, en lugar de prolongarla mediante la aplicación de medidas contradictorias, que lo que consiguen es retrasar el cambio sin buenos resultados económicos.

INTERNET.—El *Vienna Institute for International Economic Studies* es una organización dedicada al estudio de **economías en transición**, como las del centro y el este de Europa y el caso de China. Su dirección electrónica es <http://www.wiiw.ac.at/>

CONCEPTOS CLAVE

- Sistema económico.
- Economía de mercado.
- Capitalismo.
- Economía mixta.
- Funciones del mercado.
- Derecho de propiedad.
- Libertad de contratar.
- Libertad de emprender.
- Libertad de trabajar.
- Fallos del mercado.
- Externalidades.
- Mercados imperfectos.
- Bienes públicos.
- Necesidades y bienes no deseables.
- Rendimientos crecientes de escala.
- Funciones reconocidas a sector público.
- Fallos del sector público.
- Costes de la transición en los antiguos países comunistas.

3

Objetivos, instrumentos y políticas: un marco conceptual básico

«Aunque la política económica como uno de los campos de la teoría de la economía aplicada es tan vieja como la propia ciencia económica, el tratamiento más sistemático de la misma que significa la “teoría de la política económica” empezó mucho más recientemente, en estrecha relación con los desarrollos econométricos».

Jan TINBERGEN,
The New Palgrave Dictionary, 1987.

COMO se indicó en el Capítulo 1, existen numerosas definiciones de la política económica en cuanto praxis. Jan Tinbergen, cuya obra *On the Theory of Economic Policy* (1952) marcó una línea de desarrollo formal de la política económica, en la que se inscriben economistas tan ilustres como Bent Hansen, H. Theil, K. A. Fox y E. Thorbecke, se limitó a afirmar que «la política económica consiste en la variación deliberada de cierto número de medios para alcanzar determinados objetivos». Otros autores ofrecen definiciones más detalladas, al sostener, como hizo J. Meynaud, por ejemplo, que la política económica la forman el conjunto de decisiones gubernamentales en materia económica, tomando la expresión «gobierno» en su sentido más amplio para que comprenda las diversas autoridades públicas de un país dado que pueden tomar decisiones de política económica.

No resultaría difícil recoger aquí algunas de las muchas definiciones que se han propuesto sobre la «política económica» real. La mayor parte de los textos de intro-

ducción a la Economía, los manuales de Macroeconomía y, por supuesto, cualquiera de los recientes análisis sobre políticas económicas contemporáneas ofrecen algún tipo de definición. Pero, en realidad, las diferencias que existen entre ellas son bastante escasas. Los cuatro elementos que generalmente las integran son: 1) la existencia de una *autoridad* que actúa como agente principal (el gobierno, o el conjunto de autoridades públicas de un país); 2) unos *finés y/o objetivos* cuyo logro se persigue; 3) el carácter *deliberado* de las acciones que la citada autoridad desarrolla en el terreno económico, y 4) la existencia de unos *instrumentos* o medios que pueden ser manipulados o alterados por las autoridades para alcanzar los fines propuestos.

En relación con el primero de estos puntos, conviene señalar que la existencia de comunidades de países que persiguen una mayor integración económica (v. gr., la Unión Europea, o los procesos integradores que se están desarrollando en el continente americano) hacen que no sólo podamos hablar de **la política económica del gobierno de un determinado país**, sino de **las «políticas económicas» propias de dichas organizaciones supranacionales**, pactadas o acordadas por los respectivos gobiernos y puestas en práctica por una *autoridad* que a veces está —en alguna medida, al menos— *por encima* de las de los países integrantes.

Por otra parte, es evidente que también **las autoridades regionales y locales** (estados, regiones, provincias, municipios) llevan a cabo acciones y toman medidas que son, asimismo, de «política económica». Este es el caso de los distintos estados que componen un estado federal, así como el de las regiones (provincias, en algunos países latinoamericanos), comunidades autónomas (en España) e incluso los gobiernos locales (véase Capítulo 4), en la medida en que tengan autonomía y competencias para plantearse sus propios objetivos y decidir sobre los instrumentos o acciones que quieren aplicar para alcanzarlos.

El objeto de este capítulo es ofrecer un conjunto de definiciones y conceptos básicos sobre política económica con el fin de dejarlos ya establecidos para el resto de la obra. Se trata, como se verá, de una serie de términos y definiciones que, a modo de cuadro de referencia, pueden ser útiles para desarrollar y comprender cualquier análisis o trabajo sobre las políticas económicas practicadas por los gobiernos o por las organizaciones de carácter supranacional. Clasificar y ordenar conceptos no constituye, desde luego, un fin en sí mismo, pero, como ya señalaron hace años E. S. Kirschen y sus colaboradores, «la taxonomía es útil si tiene una capacidad explicativa, es decir, si las categorías propuestas sirven para explicar las diferencias en el tiempo y en el espacio entre las distintas políticas económicas»¹.

INTERNET.—El *Stanford Institute for Public Policy Research* es una institución dedicada a la investigación en el ámbito de la **política económica** a nivel mundial. Su dirección electrónica es <http://siepr.stanford.edu>

¹ E. S. Kirschen *et al.*: *Economic Policies Compared: West and East*, North-Holland; A. Elsevier, Amsterdam y N. York, 1974, 2 vols. Existe una traducción al español del primer volumen de esta obra, que es un clásico en la materia, titulado *Nueva Política Económica Comparada*. Oikos-Tau, Barcelona, 1978.

3.1 TAXONOMÍA DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

El término «taxonomía», compuesto con las raíces del griego *taxis*, ordenación (derivado de «tasso», ordenar, disponer) y *nomos*, ley, quizás sea algo excesivo para referirse al propósito de establecer un cierto orden o clasificación de las políticas económicas. La razón es bastante simple. Así como en el ámbito de las ciencias naturales puede resultar relativamente fácil establecer taxonomías sobre los distintos seres vivos y su comportamiento, las clasificaciones en el ámbito de los grupos, conductas y acciones sociales suelen ser objeto de notables discrepancias. En el caso de las políticas económicas, concretamente, aunque quizás no pueda formularse una taxonomía propiamente dicha, es posible ofrecer una ordenación tipológica y de conceptos básicos que serán de gran utilidad tanto para realizar análisis como para la adecuada comprensión de los temas que se desarrollan en capítulos posteriores. De hecho, la literatura sobre *teoría de la política económica* ha asignado siempre una posición relevante a los problemas taxonómicos, es decir, a la distinción entre **tipos de políticas** y a la clasificación de las **variables** que integran el cuadro de las políticas económicas practicadas en cualquier país.

Según el tipo de criterio adoptado, pueden establecerse algunas distinciones importantes. Así, en función de los objetivos perseguidos, pero sobre todo del carácter propiamente dicho de las políticas económicas llevadas a cabo, de su nivel de actuación y del período en el que se desea operar, es posible diferenciar varios tipos de políticas, que aquí estudiaremos con más detenimiento:

- *En función del carácter de los instrumentos, cabe distinguir entre políticas cuantitativas, políticas cualitativas y reformas.*
- *El nivel de actuación permite diferenciar, a su vez, entre políticas macroeconómicas y microeconómicas.*
- *Y por último, la dimensión temporal de las acciones político-económicas permite calificarlas como políticas económicas a corto, a medio y a largo plazo. Veamos con mayor detenimiento el significado de estos conceptos y su justificación.*

3.1.1. Políticas cuantitativas, cualitativas y de reformas

La literatura alemana sobre política económica ha distinguido tradicionalmente entre **políticas de ordenación** (*Ordnungspolitik*) y **políticas de proceso** (*Prozesspolitik*). Las primeras corresponden a todas aquellas actuaciones encaminadas a *establecer o modificar el «marco» de actuación de la economía, en general, y el de la política económica, en particular*. Así, cuando la opción básica del sistema económico es en favor del mercado, serán políticas de ordenación todas aquellas que se encaminen a hacer que el mercado funcione bien, por una parte, y a defenderlo de las posibles posiciones de dominio de algunos oferentes o demandantes, por otra (sirvan como ejemplo de esto último las políticas relacionadas con la defensa de la competencia). Asimismo, si la opción fuese en favor de una economía organizada centralmente (v. gr., las antiguas economías socialistas de planificación central), serían políticas de ordenación todas aquellas actuaciones que facilitasen el desarrollo de un «marco» o sistema de este tipo o que tendiesen a restablecerlo. Como se vio en el Capítulo 2, una gran mayoría de

países han optado por un sistema de economía de mercado corregido o complementado en mayor o menor medida por el Estado (economías «mixtas»).

En el primero de los casos citados, así como en este último, las políticas de ordenación conducirían, lógicamente, al estudio de la morfología de los tipos de mercado, al análisis de la estructura de las formas reales de mercado y a la posible toma de decisiones sobre cómo preservar, activar o mejorar la actuación de los distintos mercados de bienes y de factores, el desarrollo de los distintos sectores productivos, etc. Cualquier política de ordenación distinta de la anterior debería partir, igualmente, de una definición de los principios básicos del marco en el que se debe desenvolver la economía (p. ej., para definir con claridad qué tipo de economía «mixta» se desea y cuál será el papel reservado al sector público) y todas aquellas medidas conducentes a su adecuado funcionamiento.

Por su parte, las **políticas de proceso** incluyen todas aquellas actuaciones que están más directamente encaminadas a resolver los problemas y desequilibrios específicos derivados del funcionamiento (del «proceso») de la economía. En este amplio bloque se integran, por tanto, desde las *políticas sectoriales* ligadas a la solución de los problemas más específicos de una rama de actividad, hasta las *políticas de ajuste* orientadas a estabilizar la evolución de los precios, recuperar el equilibrio de la balanza de pagos o suavizar el ciclo económico, entre otras.

El profesor Jan Tinbergen propuso una distinción que está hoy ampliamente aceptada y que es, en nuestra opinión, más clara que la anterior. Aunque se tienen en cuenta los objetivos perseguidos, el punto central de atención son las tres grandes categorías de *instrumentos* que suelen utilizarse en política económica, los cuales permiten diferenciar entre *políticas cuantitativas*, *políticas cualitativas* y *reformas fundamentales*.

- **Políticas cuantitativas.** Corresponden a todas aquellas *modificaciones o variaciones introducidas en el nivel de los instrumentos ya disponibles* en la economía de la que se trate; por ejemplo, una modificación del tipo de interés básico del Banco Central; la modificación del precio de intervención de una producción agraria; una variación en los tipos impositivos a aplicar; un cambio en los coeficientes bancarios obligatorios, etc. Las políticas cuantitativas no aspiran, pues, a modificar ni los fundamentos ni la estructura institucional de la economía en cuestión. Se orientan a ajustar o adaptar de forma regular la economía a los cambios que normalmente se producen, particularmente en cuanto afectan a cualquiera de los equilibrios básicos y sus consecuencias en términos de desempleo, incrementos de los precios, desequilibrio con el exterior y fluctuaciones en la producción. Estas políticas tendrían una clara correspondencia con las *políticas de proceso* a las que anteriormente nos hemos referido.
- **Políticas cualitativas.** Se consideran como tales aquellas que *se orientan a la introducción de cambios estructurales en la economía*, aunque sin afectar a los aspectos esenciales de la organización económico-social. Un ejemplo de ello sería la modificación del cuadro fiscal del país, introduciendo nuevas figuras impositivas o modificando el peso relativo de los distintos impuestos en el conjunto del sistema. Asimismo, podríamos considerar como política cualitativa una norma que modifique determinados aspectos del sistema crediticio: por ejemplo el paso de una regulación que diferencie entre tipos de bancos (comerciales, industriales...) y cajas de ahorros a un sistema mucho más homogéneo de la operativa y el

ámbito de actividad de todas estas instituciones, es decir, un modelo de sistema financiero en el que no se establezcan límites sobre el tipo de actividades a desarrollar por las distintas entidades financieras y en el que se promueva la concurrencia y competencia entre ellas. Una actuación de este tipo no implicaría un cambio *esencial* del sistema financiero (cosa que sí ocurriría, por ejemplo, con la nacionalización de la banca), pero sí que cambiaría cualitativamente el funcionamiento de algunas entidades que lo integran. Un buen número de políticas cualitativas —aunque no todas— pueden identificarse con los que anteriormente se calificaron como *políticas de ordenación*, de acuerdo con la literatura alemana.

- **Reformas fundamentales.** El fin último de este tipo de políticas es cambiar o modificar, totalmente o en parte, los *fundamentos* mismos del sistema económico. Con las «reformas», señala Tinbergen, lo que se pretende *es afectar a los aspectos o bases esenciales de la organización socioeconómica*. La centralización o la descentralización de la toma de decisiones; el control o la limitación del derecho de propiedad, y las nacionalizaciones, constituyen ejemplos de este tipo de políticas. En realidad, estas actuaciones no pueden considerarse «políticas económicas» en sentido estricto, puesto que todas ellas suelen tener siempre fuertes implicaciones de carácter político y afectan a la propia organización social y, en ocasiones, a sus instituciones y reglas básicas de funcionamiento, que pueden quedar incluso sustituidas. Prácticamente, todas las *políticas de reformas fundamentales* entran dentro de la categoría de *políticas de ordenación*, a la que antes se hizo referencia.

A pesar de su utilidad, la diferenciación entre estos tres tipos de políticas puede resultar a veces algo difícil, ya que las fronteras efectivas entre ellas no siempre son absolutamente claras en el mundo real. En particular cuando tenemos enfrente actuaciones que puedan ser consideradas, simultáneamente, como una política cualitativa y/o una política de reformas, en razón de sus fines y, sobre todo, de sus consecuencias. El caso de los procesos nacionalizadores de las entidades de crédito desarrollados en algunos países en distintos momentos históricos podría constituir un buen ejemplo de ello, al igual que muchas de las reformas llevadas cabo en el sector agrario, que en unos casos han afectado incluso a la propiedad de las tierras, mientras que en otros se han vinculado a las exigencias de una más eficiente explotación de los recursos (p. ej., las acciones encaminadas a ampliar la dimensión de las explotaciones agrarias o ganaderas). Algo similar puede ocurrir al tratar de encuadrar una medida, o un paquete de ellas, entre las políticas cuantitativas o dentro de las cualitativas, ya que en algunos casos pueden contener elementos de ambas y su diferenciación puede no resultar absolutamente clara.

En cualquier caso, hay que señalar que la propuesta de Tinbergen resulta particularmente útil, porque permite clarificar también las relaciones entre objetivos e instrumentos. Las políticas cuantitativas suponen, simplemente, una modificación de un instrumento (p. ej. el tipo de interés básico) que puede afectar a un objetivo de forma directa y a otros de manera más o menos indirecta. Una política cualitativa puede dar lugar, sin embargo, a que aumenten (o disminuyan) el número de instrumentos en relación con los objetivos (p. ej., si se altera el número de impuestos y su peso relativo), lo que tendrá influencia sobre el grado de coherencia de las autoridades en sus actuaciones. Asimismo, algunas políticas cualitativas y, por supuesto, las de reformas fundamentales, afectan al marco de funcionamiento de la economía y, por tanto, al marco de referencia en el que se mueven las actuaciones de los *policy makers*.

3.1.2. Políticas macro y microeconómicas

Desde un punto de vista distinto del anterior, una de las distinciones que resulta obligado hacer es entre la(s) **política(s) macroeconómica(s)**, por una parte, y las **políticas microeconómicas**, por otra, aunque la línea divisoria que las separa no siempre es perfectamente clara en la realidad.

Formalmente, la *política macroeconómica* es —como han sugerido diversos autores— la contrapartida normativa de la teoría macroeconómica. Su núcleo de atención son *los agregados y variables macroeconómicas* que se relacionan con los grandes equilibrios de una economía (p. ej.: el producto nacional bruto, el ahorro, la inversión, los precios, el déficit exterior, el déficit público, etc). Se acepta, pues, que las autoridades, o las agencias responsables de dirigir la política económica, pueden influir claramente sobre determinados agregados económicos y que pueden tratar de moverlos, en particular, de acuerdo con las metas establecidas para determinados objetivos, como son la estabilidad de precios o la recuperación del equilibrio exterior. Se supone, asimismo, que el logro de estos y otros objetivos conduce a preservar y mejorar el bienestar económico colectivo.

Por su parte, las *políticas microeconómicas* pueden considerarse también como la contrapartida normativa de la teoría microeconómica, cuyo centro de atención es la toma racional de decisiones por parte de unidades económicas individuales; (v. gr., las decisiones de una empresa o de los consumidores individuales). En consecuencia, las políticas explícitamente microeconómicas podrían identificarse con aquellas actuaciones de las autoridades que pretendan *influir o alterar dichas decisiones* individuales con el fin de modificar la asignación de recursos. Como ejemplos de políticas de este tipo, en sentido estricto, podrían citarse tanto las acciones encaminadas a influir en las decisiones de producción y/o de fijación de precios por parte de las empresas singulares de una rama productiva determinada como el establecimiento de impuestos sobre productos muy determinados para desincentivar su consumo, o las sanciones legales y otras medidas similares que afecten a productores o consumidores, individuales o en grupos bien delimitados.

Pero, como se ha dicho antes, los límites entre uno y otro tipo de políticas no pueden establecerse con absoluta claridad. Es más, el nivel macro difícilmente puede considerarse como algo separado del microeconómico. Además de que los agregados macroeconómicos resultan de una multitud de decisiones y datos microeconómicos, una gran parte de las relaciones funcionales entre las variables que la política macroeconómica toma como referencia tienen fundamentos microeconómicos muy claros. Y algo similar cabe decir en la dirección opuesta: las actuaciones y medidas de carácter macroeconómico tienen siempre implicaciones microeconómicas.

Es un hecho reconocido que la singular aportación de J. M. Keynes inclinó el centro de atención del análisis económico, y más todavía de la política económica, hacia los aspectos macroeconómicos y sus desequilibrios más dramáticos. Pero no es menos cierto que en los últimos años ha resurgido el interés por los *fundamentos microeconómicos* de las relaciones macroeconómicas básicas, de lo cual son buenos ejemplos los avances en el análisis del consumo, la renta o la inversión agregadas y sus respectivas variaciones, o la incorporación de las actitudes individuales en los esquemas explicativos de la evolución de los grandes agregados. En el mismo sentido, se está prestando cada vez más atención a las reacciones individuales ante medidas de carácter general,

como podría ser la modificación del sistema impositivo y los efectos en el ahorro de las familias, en el gasto y en las decisiones de arriesgar.

Conviene señalar, por último, que en la literatura reciente sobre estos temas, las políticas microeconómicas se identifican muchas veces con aquellas actuaciones que se dirigen no tanto a influir en las decisiones de un determinado sujeto (empresa o individuo) como a un *conjunto* relativamente delimitado de ellos. Así, suelen calificarse como medidas de *política microeconómica* todas aquellas que se dirigen a resolver o coadyuvar a solucionar un problema singular que afecte a un grupo de empresas o de individuos. Lo cual conduce a identificar como «políticas microeconómicas», por ejemplo, a las acciones que puedan establecerse para apoyar a una rama de actividad —ya sea agraria, extractiva, manufacturera o de servicios— que se esté viendo afectada por un determinado *shock* externo o por un problema de carácter coyuntural e incluso estructural. Un caso equiparable podría ser el de las acciones o medidas que pudieran tomarse en favor de grupos específicos de ciudadanos en paro, como los mayores de 50 años o los jóvenes sin formación profesional determinada, por ejemplo. Esto significaría que, junto a una política macroeconómica de crecimiento y empleo, pueden también practicarse «políticas microeconómicas» de lucha contra el desempleo dirigidas a grupos específicos de la población. Asimismo, la modificación de unas condiciones vigentes en una parcela concreta del mercado de trabajo (una rama productiva, una zona geográfica especialmente problemática) debería considerarse como una acción de política microeconómica, aunque pueda quedar marcada en una política más amplia (macroeconómica) a favor del pleno empleo.

3.1.3. Políticas a corto y a largo plazo

El horizonte temporal permite diferenciar, como antes se ha indicado, tres grandes categorías de políticas: las **políticas a corto, a medio y a largo plazo**.

La línea divisoria entre estas políticas tampoco es absolutamente clara, pero existen algunos acuerdos convencionalmente aceptados al respecto. En economía, el corto plazo suele referirse a períodos de tiempo que, como máximo, abarcan los 18 (e incluso a veces los 24) meses. El medio plazo se ha identificado convencionalmente con períodos de 4-5 años. Y los análisis, proyecciones y programas a largo plazo se han ligado a períodos superiores a los 8 años, pudiendo abarcar incluso hasta los 12-15 años, como suele hacerse a la hora de definir los planes de largo alcance en materia de infraestructuras, de energía o de ordenación del territorio.

Se trata, con todo, de límites relativamente artificiales que a veces se han visto alterados en función de las circunstancias. Así, en una etapa histórica de fuertes cambios y convulsiones como la que la economía mundial vivió en la segunda mitad de los setenta y primeros ochenta, el corto plazo se reducía sensiblemente (unos meses, un año como máximo), mientras que las expectativas a cuatro y cinco años se calificaron entonces como largo plazo en la literatura económica y en los medios de información.

En todo caso, lo que es evidente es que las **políticas a corto plazo**, o de carácter **coyuntural**, suelen diferenciarse claramente de las que tienen como horizonte el **medio** o **largo plazo**. Las primeras toman como referencia unos objetivos en términos de estabilidad de precios, el logro de una determinada tasa de crecimiento del país, o la re-

Cuadro 3.1. Taxonomía de las políticas económicas

criterio	Tipología	Contenido básico	Ejemplos de actuaciones
Por su orientación básica	Políticas de ordenación.	Mantener/modificar el «marco» económico.	Defensa de la competencia.
	Políticas de proceso.	Resolver problemas derivados del funcionamiento económico.	Devaluación tipo de cambio.
Según los instrumentos utilizados (Tinbergen)	Políticas cuantitativas.	Ajustar o adaptar la situación económica a los cambios producidos.	Modificación tipo de interés básico del Banco Central.
	Políticas cualitativas.	Introducir cambios estructurales sin afectar al «marco» económico.	Reforma del sistema impositivo.
	Políticas de reformas fundamentales.	Cambiar —total o parcialmente— los fundamentos del sistema económico.	Nacionalización del sector financiero. Privatización de empresas y/o servicios públicos.
De acuerdo con el nivel de actuación	Políticas macroeconómicas.	Influenciar sobre determinados agregados macroeconómicos para conseguir ciertos objetivos.	Incremento del gasto público.
	Políticas microeconómicas.	Influir o alterar las decisiones individuales para modificar la asignación de recursos.	Desgravación fiscal a la exportación para un sector productivo.
En función de su dimensión temporal	Políticas a largo plazo.	Influir sobre determinadas variables económicas o conseguir objetivos para unos períodos de tiempo superiores a los 8 años.	Programas globales de dotación de infraestructuras. Programas de carácter educativo.
	Políticas a medio plazo.	Ídem para períodos de tiempo entre 4-5 años.	Mejora en la dotación de infraestructuras físicas en las áreas desfavorecidas.
	Políticas a corto plazo.	Ídem para períodos de tiempo no superiores a 18-24 meses.	Estímulos fiscales y crediticios para activar la demanda agregada.

ducción del déficit público a un cierto porcentaje del PIB, que pueden ser alcanzables en un período de tiempo relativamente corto (un ejercicio económico), mientras que hay otros objetivos cuyo logro requiere períodos bastante más largos, ya que difícilmente cabe esperar resultados apreciables a corto plazo. Tal sería el caso de las acciones encaminadas a mejorar la distribución de la renta de un país, a modificar las estructuras productivas para permitir que puedan lograrse tasas de crecimiento más elevadas, o en el caso de algunos países, la solución de los problemas crónicos de la balanza de pagos.

En las economías contemporáneas, la distinción entre *políticas coyunturales* y *políticas a medio-largo plazo* se acepta sin reservas. Es más, como se verá al examinar el contenido y exigencias de los distintos objetivos de política económica, en bastantes casos puede hablarse también de políticas a corto y a largo plazo *con referencia a un mismo objetivo*. Así, en el caso del empleo (o de la lucha contra el desempleo), la situación a la que se han visto abocados muchos países en los últimos años obliga a establecer políticas de empleo a corto y a largo plazo, cada una de ellas con unas metas y un tipo de acciones bien diferenciadas. También en el caso del crecimiento económico suele distinguirse entre el logro de una tasa estable y lo más próxima posible a la capacidad potencial de la economía del país, que normalmente se considera que forma parte de la política coyuntural, y las acciones encaminadas a crear o mejorar las condiciones de crecimiento y desarrollo de dicha economía, que siempre se consideran políticas a largo plazo.

3.2 FINES GENERALES Y OBJETIVOS ECONÓMICOS

En español, los términos «fin» y «objetivo» tienen un significado casi idéntico, ya que en algunas de sus distintas acepciones dichas palabras se vinculan al «logro de algo que se persigue» o a algo que se busca «mediante el empleo de unos medios». En inglés, los términos *aim* y *objective* permiten, sin embargo, una mayor diferenciación a la hora de referirse a los objetivos más generales (*aims*) y a los objetivos mucho más específicos (*objectives*) de las distintas políticas públicas, a pesar de que, en ocasiones, dichos términos se emplean también indistintamente. En inglés suele utilizarse, además, el término *target*, para referirse a un objetivo concreto que se desea alcanzar y que, generalmente, se especifica claramente (p. ej: crear 250.000 nuevos empleos netos; reducir la deuda pública nacional al 40% del PIB). El término equivalente en español sería, en este caso, *meta*.

Los **fines generales** se identifican con aquellos propósitos de carácter más general que una sociedad se ha propuesto alcanzar. Los *policy-makers*, es decir, quienes toman las decisiones políticas, «interpretan» los deseos de la sociedad partiendo de una base constitucional (que generalmente recoge ya la mayor parte de dichos «fines» en una descripción somera), aunque teniendo también en cuenta la manifestación pública derivada de las votaciones que marcan las preferencias sociales en distintos momentos, lo que puede dar lugar tanto a variaciones en cuanto de prioridades como sobre el contenido y la importancia que se asigna a cada fin general. Ejemplos de «fines generales» son: el bienestar material, la igualdad, el respeto a las libertades individuales, la solidaridad, la seguridad y el orden. El Cuadro 3.2 recoge un amplio elenco de este tipo de fines, con una breve descripción de su contenido básico.

Cuadro 3.2. Ejemplos de fines generales de carácter político

Denominación en términos abreviados	Significado
FINES INTERNOS	
1. Bienestar económico	Elevación del nivel de vida general de todos los ciudadanos.
2. Desarrollo de la personalidad	Facilitar el desarrollo completo de las capacidades y aptitudes individuales.
3. Equidad e igualdad	Igualdad ante la ley y en las condiciones básicas de desarrollo personal.
4. Libertad individual	Libertad de palabra, de expresión y de asociación.
5. Solidaridad	La reducción de las tensiones entre los diversos grupos sociales, ya sean étnicos, regionales, religiosos, lingüísticos, profesionales o de edad.
6. Orden legal	Mantenimiento y cumplimiento de las leyes.
7. Valores éticos	Fijación prioritaria de algunos principios relacionados con la moral y/o religión.
FINES EXTERNOS	
8. Paz y seguridad	Defensa contra las posibles agresiones o amenazas extranjeras, incluyendo el apoyo a los acuerdos internacionales de seguridad y de paz.
9. Solidaridad internacional	Propósito de cooperar en el desarrollo de los países más atrasados o de coadyuvar a resolver problemas sobrevenidos accidentalmente.

Los **objetivos** económico-sociales son, en alguna medida, la concreción de los fines de carácter más general, ya que implican una cuantificación de lo que se pretenderá lograr para mejorar el bienestar económico o una mayor igualdad entre los ciudadanos. Implican, pues, una definición mucho más precisa de una buena parte de los propósitos de carácter político más general y se refieren a algunos de sus componentes concretos, como el logro de una tasa de crecimiento de la economía, la creación de empleo o la obtención de mejoras en la distribución de la renta del país.

Diversos autores han sostenido que los «objetivos» son traslaciones al terreno económico y social de los fines políticos, transformándolos en conceptos y metas que generalmente pueden cuantificarse. En muchos casos el logro de tales objetivos puede ser objeto de seguimiento mediante indicadores estadísticos, que permiten apreciar los logros y desviaciones con respecto a las metas previamente establecidas. La calidad y eficiencia del sistema estadístico de cada país es, en este sentido, un elemento esencial para que la política económica pueda ser efectiva. Y por supuesto, una condición fundamental es que la información estadística a utilizar pueda obtenerse con rapidez.

Un rasgo esencial de los objetivos económicos y sociales es que, en tanto que constituyen una concreción de los fines más generales, tienen un valor terminal en sí mismos, aunque pueden considerarse también como *medios* para alcanzar esos fines más elevados. En cualquier caso, lo que no cabe es confundirlos con otras variables del sistema, como las llamadas «variables intermedias» y, menos todavía, con los «instrumentos», que normalmente son aquellas variables que pueden alterarse mediante una decisión de las autoridades y que examinaremos más adelante.

3.2.1. Objetivos económicos, objetivos sociales y cuasiobjetivos

Generalmente se distingue entre dos grupos de **objetivos**: los **objetivos económicos** y los **objetivos de carácter social**, a los que suelen agregarse también los demás *objetivos consumidores de recursos* que no son propiamente económicos.

Los **objetivos económicos** (que muchos autores califican también como *objetivos «puros» de política económica*) son los que están más íntimamente ligados al bienestar económico general. Los cinco que normalmente figuran en cualquier programa de política económica son los siguientes:

- El crecimiento económico (aumento o expansión de la producción del país).
- El logro de un pleno empleo (o de un nivel relativamente alto de empleo).
- La estabilidad de precios.
- El equilibrio de la balanza de pagos².
- Una distribución más equitativa de la renta y la riqueza (o, al menos, la reducción de las desigualdades de renta existentes).

Obviamente, cuando se revisan los objetivos perseguidos por los gobiernos de distintos países —o de distintas épocas, dentro de un mismo país—, estos objetivos que acabamos de destacar aparecen acompañados por otros que ocupan incluso, a veces, una posición prioritaria. Este es el caso, por ejemplo, de la «conservación del medio ambiente» o, expresado de otra forma, el logro de un «desarrollo sostenible». Otro objetivo que a veces ha figurado en un lugar prioritario ha sido la «reducción de las diferencias interregionales», un objetivo que puede relacionarse con el logro de una distribución más equitativa de la renta o los ingresos, aunque contemplado desde la óptica de los territorios (estados, provincias, regiones) que componen un país.

El Cuadro 3.3 recoge estos cinco objetivos básicos de la política económica, con una breve descripción de los mismos. Su tratamiento detallado se abordará en varios capítulos posteriores, que nos permitirán profundizar no sólo en el concepto y en los indicadores generalmente utilizados para su medición, sino en los problemas básicos que plantea el logro de cada uno de ellos.

² Este objetivo puede considerarse también como un *cuasiobjetivo*, dado que el déficit o superávit de la balanza de pagos (o de la balanza por cuenta corriente, si es ésta la referencia que se toma en consideración) sólo afectan indirectamente a los ciudadanos. El equilibrio de dicha balanza suele estimarse como importante por su relación directa con el crecimiento, el empleo y los precios (véase Capítulo 13).

Cuadro 3.3. Principales objetivos de la política económica

Objetivos	Significado y medición
CRECIMIENTO ECONÓMICO	Lograr tasas de incremento de la producción de forma <i>sostenida</i> , incluyendo cambios estructurales continuos en el tejido productivo, y <i>sostenible</i> , respetando el medio ambiente. Suele establecerse en términos de tasa media anual de crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) y también mediante la tasa de crecimiento del PIB per cápita.
PLENO EMPLEO	Garantizar la creación neta de puestos de trabajo para proporcionar un nivel de vida razonable para todos los miembros capacitados de la fuerza laboral disponible; reducir y prevenir el desempleo cíclico a corto plazo; eliminar el desempleo estructural y otras formas de desempleo persistente en el largo plazo. Los indicadores están referidos al mercado de trabajo: tasa de desempleo; tasa de actividad; tasa de ocupación, etc.
ESTABILIDAD DE PRECIOS	Mantenimiento del nivel general de precios, o una tasa de inflación reducida. Su medida más habitual es a través del índice de precios al consumo (IPC), aunque también son útiles un índice de precios al por mayor y el deflactor del PIB.
DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA Y LA RIQUEZA	Reducción progresiva de las diferencias entre los niveles de ingresos personales, la concentración de la riqueza y la provisión de bienes públicos. La medición de este objetivo suele hacerse a través de la distribución del total de la renta disponible acumulando los percentiles de familias de acuerdo con la renta familiar total; el porcentaje de familias que disfrutan de una renta familiar menor que la media; distribución de la renta entre áreas rurales y urbanas; índice de Gini, etc.
EQUILIBRIO DE LA BALANZA DE PAGOS	Reducir el déficit exterior a medio plazo; mantener un nivel de reservas de divisas y la solvencia frente al exterior a la vez que el equilibrio interno. El indicador por excelencia es el saldo de la balanza por cuenta corriente, aunque caben otras posibilidades, tales como el saldo de la balanza comercial o la evolución del tipo de cambio.

Nota: Las definiciones e indicadores que recoge este cuadro son únicamente un avance, a modo de ejemplo. En los capítulos dedicados posteriormente a cada objetivo se aportan y discuten más ampliamente algunos conceptos y los posibles indicadores que cabe utilizar.

La enumeración de los *principales* objetivos de la política económica no ha sido objeto de unanimidad. Aunque los cinco que antes se han indicado suelen figurar en casi todas las propuestas, algunos análisis comparativos sobre distintos países han tendido a ampliar dicha relación. Valga como ejemplo el análisis comparativo llevado a cabo por Kirschen y su equipo sobre las políticas económicas de siete países de economía de mercado y ocho del antiguo bloque del Este. En él definieron ocho objetivos económicos básicos, que se presentaban agrupados del siguiente modo:

I. Objetivos principalmente a corto plazo (coyunturales):

- Estabilidad de precios.
- Pleno empleo.

II. Objetivos que esencialmente son a largo plazo:

- Expansión de la producción (crecimiento).
- Mejora de la distribución o redistribución de la renta.
- Reducción de las disparidades regionales.
- Desarrollo de ramas productivas específicas.
- Aumento del tiempo de ocio (reducción de las horas de trabajo).

III. Objetivos demográficos:

- Mejora del tamaño y de la estructura de la población.

Hay dos observaciones que conviene hacer con respecto a esta propuesta. La primera es que el último de estos objetivos difícilmente puede considerarse como estrictamente «económico». Indudablemente, el tamaño y, sobre todo, la estructura de la población tienen vinculaciones muy claras con el desarrollo de cualquier economía, especialmente si en un objetivo de este tipo se incluyen la movilidad geográfica de la población, el apoyo a la natalidad y los criterios sobre las inmigraciones de otros países. Pero no es menos cierto que, en cuanto objetivo, tiene un marcado componente social (pudiendo figurar, por tanto, en el bloque de los «objetivos sociales y otros objetivos consumidores de recursos», al que nos referiremos posteriormente). En todo caso, su ubicación dentro de los objetivos a largo plazo estaría siempre fuera de toda duda.

La segunda observación es que el objetivo «equilibrio de la balanza de pagos» no figura en la relación que estamos comentando. Lo que explica este hecho es que el equipo del profesor Kirschen incorporó a su clasificación de objetivos una categoría adicional: la de los **cuasiobjetivos**, grupo en el que estos autores incluyeron algunas «variables intermedias», que quienes elaboran y deciden la política económica elevan a veces a la categoría más alta de «objetivos». Sin embargo, no son objetivos propiamente dichos o, cuando menos, no lo son en sentido estricto, ya que no representan cuestiones por las que los ciudadanos se interesan o que les afecten muy directamente. Se trata de «variables» que, aun siendo importantes, se sitúan a un nivel más bajo que los objetivos, puesto que son, realmente, «medios» para lograr los objetivos más relevantes. Este sería el caso, de acuerdo con el criterio de los citados autores, del «equilibrio de la balanza de pagos». Podrían entrar también dentro de esta categoría, y quizá con más claridad que en el ejemplo anterior, «la elevación de la tasa de inversión», el «crecimiento de la cantidad de dinero (M2, M3, ALP) dentro de unos márgenes determinados», la «promoción de la división internacional del trabajo» y «la promoción de la competencia interna», entre otros.

El bloque de los **objetivos de carácter social** puede llegar a ser muy amplio. En él se integran normalmente todos aquellos objetivos que no son propiamente económicos, pero que, por una parte, se orientan a *mejorar o preservar el bienestar social*, y por otra, *absorben una parte importante de los recursos económicos de la nación*. Esta última razón es la que obliga a los responsables de la política económica a tomarlos particularmente en cuenta, al implicar unos costes en absoluto despreciables para la comunidad que, obviamente, restringen los recursos disponibles para los demás objetivos. Entre ellos suelen figurar, por ejemplo: la defensa; la seguridad interna y externa; la

educación; la salud; la protección del medio ambiente; las ayudas a otros países. Algunos de estos objetivos se relacionan muy directamente con lo que ha dado en llamarse la «calidad de vida», objetivo de carácter bastante amplio, cuyo contenido se analiza en un capítulo posterior.

3.3 FIJACIÓN DE LOS OBJETIVOS. SU CUANTIFICACIÓN

Cuando las autoridades se plantean el diseño de un determinado programa de política económica o, simplemente, la adopción de cualquier medida político-económica singular, es evidente que deberán definir de manera clara el (los) objetivo(s) perseguido(s). Esto implica la necesidad de **precisar** la *meta* concreta (*target*) que se desea alcanzar, ya que sólo así será posible valorar más tarde en qué medida la política económica estuvo bien orientada y en qué medida se alcanzaron los objetivos deseados.

Conviene notar, sin embargo, que cuando las autoridades *cuantifican* la meta o metas a conseguir adquieren un compromiso claro con la sociedad, que permite a ésta valorar el grado de éxito o de fracaso de la acción del gobierno. Por esta razón, no es extraño que los gobiernos traten de evitar a veces una definición muy precisa de los objetivos que pretenden lograr, aunque lo deseable es que sus compromisos se concreten en términos numéricos precisos.

Sin embargo, no siempre es posible cuantificar los objetivos de política económica. En determinados casos, dicha cuantificación podría tener incluso escaso significado. Piénsese, por ejemplo, en el objetivo de la redistribución de la renta. Aunque cabe establecer algún tipo de indicador que permita establecer la «mejora» en la distribución de la renta que se desea alcanzar (v. gr., a través del coeficiente de variación ponderado de las rentas por habitante a nivel regional, o fijando un aumento determinado en la participación en la Renta Nacional de la decila de ingresos más baja, o cualquier otra medida técnica de este tipo), su significado político podría ser muy limitado y la capacidad de «control» de la *meta* se enfrentaría con dificultades y retrasos importantes en cuanto a su medición estadística.

Sin embargo, cuando los objetivos se corresponden con determinadas magnitudes económicas cuyo seguimiento estadístico es posible, cosa que afortunadamente sucede en un buen número de casos, la cuantificación de los objetivos a lograr puede llevarse a cabo por alguna de las siguientes alternativas:

- Fijación del objetivo en términos de un *nivel o valor absoluto deseado*.
- Establecimiento de un *porcentaje o tasa de variación de una determinada variable* para un período de tiempo dado.
- Determinar los *límites máximo y mínimo* entre los cuales deberá moverse la magnitud en cuestión.

La fijación de un **nivel en valores absolutos** para un objetivo supone determinar con bastante exactitud la cuantía de la variación que se desea lograr en la magnitud que se tome como referencia. Un posible ejemplo sería el de un gobierno que, dentro del objetivo de reducción del desempleo, se comprometiera a la creación de 400.000 puestos de trabajo netos en un período de dos años, o de 900.000 en los cuatro años de manda-

to de una legislatura. Otros ejemplos del mismo tipo podrían ser: la reducción de los gastos públicos ordinarios en 500.000 millones de pesetas, dentro de un plan de control de gasto público orientado a lograr una mayor estabilidad, o la creación de 150.000 viviendas con determinados beneficios fiscales o crediticios en tres años, como parte del objetivo de bienestar social.

La fijación de un nivel absoluto « k » puede dar lugar a tres posibles opciones:

- $O = k$ Fijación *exacta* de la meta a lograr.
- $O \leq k$ Fijación de un *límite máximo* que la cifra definida no debe sobrepasar.
- $O \geq k$ Fijación de un *límite mínimo* que no debe ser inferior a una determinada cifra.

La segunda opción a la que se hizo referencia, es decir, el establecimiento de un determinado **porcentaje o tasa de variación** de una magnitud o indicador directamente relacionados con el objetivo perseguido, es probablemente el medio de cuantificación más frecuente. Tiene la ventaja de evitar la fijación de cifras en unidades —a veces difíciles de concretar— y de que, por otra parte, facilita las comparaciones con los resultados habidos en períodos precedentes y con su evolución en otros países. Un ejemplo claro y muy utilizado es la fijación de la tasa de variación de los precios para un ejercicio (p. ej., establecer en el 2,5% el porcentaje deseado de variación del índice de precios al consumo). También en el caso del crecimiento económico suele utilizarse como referencia de la meta a alcanzar una tasa de aumento de PIB real referida a un ejercicio concreto (p. ej., que la economía crezca un 3,5% real), o la tasa media de crecimiento a lograr en un período más largo, como son un trienio o un cuatrienio. Los porcentajes se están empleando también para las metas relativas al déficit presupuestario (señalando como deseable un porcentaje sobre el PIB) o al déficit comercial (estableciendo su nivel como un porcentaje también sobre el PIB).

Al igual que en el caso de la fijación de niveles absolutos, al emplear valores porcentuales también pueden establecerse límites máximos y/o mínimos. Así, por ejemplo, y con respecto a la variación deseada de los precios en un ejercicio, cabe no sólo fijar un porcentaje de variación del indicador elegido, sino optar por una tasa *máxima* de variación (p. ej., que la tasa de inflación no supere un 3%). En el caso del objetivo crecimiento, las autoridades podrían definir la meta a lograr fijando un porcentaje *mínimo* de aumento del PIB para el ejercicio (p. ej., que el incremento de PIB no sea inferior a un 2,5%).

Por último, la cuantificación de un objetivo puede realizarse también, como antes se ha indicado, fijando como meta unos **límites máximo y mínimo**, entre los cuales deberá situarse una cifra absoluta o una tasa de variación de la magnitud elegida como indicador. Ejemplos de este tipo de cuantificación pueden encontrarse en el ámbito de la política monetaria o en la evolución deseada del tipo de cambio, donde con frecuencia los gobiernos establecen una banda de fluctuación de la variable tomada como referencia (v. gr.: fijación de la banda dentro de la cual deberá situarse el aumento de los activos líquidos en manos del público; o el techo y el suelo entre los cuales deberá mantenerse el tipo de cambio con respecto a una o varias monedas para evitar la necesidad de intervenir). En términos formales, el ejemplo consistiría en definir:

$$k_1 \leq O \leq k_2$$

3.4 LOS CONFLICTOS ENTRE OBJETIVOS

Si se plantea el tema de forma aislada, el logro de cada uno de los posibles objetivos podría tratarse como un problema independiente. Fijando la meta a lograr (bien sea en forma de tasa; de un máximo; de un mínimo, o de una banda con unos límites bien definidos) y dadas unas determinadas condiciones o restricciones, el problema se reduciría a saber si contamos con el (los) instrumento(s) adecuado(s) para alcanzar la citada meta. Teóricamente, el problema podría tener, pues, una clara solución. Sin embargo, la realidad económica es bastante más compleja. Las exigencias de los ciudadanos a sus gobernantes no se reducen nunca a un solo objetivo, y las promesas y propósitos de quienes están desempeñando un gobierno o de quienes desean conseguir más votos desde la oposición suelen referirse a un amplio conjunto de objetivos, ya sean estrictamente económicos o de carácter social y político, aunque con implicaciones económicas. De hecho, como se ha señalado ya anteriormente, el «pluralismo» de objetivos es un **dato de partida** en los problemas de la política económica real, del cual acaban derivándose —por la propia interrelación entre las diversas variables económicas— los conflictos entre objetivos.

Que existan o puedan existir conflictos entre los objetivos a lograr no significa, obviamente, que la política económica se enfrente con un problema de imposibilidad. Todo lo contrario. La existencia de conflictos se convierte en una de las «razones» de la política económica o, si se quiere, en uno de los elementos que justifican el planteamiento de distintas alternativas político-económicas y la elección de una de ellas como la más satisfactoria para la comunidad. Al fin y al cabo, lo que los conflictos plantean es la imposibilidad de alcanzar todos los objetivos a la vez o, al menos, de alcanzarlos simultáneamente en su máximo grado. Lo que es tanto como decir que la existencia de conflictos obliga a elegir entre distintas combinaciones de objetivos. Dicha elección implica, pues, que se otorga más preferencia a unos objetivos que a otros (bien sea a corto o a medio o a largo plazo), lo que supone alcanzar un *trade-off*, resultado de una «negociación» o combinación de los objetivos que realmente se desean conseguir y de los niveles o metas (*targets*) que se considera que es posible lograr en cada caso. En función de dicha combinación de objetivos se diseña la política o políticas más adecuadas.

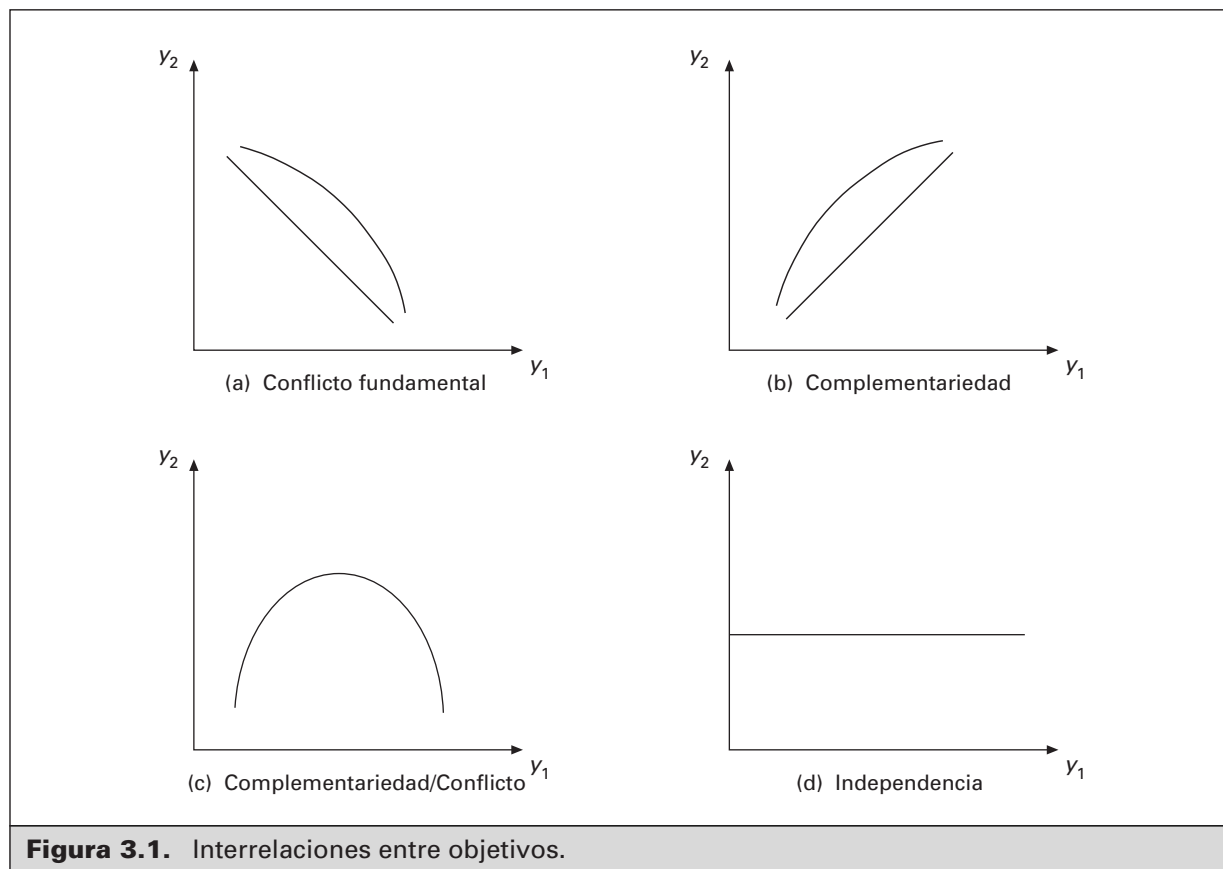
Las relaciones de compatibilidad/incompatibilidad entre objetivos pueden plantearse genéricamente desde tres puntos de vista:

- En términos estrictamente teóricos y estáticos.
- Introduciendo el corto y el largo plazo.
- Considerando los objetivos sociales, además de los económicos.

3.4.1. Posibilidades teóricas de interrelación entre objetivos

Desde esta perspectiva es posible distinguir tres posibles casos (véase Figura 3.1):

1. Existencia de conflictos de carácter fundamental.
2. Existencia de relaciones de complementariedad entre objetivos.
3. Independencia entre objetivos.



1. *Conflictos de carácter fundamental*

Corresponden al caso en el que dos o más objetivos son realmente incompatibles entre sí.

El conflicto se manifiesta, en último término, en que cualquier deseo de lograr en mayor grado un determinado objetivo (y_1) supone la necesidad de disminuir o tener que renunciar inevitablemente al logro de otro objetivo (y_2).

En realidad, el número de conflictos fundamentales o absolutos es relativamente bajo. Podría existir, en principio, entre el objetivo incremento de la producción de un país y el aumento del tiempo de ocio. Pero incluso en este caso cabría la posibilidad de señalar la existencia de una zona de cierta compatibilidad, puesto que un aumento del equipo capital y la utilización de tecnologías más eficientes que las que se venían empleando podrían permitir el logro simultáneo de ambos objetivos. Un ejemplo algo más claro que el anterior es el de la incompatibilidad que siempre existiría entre el objetivo «favorecer la división internacional del trabajo» (mayor libertad de mercado, más competencia) y el objetivo «protección de un determinado sector de actividad», a pesar de que éste sea poco competitivo a escala internacional (p. ej., continuar produciendo vehículos de transporte para un mercado «cautivo»).

Naturalmente, se producirán conflictos fundamentales siempre que se pretenda forzar las identidades básicas de una economía; es decir, cuando se intente sobrepasar las restricciones que conllevan las igualdades definidas contablemente. Si un gobierno pretende, por ejemplo, que crezca el consumo privado y el público y que al mismo tiempo aumente el ahorro interior, la realidad económica impondrá bastante pronto su ley, que se manifestará a través de alguno de los desequilibrios (inflación, saldo deficitario de la balanza por cuenta corriente, necesidad de endeudamiento con el exterior...) que dicha propuesta genera necesariamente en una economía. Y si se pretende «distribuir» por encima de lo producido, el resultado será siempre la aparición de desajustes fundamentales (de nuevo inflación, déficit presupuestario, endeudamiento...), que antes o después obligarán a deshacer el camino anterior.

Las relaciones entre el desempleo y la evolución de los precios han constituido un ejemplo típico de conflicto esencial en el logro simultáneo de dos objetivos. La curva de Phillips convencional expresaba, precisamente, una relación conflictiva entre los deseos de mejorar el nivel de empleo de una economía y la tendencia de los precios a aumentar, que empeoraba claramente al tratar de reducir el paro. Esta relación tan simple se ha visto fuertemente alterada en los últimos años, aunque en modo alguno puede afirmarse que dicha incompatibilidad haya desaparecido. Las economías han vivido situaciones en las que precios y desempleo se incrementaban simultáneamente, fenómeno que algunos autores calificaron como «inflaparo» y que más frecuentemente se ha identificado con la idea de «estanflación» (*stagflation*) (véase en el Capítulo 7).

2. Relaciones de complementariedad

Este tipo de relación se daría entre dos objetivos cuando el logro de uno de ellos suponga la posibilidad de mejorar simultáneamente el segundo. Uno de los ejemplos más citados es el de las relaciones entre el crecimiento económico y la creación de empleo. El logro del primero implica —al menos a partir de un determinado nivel de crecimiento— la creación de un mayor número de empleos netos. Sin embargo, también aquí la realidad impone limitaciones. A partir de la crisis económica de los setenta, muchas economías avanzadas han podido constatar que el logro de tasas de crecimiento muy aceptables (2-3% en términos reales) no siempre ha comportado la simultánea creación neta de puestos de trabajo (nuevos empleos deduciendo los que simultáneamente se destruyen). El crecimiento implica aumentos en la productividad, pero algunas mejoras de la productividad no están necesariamente ligadas a aumentos del empleo. De hecho puede suceder lo contrario. La introducción de algunas mejoras y avances tecnológicos permite lograr aumentos en la producción de una empresa que no deben significar necesariamente mayores requerimientos de mano de obra; incluso puede suceder, como de hecho ocurre, que las nuevas técnicas e innovaciones determinen la pérdida de puestos de trabajo en un determinado sector, compensados o no compensados por la creación de nuevos empleos en otras actividades productivas. Además, determinados componentes del desempleo hoy existente en muchas economías avanzadas o en proceso de desarrollo está claro que no se resuelven con el crecimiento económico.

La curva que relacionaría dos objetivos como los que estamos comentando sería creciente para ambos en un determinado tramo, pero a partir de un cierto momento, el

objetivo y_1 (crecimiento) podría seguir aumentando sin que el otro objetivo y_2 (creación de empleo) lo hiciera, o incluso lo hiciese de forma decreciente.

Un caso particular de lo anterior sería aquel en el que las relaciones entre dos objetivos empezaran siendo complementarias para devenir posteriormente en conflicto [caso (c) de la Figura 3.1].

3. Independencia entre objetivos

En teoría, cabe plantearse también esta opción. Significaría que el logro de un objetivo y_1 no guarda relación alguna con otro objetivo, y_2 , que mantendría inalterada su posición. En la práctica no existen ejemplos claros en los que esto suceda. Los objetivos de política económica están generalmente muy interrelacionados y, en consecuencia, se producen conflictos entre ellos que dificultan el logro simultáneo y en grado máximo de los mismos. La búsqueda de combinaciones «posibles» de los distintos objetivos se convierte, así, en una necesidad.

3.4.2. Conflictos entre objetivos a corto y a medio/largo plazo

Los gobiernos deben combinar, simultáneamente, el logro de objetivos que son «predominantemente» a corto plazo, con otros cuyo logro es impensable si no se orientan a medio/largo plazo. Esto supone que también surgen conflictos entre determinados objetivos en razón del distinto plazo en que pueden ser logrados. Supone, en definitiva, que las autoridades deben también **elegir** entre los logros que desean alcanzar a corto y a medio/largo plazo, cuya incompatibilidad puede ser a veces evidente.

En el ejemplo que refleja el Cuadro 3.4, los objetivos a corto plazo son ya bastante incompatibles entre sí. A corto plazo, el deseo de sostener la actividad y el empleo llevará, seguramente, a practicar una política estimulante, de carácter monetario o fiscal, además de la de rentas. Restaurar simultáneamente los desequilibrios de la balanza de pagos y de carácter presupuestario demandaría, por el contrario, llevar a cabo una política monetaria y/o fiscal más restrictiva o deflacionista.

Pero lo que también está muy claro es que pueden existir importantes conflictos entre los objetivos que un gobierno desee alcanzar a corto y a largo plazo. El ejemplo

Cuadro 3.4. Los conflictos entre objetivos

Plazo	Objetivos económicos	Objetivos financieros
Corto plazo	Sostener la actividad y el empleo.	Restaurar el equilibrio de la balanza de pagos y reducir el déficit presupuestario.
Largo plazo	Reestructurar la actividad productiva, en favor del empleo.	Asignar eficazmente los recursos financieros.

muy simplificado del cuadro anterior advierte sobre la existencia de esta posibilidad real. Mantener el nivel de empleo industrial y al mismo tiempo llevar a cabo tareas de reestructuración de algunos sectores de la actividad productiva —por ejemplo: en las industrias básicas, en el sector textil o en la minería— se ha mostrado siempre como una operación difícilmente compatible en la mayoría de los países (Japón fue, quizás, el único ejemplo en contra, y sólo durante un cierto período cercano a la primera gran crisis del petróleo). Apoyar el mantenimiento del nivel de actividad productiva o del empleo a corto plazo suele implicar, asimismo, un freno para que se impulsen nuevas iniciativas y para llevar a cabo reestructuraciones, que a veces se consideran mucho menos urgentes a corto plazo, aunque acaben exigiendo cambios a medio-largo plazo o generando graves problemas por no haberse afrontado a tiempo.

Por el contrario, los dos objetivos a largo plazo del cuadro parecen bastante compatibles entre sí, aunque no lo son claramente con los objetivos a corto plazo. Lograr una estructura productiva más adecuada y una gestión financiera más eficiente garantiza, gracias a las rentas y empleos que ello proporciona en un clima de estabilidad monetaria, un mayor y más sostenido crecimiento económico y un mejor equilibrio financiero.

3.4.3. Conflictos entre objetivos económicos y objetivos sociales

Aunque, como ya se vio en un apartado anterior, podemos calificar a unos objetivos como esencialmente económicos (crecimiento, empleo, estabilidad de precios...) y a otros como objetivos esencialmente sociales (educación, dotación de viviendas, salud...), lo cierto es que unos y otros tienen contenidos que traspasan las respectivas fronteras. Ni el crecimiento es sólo económico, ni la educación es ajena a la economía y a la mayor o menor eficiencia del sistema productivo, por ceñirnos a dos casos que no requieren una especial explicación.

En todo caso, si se acepta la posibilidad de establecer estos dos grupos de objetivos, lo que resulta innegable es que el logro de buena parte de los «objetivos sociales» implica, como anteriormente ya se indicó, el empleo de un volumen de recursos (financieros, humanos) que forzosamente deberán detraerse de otros empleos. Las promesas electorales, a veces fuertemente condicionadas por la política, o las reivindicaciones de las organizaciones sindicales, pueden ser sin duda deseables. Pero, como se preguntaba P. Löwenthal: los gastos que todo ello comporte, ¿deben ajustarse esencialmente a la lógica económica?

La respuesta se inclina fácilmente hacia el sí. De no respetarse los equilibrios básicos (Producción-Renta-Gasto), antes o después surgirán desequilibrios en términos de incremento de los precios, aumento del desequilibrio de la balanza de pagos o elevación del déficit presupuestario.

En este punto hay siempre dos preguntas importantes a las que resulta difícil contestar: ¿hay que supeditar los logros sociales al mantenimiento de los equilibrios económicos básicos?, o en sentido contrario, ¿hay que supeditar todo lo económico al logro y mantenimiento de las metas y logros de carácter social?

El permanente conflicto entre *eficiencia* y *equidad* subyace claramente en estas dos importantes preguntas. Desde la óptica económica más estricta, parece difícil *repartir sin crear*, y por supuesto, también *repartir más* de lo que se crea. Y para crear o generar riqueza hay que asignar eficientemente los recursos, ser competitivo y que la pro-

ductividad crezca o, cuando menos, que no se vea perjudicada. Desde la óptica social, también resulta defendible —y deseable, por supuesto— que una sociedad avance hacia una mayor igualdad de oportunidades entre todos sus ciudadanos, e incluso hacia una mayor equidad en términos de ingresos, aunque este avance puede desarrollarse —evidentemente— de manera muy rápida o de forma más gradual. El debate sobre esta cuestión se ampliará en el Capítulo 10, dedicado al objetivo redistribución de la renta, y se ampliará finalmente con ocasión del tratamiento de las políticas microeconómicas en los dos últimos capítulos del libro.

Es innegable, en cualquier caso, que la mayor parte de los objetivos que suelen calificarse como «sociales» (o, si se quiere, como «predominantemente» sociales) son de modo inevitable *consumidores de recursos*. Recursos que, como antes se ha dicho ya, deberán ser detraídos de otras asignaciones que quizás pudieran estar más directamente relacionadas con la *eficiencia*. La elección final que se adopte tendrá que ser fundamentalmente de carácter político, ya que en último término hay que acabar decidiendo sobre cuáles son los objetivos que se consideran prioritarios por parte de un gobierno, en un país concreto y para un momento histórico determinado. El economista puede contribuir a aclarar, por supuesto, las ventajas, incompatibilidades o riesgos que implica cualquier decisión, y además, siempre deberá entrar en consideración la variable tiempo, puesto que gran parte de los logros en términos de eficiencia y de equidad sólo son medibles a medio/largo plazo.

3.5 INSTRUMENTOS: CONCEPTO Y TIPOLOGÍA

Bajo la denominación genérica de **instrumentos** se integran todas aquellas variables que los *policy-makers* pueden utilizar para tratar de alcanzar los objetivos fijados para una determinada política económica. Es necesario realizar, sin embargo, algunas precisiones conceptuales.

Desde la perspectiva de un modelo convencional de política económica, la diferenciación entre un objetivo, un instrumento y una medida de política económica es muy clara. Para mostrarlo podemos partir de un modelo del tipo:

$$\Phi_i(y_1, y_2 \dots y_m; x_2, \dots x_n) = 0$$

constituido por m ecuaciones: ($i = 1, 2, \dots m$), donde $y_1, y_2 \dots y_m$ son m variables endógenas, y $x_1, x_2, \dots x_n$ son variables exógenas, o parámetros, algunos de los cuales pueden ser controlados o variados por las autoridades (p. ej.: el tipo de interés, los impuestos, el coeficiente de caja...) y otros no los son, lo que normalmente equivaldrá a considerarlos como datos.

Pues bien, en este contexto, las definiciones básicas serían:

- Las *variables objetivo* ($y_1, y_2 \dots y_m$) se consideran variables *endógenas* que la política económica toma como referencia o como meta. En el caso de que la meta a lograr se establezca con carácter *absoluto*, dicha variable pasaría a ser una restricción en relación con las restantes variables endógenas del modelo. Esto ocurrirá, por tanto, siempre que se asigne un determinado valor a alguna de las variables endógenas o cuando se establezca una relación fija entre dos de ellas (p. ej., que $y_3/y_4 = k$).

- Un *instrumento* se define como un parámetro que puede ser controlado (variado, modificado) por las autoridades económicas. En consecuencia, en el modelo antes definido, los instrumentos siempre se encontrarán entre las variables consideradas como *exógenas*.
- Calificaremos como *medida* de política económica a cualquier cambio específico que se lleve a cabo en un determinado instrumento.
- Y finalmente, una política concreta consistirá en un conjunto de metas definidas de manera bien determinada³ y en un conjunto de medidas que se estiman adecuadas para alcanzarlas.

En la definición que acabamos de dar de instrumento se ha hecho hincapié en que, para serlo, tiene que existir la posibilidad de que pueda ser «controlado» por las autoridades. Sin embargo, es posible también que una variable que en principio podría ser considerada como instrumento, no lo sea realmente al no poderse controlar/modificar realmente por las autoridades. Piénsese, por ejemplo, en el caso del déficit presupuestario, que en un esquema keynesiano se convierte en un posible instrumento de política económica. En algunos países, realmente las autoridades no controlan administrativamente el déficit público. Pueden tomar decisiones sobre el gasto, pero los ingresos dependen no sólo de los tipos impositivos, sino de los ingresos reales de los contribuyentes, del volumen de ventas de los productos sobre los que recaen los impuestos, etc. En consecuencia, los ingresos fiscales y el saldo presupuestario pueden considerarse variables endógenas del modelo que describe la economía. Las autoridades pueden tener expectativas o planes sobre sus ingresos y sobre el saldo presupuestario esperado, pero no los controlan absolutamente.

3.5.1. Tipos de instrumentos

Los instrumentos que las autoridades pueden utilizar para conseguir los objetivos y metas propuestos son relativamente numerosos y, desde luego, bastante heterogéneos. Como se indicó al tratar de la taxonomía de las políticas económicas en el primer apartado de este capítulo, Jan Tinbergen propuso una triple distinción en función de los instrumentos utilizados que ya se ha hecho clásica, que no vamos sino simplemente a reproducir ahora entre políticas *cuantitativas*, *cualitativas* y de *reformas*.

Desde una óptica más concreta, aunque compatible con la anterior, los instrumentos de política económica suelen presentarse distinguiendo una serie de «familias» o grupos, tales como (véase Cuadro 3.5):

- Los instrumentos monetarios y crediticios (política monetaria).
- Los instrumentos tributarios y del gasto público (política fiscal, a veces también denominada política de finanzas públicas y/o política presupuestaria, aunque la primera incluiría a ambas).

³ Es decir, una variable-objetivo definida cuantitativamente, que también podría denominarse «meta absoluta», convertida en restricción. Las distintas metas podrían integrarse en una *función de preferencia* (del tipo $W = f(y_1, y_2, \dots, y_n)$), en cuyo caso la tarea de las autoridades consistiría en maximizar W más que en alcanzar unos valores específicos para cada una de las variables-objetivo integradas en la función.

Cuadro 3.5. Los instrumentos de política económica y su posible relación con diversos objetivos. Algunos ejemplos

Instrumentos	Objetivos					
	A	B	C	D	E	F
POLÍTICA MONETARIA						
1. Regulación cantidad de dinero	x					
2. Modificación del tipo redescuento	x			x	(x)	
3. Operaciones de mercado abierto	x					
4. Coeficientes obligatorios de caja	x					
POLÍTICA FISCAL/PRESUPUESTARIA						
1. Gasto corriente del gobierno			x			x
2. Inversiones estatales		x	x			(x)
3. Subsidios a las familias (desempleo y otros)						x
4. Incentivos a la inversión		x	x			
5. Impuestos sobre la renta y la riqueza personal	(x)					x
6. Impuestos sobre sociedades (beneficios)			x			x
7. Impuestos directos	(x)					(x)
CONTROLES DIRECTOS						
1. Controles de precios	x					x
2. Regulaciones sobre sectores productivos		(x)	x	x		
3. Controles de alquileres y otras rentas	x					x
TIPO DE CAMBIO Y COMERCIO EXTERIOR						
1. Devaluación de la moneda			x	x	x	
2. Controles sobre comercio					x	
3. Aranceles*				x	x	
CAMBIOS INSTITUCIONALES						
1. Reforma de la propiedad de las tierras		x				x
2. Nacionalizaciones/privatizaciones		(x)				x
3. Reforma del sistema educativo				x		x

* Incluible entre las medidas de política fiscal.

A = control inflación; B = creación empleo; C = crecimiento; D = mejora de la eficiencia productiva; E = mejora de la balanza con el exterior; F = redistribución de la renta y riqueza.

- Los instrumentos comerciales y de tipo de cambio.
- Los controles y regulaciones directas.
- La política de rentas (incorporada, a veces, en el grupo anterior).
- Los cambios institucionales.
- Otras medidas de política macroeconómica

Los instrumentos de **política monetaria** constituyen uno de los grupos más amplios. En general, se orientan a regular/controlar la expansión de la cantidad de dinero y la evolución de los tipos de interés. Se trata de instrumentos que reflejan la interacción entre el gobierno central del país (por lo común a través del Banco Central de cada país o bien del Banco Central de un conjunto de países que acuerdan una política monetaria común, que, como se verá en el Capítulo 11 —política monetaria—, han ido

ganando cada vez más independencia frente a los gobiernos) y los intermediarios financieros (desde los bancos comerciales y las cajas de ahorros hasta las compañías de seguros y el amplio abanico actual de entidades financieras).

Los instrumentos incluidos dentro de la **política fiscal**, o de finanzas públicas, abarcan esencialmente los gastos públicos los impuestos y la política presupuestaria y de endeudamiento. El ámbito del gasto corresponde tanto a los gastos gubernamentales para suministrar servicios y bienes públicos, como las transferencias para satisfacer necesidades y objetivos sociales⁴. En el de los ingresos se incluyen los distintos tipos de impuestos que los gobiernos establecen, orientados no sólo a recaudar, sino a influir en la distribución de la renta y en la asignación de recursos. El Capítulo 12 presenta los rasgos básicos del papel de la política fiscal desde la perspectiva coyuntural, así como la combinación entre política monetaria y fiscal.

Los instrumentos **comerciales y del tipo de cambio** han incorporado, normalmente, todas aquellas medidas relacionadas con el comercio y los intercambios de un país con el exterior (aranceles, medidas de apoyo a la exportación, restricciones) y, sobre todo, la política del tipo de cambio. Con todo, algunos de estos instrumentos pueden integrarse también, en determinados casos, dentro de la política fiscal (aranceles), de la monetaria (tipo de cambio) o de la de controles directos (controles de importaciones y exportaciones; fijación política del tipo de cambio, etc.). Por esta razón, algunos textos de política económica no los consideran formando un grupo bien diferenciado. Algunos aspectos de la política económica en una economía abierta se estudian en el Capítulo 13 y varias cuestiones relacionadas con la política comercial en el Capítulo 16.

Los **controles y regulaciones directas** se refieren a las diversas formas gubernamentales de intervención, regulación y establecimiento de prohibiciones o restricciones que tienen efectos significativos en los precios, los costes de producción y, en general, en la asignación de recursos. Controles y regulaciones de este tipo suelen aplicarse en el mercado de trabajo, sobre los precios de ciertos bienes, en la oferta y el funcionamiento de algunos sectores en la producción y/o distribución de determinados bienes y servicios públicos (transportes, comunicaciones, educación...) o en el ámbito del comercio exterior. En los Capítulos 15 y 16, dedicados a las políticas microeconómicas, se consideran algunos casos de los controles y regulaciones, su justificación y sus problemas.

Las **políticas de rentas**, que pueden afectar a los salarios y a otras rentas, como los alquileres, los dividendos, los márgenes de beneficios..., tienen un carácter bastante singular. Pueden consistir, simplemente, en una imposición gubernamental, en cuyo caso debería formar parte claramente de los controles definidos en el grupo anterior; o pueden ser consecuencia de pactos y acuerdos entre las partes implicadas, como ocurre cuando empresarios y sindicatos alcanzan acuerdos que favorecen la estabilidad y, a veces, una mejor distribución de la renta. En el Capítulo 14 se analiza el origen, la justificación, los problemas y modalidades de estas políticas.

⁴ Los bienes públicos y colectivos se han definido (Samuelson, Head y otros muchos) en razón de varias características: **oferta común** (el consumo por cualquier individuo no debe impedir su consumo por parte de otros); **no exclusión** (que pueda obtenerse —total o al menos parcialmente— por todos los miembros de la sociedad), y que producen y/o corrigen las economías externas que se generan por las imperfecciones del mercado. Dentro del gasto público se incluye también, normalmente, la atención a los bienes deseables (*merit goods*), a los que se hizo referencia en el Capítulo 2, al comentar los fallos del sistema de mercado.

Por último, los instrumentos calificados como **cambios institucionales** componen un abanico muy amplio de posibilidades. Cabe incluir en este grupo desde las reformas agrarias, las nacionalizaciones y las privatizaciones, hasta las reformas educativas, por ejemplo. Se supone que se orientan, digamos, a producir cambios cualitativos en la propia estructura de la economía, en alguna parcela concreta de la misma o a favor del logro de un mayor crecimiento del país en el futuro. Su utilización suele responder al deseo de producir cambios y lograr objetivos que no sería posible alcanzar mediante otros instrumentos. Aunque en diversos capítulos se harán referencias y comentarios a este tipo de medidas, su análisis en profundidad está fuera de esta obra.

3.5.2. Observaciones sobre los instrumentos

Dos observaciones generales pueden hacerse en relación con todos los instrumentos que acabamos de comentar. La primera es que una buena parte de ellos, por no decir todos, tienen o suelen tener *efectos en distintas direcciones*. Es decir, que, en general, sus efectos **no recaen sobre un único objetivo**, sino que *actúan sobre varios de ellos* simultáneamente, aunque con distinta intensidad (Cuadro 3.5). Como es lógico, esto plantea serios problemas a la hora de elegir qué instrumentos son los más adecuados si se desean alcanzar varios objetivos a la vez, como suele ocurrir en todas las políticas económicas. El tratamiento analítico-formal de este problema ha dado lugar a diversas aportaciones a las que se hará referencia en el próximo capítulo. Pero si una consecuencia muy clara que deriva de lo anterior es que en política económica hay que efectuar siempre algún tipo de *elección* en razón del *trade-off* casi siempre obligado entre los objetivos deseados (que no pueden lograrse simultáneamente a un nivel máximo), pero también como consecuencia de los efectos directos e indirectos de los distintos instrumentos.

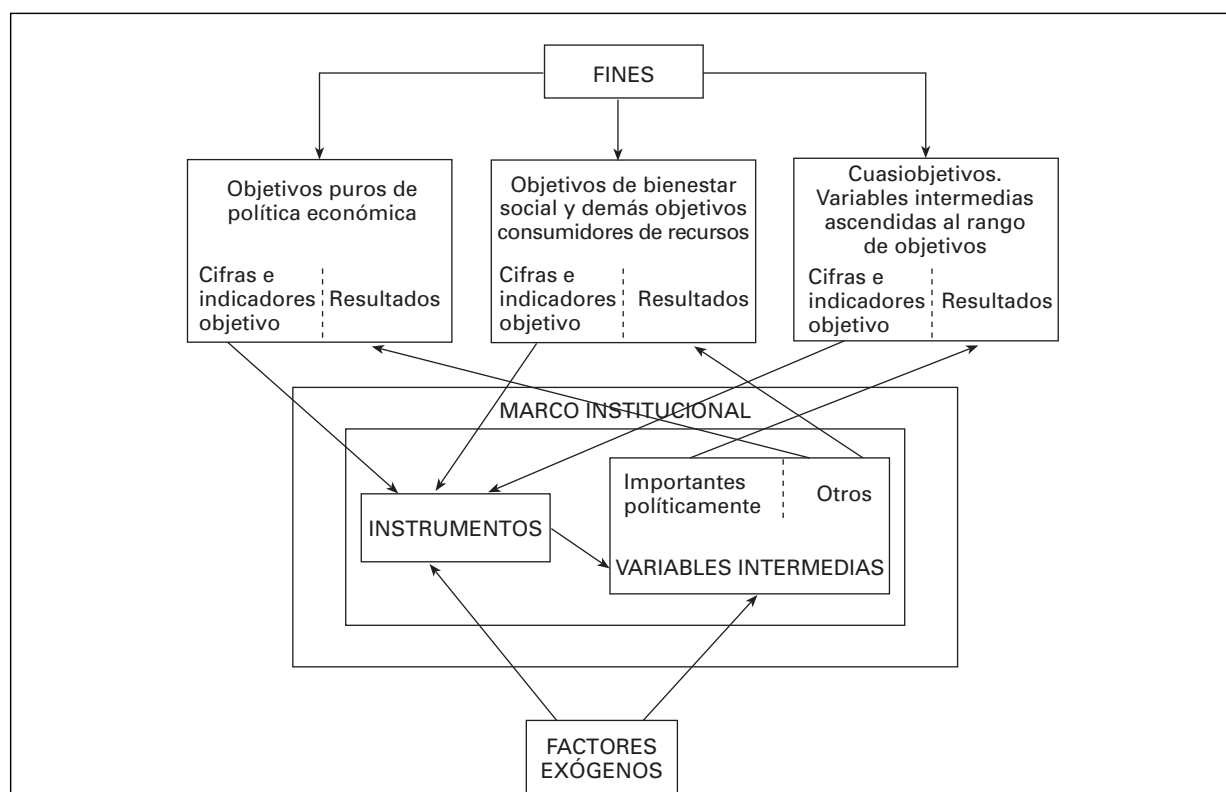
Una segunda observación que conviene realizar es que si bien **los instrumentos no deberían considerarse nunca como fines** (es decir, como algo deseable en sí mismo, situado en el punto de llegada de una determinada política), en la práctica no es raro observar que los políticos presentan como fines u objetivos de su política económica lo que no son sino instrumentos o medidas (p. ej., una reforma tributaria). Obviamente, el economista —pero también el político— no puede caer en este tipo de confusión. Un instrumento, o la medida específica que se decida aplicar, se dirige siempre hacia un objetivo que debe quedar claramente especificado, para que pueda valorarse la adecuación entre medios y fines, y poder medir más tarde los resultados efectivamente alcanzados.

3.6 UNA PROPUESTA DE INTEGRACIÓN DE LOS OBJETIVOS Y LAS POLÍTICAS

Un hecho bastante frecuente es que el análisis de las políticas económicas propuestas o desarrolladas por las autoridades de los países se realiza considerándolas aisladamente. Ello supone, como señaló H. J. Seraphim hace bastantes años, que lo que realmente se estudian son «esferas parciales de la política económica» (v. gr.: la política comercial, la política agraria, la política monetaria, la fiscal, etc.), con descuido de las interrelaciones que realmente existen entre las distintas políticas.

«En la mayoría de los manuales de economía y política económica —señalaba ya Tinbergen en su trabajo pionero sobre *Teoría de la política económica* (1952)—, algunos de sus componentes separados, tales como la política comercial, la agrícola, la crediticia o la salarial, se consideran sin prestar mucha atención a su interdependencia, y los objetivos e instrumentos de cada uno de estos componentes se analizan a menudo aisladamente, con descuido de su coherencia general». Sin embargo, añadía, «no puede ignorarse que dicha interdependencia es una realidad» y, por tanto, «la unidad a considerar es la totalidad de las medidas en curso de ejecución en un momento dado o que se proponen adoptar de forma simultánea: a este conjunto es a lo que denominaremos un sistema de política económica o una política económica».

Una manera gráfica de contemplar este complejo entramado de fines, objetivos, instrumentos y variables intermedias, que obviamente operan dentro de un marco institucional concreto, se ofrece en la Figura 3.2. Puede comprobarse la estructura jerárquica de la política económica desde un punto de vista estratégico y operativo y la influencia importante que en el desarrollo funcional de la misma juegan tanto el propio marco institucional como los factores exógenos que, bajo determinadas condiciones,



Fuente: Tomado de E. S. Kirschen: *Nueva política económica comparada*. Oikos-Tau, Barcelona.

Figura 3.2. Relaciones entre fines, objetivos de política económica, instrumentos y variables intermedias.

pueden incluso llegar a modificar los fines últimos que se pretende alcanzar con una política económica específica.

Este enfoque *interdependiente* de la política económica puede abordarse desde dos vías diferentes. La primera es enfrentar las relaciones entre objetivos e instrumentos desde una óptica lógico-matemática, es decir, teniendo en cuenta las interrelaciones formales que pueden existir entre todos los objetivos e instrumentos y tratando de clarificar algunas «reglas» básicas de la política económica, al menos desde un punto de vista teórico. Esta línea, denominada también de *política económica cuantitativa*, se ha desarrollado al amparo del progreso de la econometría y ha generado aportaciones teóricas interesantes en la construcción de modelos diseñados para la búsqueda de políticas económicas *óptimas*, aunque desde un punto de vista práctico los resultados no han sido tan contundentes como sus pretensiones iniciales. La propia complejidad de la realidad económica hace que por muy completos que sean los modelos siempre acaban constituyendo simplificaciones de ésta y, por consiguiente, de valor relativo.

La segunda vía, más descriptiva que analítica, consiste en presentar un *esquema* o *modelo* muy simplificado que posibilita comprender las relaciones entre fines generales, objetivos e instrumentos, por una parte, y las interrelaciones entre los distintos tipos de políticas (instrumentales y sectoriales), por otra. El esquema que propuso hace algunos años el profesor Jané Solá (Fig. 3.3) responde a este planteamiento y permite

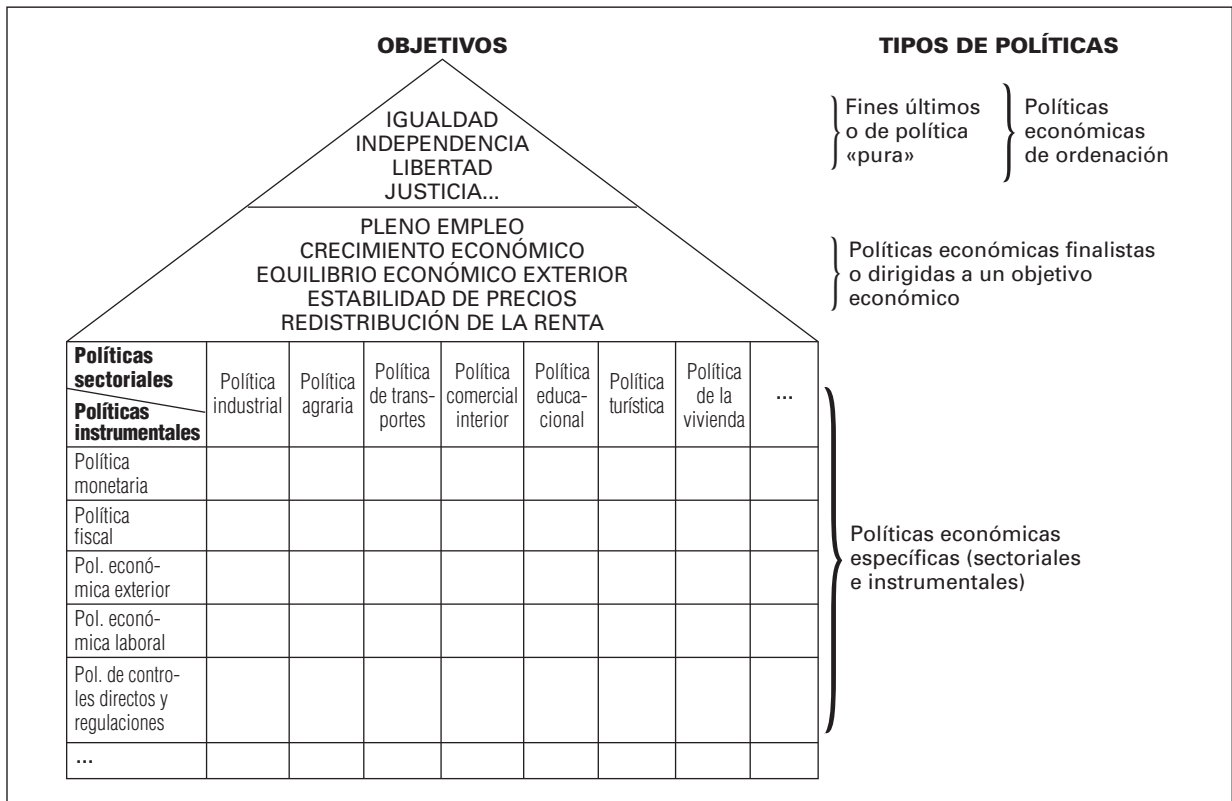


Figura 3.3. La interrelación y niveles de actuación de la política económica.

comprender, de manera simplificada, la unidad de la política económica y algunas relaciones básicas entre distintas categorías o tipos de políticas económicas.

En el nivel más alto de la figura se sitúan los «**fines generales**» a los que anteriormente nos hemos referido (libertad, igualdad, justicia, orden, independencia...). La totalidad de las políticas económicas que se relacionan directamente con el logro de tales fines pueden calificarse como **políticas de ordenación**. Son, en definitiva, acciones encaminadas a establecer y mantener el orden económico elegido y las reglas de funcionamiento de la economía en general. Su componente «político» es muy claro, ya que responderán, en último término, a los fines que tienen un mayor contenido ético-político, definidos con mayor o menor claridad en la constitución de cada país e interpretados por su Parlamento y por quienes forman en cada período el gobierno del país. En la terminología de Tinbergen, a la que anteriormente se ha hecho ya referencia la mayoría de las **políticas de «reforma»** (que suponen cambios en las bases de funcionamiento de la sociedad) y algunas de las «**políticas cualitativas**», se relacionan directamente con estos fines últimos y dan lugar a políticas de ordenación y/o políticas marcadamente cualitativas. Esto es lo que sucede, por ejemplo, con la intervención estatal en uno o más mercados; la progresividad fiscal; una gran parte de las medidas de regulación (y/o de desregulación) que recaigan sobre determinados sectores productivos; la concesión de monopolios a empresas públicas y/o su privatización, entre otras.

Inmediatamente por debajo de los «fines generales» están lo que en el esquema se califican como los **objetivos básicos de la política económica** (estabilidad de precios, empleo, crecimiento económico, equilibrio externo...). La mayor parte de las acciones de política económica se orientan a conseguir —y casi siempre de manera simultánea— unas determinadas metas en cada uno de estos frentes. Sin embargo, las incompatibilidades que existen entre algunos de ellos suelen obligar a las autoridades a establecer prioridades y alguna posible combinación (*trade-off*) entre los distintos objetivos.

En función de *cada uno* de los distintos objetivos básicos de la política económica podríamos hablar de diversas **políticas finalistas**, de las que constituirían posibles ejemplos: la política de desarrollo del país (o de crecimiento, si el enfoque es más limitado); la política de estabilización, o la política de empleo. Pero lo que el esquema pretende mostrar con claridad es que todas estas políticas, cualquiera que sea el objetivo dominante, tienen como «medios» otras políticas concretas que normalmente se califican como **políticas instrumentales** y **políticas sectoriales**, las cuales aparecen en el cuadro de doble entrada situado en la parte inferior de la figura a la que nos venimos refiriendo.

Ambos grupos de políticas —sectoriales e instrumentales— pueden calificarse como *políticas específicas*. Las instrumentales lo son por cuanto se identifican con las distintas familias o bloques de instrumentos (monetarios, fiscales, de tipo de cambio y comerciales...), y las sectoriales porque se orientan a resolver los problemas de un sector productivo determinado o a impulsar su expansión y eficiencia (política agraria, política industrial, política de transportes, etc.).

Una característica esencial de las políticas instrumentales (política monetaria, política fiscal, política comercial...) es su *horizontalidad*. Esto significa que la alteración de muchos de los instrumentos disponibles (tipo de cambio, tipo de interés básico del Banco Central, compraventa de valores públicos en el mercado abierto, impuestos, regulaciones salariales, etc.) afectan —generalmente— a todos los sectores productivos del país, aunque en cualquier caso sea posible establecer determinadas excepciones o di-

ferencias destinadas a primar o conceder ventajas a un sector o región determinada. Por su parte, las políticas sectoriales son en gran medida el resultado de un conjunto de políticas instrumentales contempladas verticalmente; es decir, desde la óptica del sector o, mejor todavía, de la rama productiva sobre la que se pretende actuar. Así, una política de apoyo al sector textil, por ejemplo, podría estar constituida por una serie de ventajas crediticias, desgravaciones fiscales, facilidades tributarias y de amortización de activos, medidas proteccionistas frente a la competencia exterior, apoyos específicos a la formación laboral, etc., todas las cuales forman parte de las diferentes familias de políticas instrumentales. Como es obvio, una política sectorial podría incluir también algunas acciones específicas propias, como la determinación de mínimos de dimensión empresarial que en otros momentos históricos se establecía, la concesión de ventajas a la concentración de empresas o de explotaciones agrarias, los apoyos a la introducción de innovaciones tecnológicas y otras, muchas de las cuales también acabarían reduciéndose a medidas fiscales y crediticias.

Como se ha indicado anteriormente, el esquema que acabamos de comentar muestra claramente la idea de que las distintas políticas económicas (instrumentales, sectoriales, finalistas) están *estrechamente interrelacionadas*. Queda claro, asimismo, que cualquier política económica (sea sectorial o instrumental) se relaciona con *diversos* «objetivos» económicos que, a su vez, están orientados hacia/desde unos «fines» últimos cuyo contenido es siempre mucho más político que económico.

CONCEPTOS CLAVE

- Políticas de ordenación.
- Políticas de proceso.
- Políticas cuantitativas.
- Políticas cualitativas.
- Reformas fundamentales.
- Políticas a corto plazo.
- Políticas a largo plazo.
- Políticas microeconómicas.
- Políticas macroeconómicas.
- Fines últimos.
- Objetivos económicos.
- Objetivos de carácter social.
- Cuasiobjetivos.
- Variables intermedias.
- Metas.
- Indicadores.
- Cuantificación de objetivos.
- Conflictos entre objetivos.
- Instrumentos.
- Principales tipos de instrumentos.
- Políticas económicas instrumentales.
- Políticas económicas finalistas.
- Políticas económicas sectoriales.

4

La elaboración de la política económica

«Vamos a estudiar la elaboración de las políticas públicas como un proceso muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos. De alguna manera una red compleja de fuerzas produce conjuntamente un efecto llamado políticas públicas».

C. E. LINDBLOM,

El proceso de elaboración de Políticas Públicas, 1991.

«En términos generales, el manejo de la economía se parece más a cuidar un jardín que a operar con un ordenador».

D. HEALEY,

UK, *Chancellor of the Exchequer* (1974-1979).

DESDE una óptica operativa, como anteriormente se ha indicado, la política económica supone la actuación de los poderes públicos tanto a través de su intervención directa como mediante su influencia sobre la actividad del sector privado en la economía. En definitiva, implica que desde el Estado se adopten medidas y se plantee su ejecución, por lo que tendrán que fijarse prioridades entre las diferentes alternativas existentes, constituyéndose éste en un *decisor político (policy maker)* clave, dado que se presenta la persistente necesidad de elegir entre opciones diferentes y, por lo general, contrapuestas.

El propósito de este capítulo no es ahondar en la posible justificación de la intervención pública ni en las posibles ventajas o inconvenientes que ésta puede acarrear, cuestión que ya se ha tratado con detalle en el Capítulo 2, sino entrar en las cuestiones

más relevantes conectadas con la elaboración de la política económica y los diferentes actores que intervienen en ella, prestando pues una especial atención a los aspectos político-institucionales normalmente desdeñados en los análisis económicos convencionales. Estos aspectos resultan, sin embargo, de gran importancia a la hora de entender las medidas reales de política económica y forman parte de la denominada «caja de herramientas» de Joan Robinson, de gran utilidad para conectar el mundo científico con la realidad, aspecto de particular relevancia en el contexto de la economía aplicada en el que se desenvuelve este libro.

En consecuencia, dentro de este capítulo interesa estudiar el proceso secuencial de elaboración de la política económica, los actores participantes y sus respectivos papeles y todos aquellos aspectos que iluminan el análisis del juego del poder y de la toma de decisiones en este terreno.

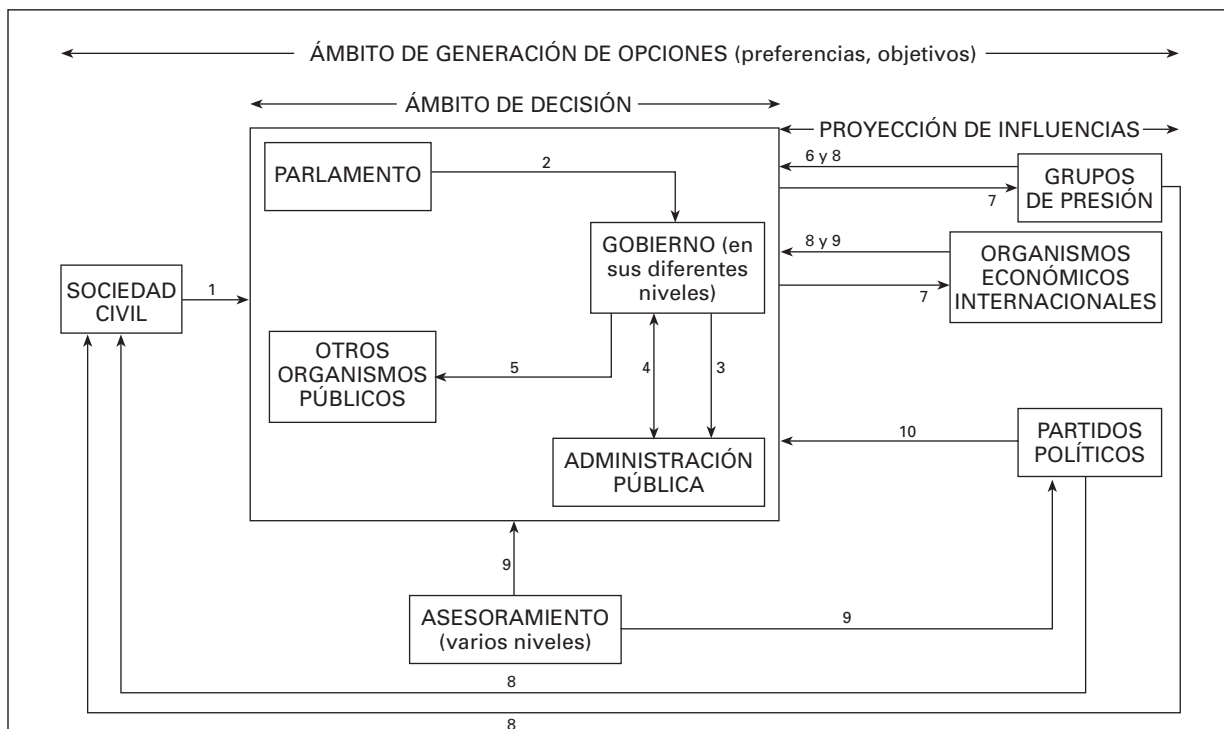
4.1 LOS ACTORES QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

La concepción formal de la política económica como fruto de un proceso racional de elaboración consistente en la manipulación deliberada de unos determinados instrumentos para alcanzar ciertos objetivos surgida de las aportaciones iniciales de Tinbergen a comienzos de los cincuenta puede considerarse superada en la actualidad.

En efecto, caracterizar de una forma tan *mecanicista* y *técnica* a la política económica y definirla en términos puramente objetivos, sin ningún tipo de dependencia de las preferencias de los diferentes actores que intervienen en su elaboración, constituye un enfoque limitado y que ha venido recibiendo fuertes críticas en los últimos treinta años y desde frentes muy variados. El origen de las mismas se encuentra tanto en economistas de la escuela de la elección pública como en economistas neomarxianos o en los defensores de la teoría de grupos. Todos ellos han puesto un énfasis especial en considerar que un análisis completo del proceso de elaboración de la política económica requiere introducir factores de tipo político y de carácter institucional para tratar de comprender la naturaleza de los diferentes órganos que toman las decisiones y, lo que resulta aún más importante, las razones que están detrás de las actuaciones puestas en funcionamiento.

La Figura 4.1 presenta un esquema aproximativo al conjunto de agentes que intervienen en la elaboración de la política económica, tanto los situados dentro de los poderes públicos como los que operan desde fuera. En la misma pueden observarse tres **ámbitos de actuación** bien diferenciados:

1. El de **generación de opciones**. Dentro de este primer ámbito intervienen todos los actores que operan en el proceso de elaboración de la política económica, dado que en el mismo se produce la manifestación de sus preferencias y a partir de ellas el establecimiento de una jerarquía de objetivos que, por vías diferentes según cada caso, acaba por transmitirse a los poderes públicos. Una referencia especial, por el importante papel que juega, debe hacerse a la *sociedad civil*, que manifiesta sus preferencias y su correspondiente escala de objetivos a través de la emisión de su voto en las consultas electorales.



1. Revelación de preferencias; 2. Designación/control político; 3. Ejecución de actuaciones; 4. Relación de agencia/delegación; 5. Delegación/autonomía/relación de agencia; 6. Presiones/búsqueda de intereses específicos; 7. Consultas; 8. Influencias; 9. Asesoramiento técnico; 10. Revelación de preferencias, búsqueda de objetivos ideológicos e influencias.

Fuente: Adaptación propia sobre X. C. Arias (1996): *La formación de la política económica*. Civitas.

Figura 4.1. Esquema general de la participación de los actores básicos en el proceso de elaboración de la política económica.

- El de **decisión**. Constituye el núcleo central del proceso de elaboración, dado que en este ámbito se toman las decisiones por parte de los poderes públicos con competencias legales para tal fin. Por tanto, dentro del mismo se encuadran los tres poderes políticos tradicionales: *legislativo* (**Parlamento**), *ejecutivo* (**Go-bierno** en sus diferentes niveles de acuerdo con el poder que corresponda según el grado de descentralización existente) y *judicial*. Igualmente, formarían parte también de este ámbito **otros organismos públicos** conectados a alguno de los niveles de gobierno existentes (agencias públicas, empresas públicas, Banco Central) que en los últimos años, en virtud de un proceso de delegación de funciones, desempeñan un papel importante con sus intervenciones en la vida económica de un país. Finalmente, el aparato burocrático (**Administración Pública**) tendría asignado el doble papel, aunque ajeno al de toma de decisiones específicas, de preparar todo el dispositivo técnico-administrativo que permita la adopción de decisiones, incluido el papel de asesoramiento en la elección de alternativas, y la importante tarea de ejecutar los acuerdos adoptados.

3. El de **proyección de influencias**. Dentro de este ámbito actúan diferentes tipos de agentes sociales y políticos: **grupos de presión, organismos internacionales, partidos políticos**, que tratan de influir en los *policy makers* para que adopten las decisiones que más convengan a sus intereses o que, en su defecto, les causen el menor perjuicio. Por último, también se sitúan en este ámbito las tareas de **asesoramiento**, ya sean a título individual (un asesor personal de un ministro) o bien a nivel de instituciones colectivas (existencia de órganos de asesoramiento o de consulta previa al servicio de un ministro o del Gobierno en su conjunto), que juegan un papel de orientación y apoyo a los órganos decisores.

La comprensión del proceso de toma de decisiones exige tener en cuenta las siguientes cuestiones:

1. Sólo una parte de la vida económica de un país puede ser determinada por medidas de política económica, aunque ésta pueda acabar ejerciendo una influencia indirecta. Piénsese, por ejemplo, en el uso que una persona puede hacer de su tiempo libre, de sus ahorros o incluso de sus derechos de propiedad.
2. La toma de decisiones de política económica se ve influida de manera especial por la opinión pública, bien sea a través de la demanda de nuevos objetivos, mediante la petición de reconsideración de los antiguos o incluso el rechazo abierto de los existentes. En este sentido, todos los que deciden sobre política económica (*policy makers*) se ven afectados en mayor o en menor grado por el estado de opinión popular, ya sea a través de los canales reconocidos de los partidos políticos, parlamentos y/o gobiernos, o por medio de grupos de presión.
3. La existencia de estipulaciones constitucionales incide también en la amplitud y en el contenido de la política económica. Piénsese, por ejemplo, en la existencia de una limitación al endeudamiento público presente en la «carta magna» de algunos países como Alemania o en la posibilidad de pronunciarse acerca de la constitucionalidad de una disposición legislativa o de una acción administrativa por parte de los tribunales especiales existentes en países como Alemania, Estados Unidos, España y otros.
4. Finalmente, las prácticas de acción gubernamental facilitan el que ciertas decisiones económicas tomadas justificadamente en un contexto temporal tiendan a prolongarse a través de la pasividad o de la inercia, llegando a perder su eficacia o incluso pudiendo resultar inoportuno su mantenimiento. El ejemplo de las regulaciones de precios adoptadas en algunos países en situaciones críticas, pero mantenidas después en épocas de mayor bonanza, es un caso que podría aplicarse a lo ocurrido en diversas economías en los años setenta.

4.2 LA DIMENSIÓN TEMPORAL DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA: ETAPAS Y PROBLEMAS

La consideración del elemento tiempo resulta fundamental a la hora de examinar el proceso de toma de decisiones, siquiera por dos razones básicas:

- a) Porque en un buen número de casos la naturaleza de los problemas a abordar exige la adopción de decisiones con cierta rapidez. La política económica coyuntural está llena de ejemplos donde la acción se diseña y se lleva a efecto en un corto lapso de tiempo.
- b) Porque, aun no siendo necesaria la urgencia, las medidas adoptadas no suelen manifestar sus efectos de forma inmediata, lo que hace imprescindible una coordinación que evite, en la medida de lo posible, la existencia de *retardos* muy significativos.

Siguiendo una periodificación que ya es tradicional, cabe diferenciar las siguientes etapas en el proceso de toma de decisiones económicas: reconocimiento de problemas, análisis de problemas y alternativas, diseño de medidas, consultas, discusión y aprobación parlamentaria y ejecución (Cuadro 4.1).

Cuadro 4.1. Elaboración de la Política Económica: fases, contenido y actores

Fases	Contenido	Actores
1. Reconocimiento de problemas	Obtención de información.	— Administración Pública. — Gobierno. — Partidos políticos. — Medios de comunicación. — Grupos de presión. — Organizaciones internacionales.
2. Análisis de problemas y alternativas	Previsiones económicas e interpretación de los datos. Desviaciones sobre los objetivos y causas.	— Gobierno. — Administración Pública (burocracia). — Asesores (individuales y colectivos).
3. Diseño de medidas	Planteamiento de medidas y de posibles alternativas.	— Gobierno. — Administración Pública (burocracia). — Asesores (individuales y colectivos). — Grupos de presión. — Partidos políticos. — Organismos internacionales.
4. Consultas	Deliberaciones políticas y técnicas.	— Expertos. — Grupos de presión. — Organismos internacionales.
5. Discusión y aprobación parlamentaria	Debate y aprobación de las medidas.	— Partidos políticos (pactos, enmiendas...). — Gobierno.
6. Ejecución	Puesta en marcha de las medidas adoptadas.	— Gobierno. — Administración Pública.

1. *Reconocimiento de un problema o problemas*

No resulta fácil determinar, salvo para los sucesos imprevistos, el punto de partida respecto al tiempo en un proceso de toma de decisiones. De hecho, todos los agentes que intervienen en el mismo juegan un papel importante en esta fase de toma de conciencia del (los) problema(s) a resolver. No obstante, esta etapa tiene particular importancia en la política económica a corto plazo, donde la identificación rápida de los problemas resulta de gran trascendencia en el caso de que se produzca un severo deterioro en las magnitudes económicas.

La información estadística es la variable crucial de esta fase, de tal suerte que la disponibilidad de datos rigurosos sobre las principales variables económicas —precios, desempleo, salarios, producción industrial, exportaciones, importaciones...— constituye el núcleo central de la adecuada toma de decisiones. De ahí que la Administración Pública, especialmente sus organismos estadísticos y de realización de previsiones, constituya el sujeto activo determinante en la aceleración del desarrollo de esta fase y en el diagnóstico adecuado de la situación.

No obstante, el proceso de elaboración de las estadísticas económicas básicas requiere un período de tiempo, que si bien en algunos casos, como sucede con el seguimiento de la evolución de los precios, se ha acertado considerablemente, en otros, como información sobre el crecimiento económico, evolución del desempleo o sobre la distribución de la renta, las estadísticas se elaboran con algún retraso. Para muchas de las variables económicas de interés, los datos se publican mensual o trimestralmente.

En la política económica a largo plazo, la fase de reconocimiento se basa en el establecimiento de modelos y previsiones y en la capacidad planificadora e innovadora de los decisores de política económica. No obstante, las técnicas de previsión —pese a sus defectos— pueden suplir parcialmente este problema, aunque en épocas de crisis su grado de fiabilidad disminuye considerablemente. En este sentido, los economistas han tenido siempre grandes dificultades a la hora de prevenir las recesiones.

2. *Análisis específico del problema planteado (o conjunto de ellos) y de las posibles alternativas de actuación*

Una vez disponible la información estadística, es posible detectar desviaciones respecto a los objetivos perseguidos. Esta segunda fase consiste, precisamente, en estudiar los datos existentes para interpretarlos de forma adecuada.

La Administración es el artífice crucial de esta etapa en la que actúa a modo de una «torre de control», es decir, analizando, a través de sus gabinetes económicos, la información disponible. La preparación de informes de coyuntura, de estudios sobre los ciclos y las tendencias económicas constituyen los ejes fundamentales de su actuación. No obstante, también son dignos de mención los esfuerzos analíticos de otras entidades que disponen de servicios de estudio, caso de ciertos bancos, algunas fundaciones privadas y determinados institutos o centros académicos. A este respecto, en países con un sistema estadístico poco desarrollado, los boletines de algunas de estas entidades pueden incluso alcanzar un significativo protagonismo.

El sentido fundamental de esta segunda etapa radica en comprobar si es o no necesario adoptar alguna decisión. A tal efecto, en más de un caso real, las autoridades han establecido *señales de alerta*, que se utilizan como indicadores de niveles críticos para

ciertas magnitudes económicas que deben poner en marcha la adopción de medidas de política económica. Estos niveles críticos son difíciles de establecer con exactitud, puesto que la evolución de las economías conlleva cambios en la valoración del impacto relativo de las desviaciones. Adicionalmente, pueden plantearse otros problemas, tales como la existencia de retrasos estadísticos, que pueden limitar la eficacia de las medidas a adoptar, o el hecho de que se superen los niveles establecidos y mejore la situación sin intervención directa (por el propio funcionamiento del mercado, a raíz de la evolución internacional, etc.).

En función de estas consideraciones, resulta necesario reiterar la necesidad del análisis continuo, riguroso y global y la posible utilización de las señales de alerta como *indicadores complementarios* para la adecuada adopción de medidas de política económica.

3. *Diseño de medidas*

Una vez estimada la necesidad de la intervención, el paso siguiente será diseñar las medidas de política económica que permitan hacer frente a los problemas detectados. En aquellas economías en las que exista un plan económico indicativo o un modelo de previsión se pueden plantear fácilmente medidas a corto plazo. Más sencilla será la tarea del decisor si dispone de un modelo de control óptimo con el que pueda ir analizando las posibles consecuencias de las medidas adoptadas.

El Gobierno y la Administración Pública, generalmente en sus niveles superiores, son los protagonistas básicos del diseño de medidas, aunque, en ocasiones, los organismos económicos internacionales también colaboran en esta fase. Piénsese, por ejemplo, en las políticas sugeridas o «dictadas» por el Fondo Monetario Internacional a diversos países en vías de desarrollo con graves problemas estructurales en sus economías.

Existen diversas formas para llevar a efecto esta fase de diseño, desde el establecimiento de un organismo económico concebido para suministrar de manera continua asesoramiento con diagnósticos, predicciones y recomendaciones (caso, por ejemplo, de países que funcionaron bajo un sistema de planificación indicativa), hasta el caso extremo de realización *ad hoc*, típica, por ejemplo, del Reino Unido en los años sesenta. En este sentido, como apuntaremos más adelante, el papel de los asesores, bien individuales o colectivos, es clave.

El gran problema para la toma de decisiones de política económica en los últimos años viene siendo la existencia de considerables dosis de incertidumbre e inestabilidad. Los datos se convierten en variables, con lo que los modelos de previsión quedan en entredicho. Recuérdese, a título de ejemplo, el considerable fracaso de los grandes modelos econométricos norteamericanos, que después del «octubre negro» de la Bolsa de 1987 predijeron un «bienio negro» cuando los años 1988 y 1989 conocieron realmente unas tasas de crecimiento que no estaban presentes desde la primera crisis del petróleo en 1973.

4. *Consultas previas a la adopción de medidas*

Cuando ya se dispone de un primer diseño de las posibles medidas a adoptar, un gobierno puede considerar necesario efectuar consultas a otros agentes e instituciones

relevantes. En algunos países, la naturaleza de la medida a adoptar *exige* la necesaria intervención de un organismo con carácter asesor que emite un dictamen sobre la misma. Es el caso de los denominados *Consejos Económicos y Sociales* existentes desde bastantes años en Holanda y Francia, que se han extendido a otros muchos países y que incluso existen actualmente a escala regional. En ellos hay, normalmente, representantes de los empresarios y sus organizaciones, de los sindicatos, de los cuerpos de profesionales y, muchas veces, un grupo de miembros independientes elegidos en razón de sus conocimientos o especialización. Aunque sus decisiones no tienen un carácter vinculante para los gobiernos, a veces ejercen una influencia notable en la decisión final que éstos adopten, ya que sus informes suelen ser preceptivos para muchas leyes, y además en dichos organismos están representados los empresarios, los sindicatos y otras instituciones.

Por otro lado, y de manera informal, también pueden ser consultados otros artífices, tales como los grupos de interés más directamente afectados, los partidos políticos, tanto los más afines como los de la oposición, o incluso organismos internacionales. Resultan particularmente destacables las consultas a partidos políticos, que normalmente se realizan antes y fuera del marco parlamentario y que, contra lo que pudiera parecer, acortan incluso el período total de tiempo que conlleva una decisión, dado que su protagonismo es tan notable que aligeran de manera importante las discusiones parlamentarias.

Aunque con muchas más dudas, podrían integrarse en este bloque de «consultas» las actuaciones de algunos gobiernos que, con carácter previo a la decisión, hacen circular hacia la opinión pública —generalmente a través de algún/os medios de comunicación de la prensa, la radio o la TV— «globos sonda» sobre unas medidas que las autoridades están considerando tomar, aunque todavía no están decididas. Ello permite conocer hasta qué punto la sociedad y/o algunas instituciones o corporaciones reaccionan de manera favorable o desfavorable ante la posibilidad de que se tomen tales medidas. Las autoridades deciden después, en razón de las reacciones obtenidas, si dichas medidas «en ningún caso se van a tomar» o si se van a modificar en tal o cual sentido, a raíz de las críticas recibidas.

En cualquier caso, y con carácter general, debe citarse que un proceso de consultas muy amplio suele acompañar a la aplicación de la política de rentas, por ejemplo (véase Capítulo 14), lo cual supone en no pocos casos la ventaja de que facilita alcanzar un grado de consenso más alto. Presenta sin embargo el inconveniente de que dicha consulta o contactos retrasan sustancialmente la adopción de decisiones, con el consiguiente agravamiento del problema que se pretendía resolver o del cambio de actitud ante una situación delicada en términos de inflación o de fuertes desequilibrios económicos.

5. *Discusión y aprobación parlamentaria*

En las democracias representativas, las principales decisiones de política económica —léase el presupuesto— se adoptan en el Parlamento. No obstante, el Gobierno puede recurrir a medidas de rango inferior a las leyes para desarrollar su política económica, especialmente cuando se requieren intervenciones urgentes. En consecuencia, los principales artífices de la política económica en esta fase son el Gobierno y los parlamentarios, considerados como representantes de los partidos políticos.

La complejidad de la elaboración de algunas medidas de política económica requiere, en algunas ocasiones, la creación dentro del Parlamento de comisiones especializadas que estudien los diversos temas y presenten propuestas con cierto nivel de autonomía. Ello suele redundar en un aumento de los retardos en la toma de decisiones, que encuentra en esta fase una de sus causas fundamentales.

Finalmente, los procedimientos que deben utilizarse para la toma de decisiones democráticas en el seno de un Parlamento inciden también de forma importante en el tema de los retardos. La regla más conocida y utilizada en los Parlamentos es la de la mayoría, si bien bajo la misma caben distintas alternativas, según la naturaleza de las decisiones a adoptar:

- a) **Mayoría simple.** De entre dos alternativas, se elige la que ha recibido más de la mitad de los votos (véase Recuadro 4.1).
- b) **Mayoría cualificada.** Requiere que la alternativa elegida obtenga una proporción mayor del 50% (dos tercios o tres cuartas partes suelen ser las proporciones exigidas, aunque en el caso extremo del 100% se llegaría a la denominada *regla de la unanimidad*).

En el supuesto de existir más de dos alternativas o de que los votantes puedan abstenerse, debe diferenciarse entre:

- a) **Mayoría absoluta.** La alternativa elegida consigue más votos que todas las demás juntas.
- b) **Mayoría relativa.** La alternativa elegida alcanza más votos que cualquier otra.

En definitiva, la duración de esta fase de discusión tendrá mucho que ver con los resultados electorales que configuran la composición política del Parlamento y la eventual existencia de un grupo político mayoritario en el mismo, que tenga la capacidad de voto suficiente como para aprobar las propuestas gubernamentales o introducir en ellas

RECUADRO 4.1. LA REGLA DE LA MAYORÍA SIMPLE: PRINCIPALES INCONVENIENTES

Aun siendo el sistema decisorio por antonomasia dentro de las democracias debido a su universalidad —cada persona tiene un voto—, a su fácil comprensión o a su fácil implementación, la regla de la mayoría simple tiene seis grandes inconvenientes, que pueden resumirse como sigue:

1. Puede producir resultados lógicamente inconsistentes, sin que se determine ningún ganador (*paradoja de Condorcet*: toda alternativa puede ser derrotada por alguna otra).
2. No se logra conocer la intensidad de las preferencias —los votantes sólo pueden optar por el «sí», el «no» o la abstención.
3. Es injusta por naturaleza: una mayoría estable puede estar explotando a una minoría.
4. El votante individual no tiene incentivos para informarse debidamente: la posibilidad de que un voto sea decisivo es usualmente insignificante.
5. Es posible que a menudo resulte ventajoso votar estratégicamente (comportamiento similar al del *free rider* o «gorrón» para los bienes públicos).
6. Está sujeta a manipulación, sobre todo cuando existen más de dos alternativas. La forma secuencial en que se presenten puede determinar el resultado final de la votación.

modificaciones. Consiguientemente, el sistema electoral, aunque de una forma indirecta, influencia también de forma clara esta etapa.

6. *Ejecución*

La puesta en marcha de las medidas apuntadas constituye la tarea fundamental de esta etapa, que se desarrolla de forma conjunta por el Gobierno y por la Administración, aunque en determinados casos y en ciertos ámbitos competenciales puede delegarse a otros agentes.

En esta fase hay que tener en cuenta la posible aparición de situaciones problemáticas por razones diversas. Un caso frecuente es el de la posible especificación incompleta de las medidas por parte del Gobierno, dando simplemente instrucciones o normas generales que deben ser desarrolladas por la Administración (desarrollo reglamentario) y que puede no hacerlo de la forma inicialmente planteada. Otra situación puede provenir por la aparición de criterios conflictivos en la aplicación de las medidas aprobadas (por ejemplo, una ley de salarios mínimos puede basarse en el criterio del coste de la vida o en el de la capacidad de pago de las empresas. Siendo ambos razonables, su orientación es diametralmente opuesta, al tender el primero hacia el establecimiento de un salario más alto que el otro). Finalmente, la difícil evaluación de la utilidad de las medidas planteadas puede acabar provocando también situaciones comprometidas, dado que no suele existir una *mono-causalidad* entre las medidas adoptadas y los efectos observados en la actividad económica.

Interconexión de fases y aparición de retardos

No podemos cerrar este apartado dedicado a la elaboración de las políticas económicas sin hacer referencia a dos cuestiones de gran interés: la interconexión entre las fases anteriormente descritas y la aparición de retardos.

a) *Interconexión de fases*

En relación con este punto, hay que tener en cuenta los siguientes elementos de interés:

- El orden de las fases que anteriormente se han definido puede experimentar cambios. A título de ejemplo, cabe la posibilidad de que las consultas antecedan al diseño de las medidas o figuren en una fase posterior a las discusiones parlamentarias.
- Algunas medidas se llevan a cabo con gran rapidez y automatismo, lo que implica que no requieren que se cubran todas las fases descritas. Así, por ejemplo, algunas medidas de política monetaria se ponen en funcionamiento una vez definidos los objetivos y criterios de actuación.
- El proceso de elaboración de decisiones puede generar *retroalimentaciones* hacia fases precedentes. Por ejemplo, como resultado de las consultas, se revisa el diseño de medidas e incluso el análisis que se había realizado al principio, donde no se tuvieron en cuenta determinados aspectos que más tarde han salido a la luz.

- Las fases pueden superponerse —parcial o totalmente—. Suele suceder en el caso de las de reconocimiento y análisis y en el de las de consultas y discusión parlamentaria.
- El proceso puede verse interrumpido por acontecimientos externos, como por ejemplo un cambio de gobierno que conlleve a una reconsideración de la política económica que previamente se había diseñado.

b) El problema de los retardos

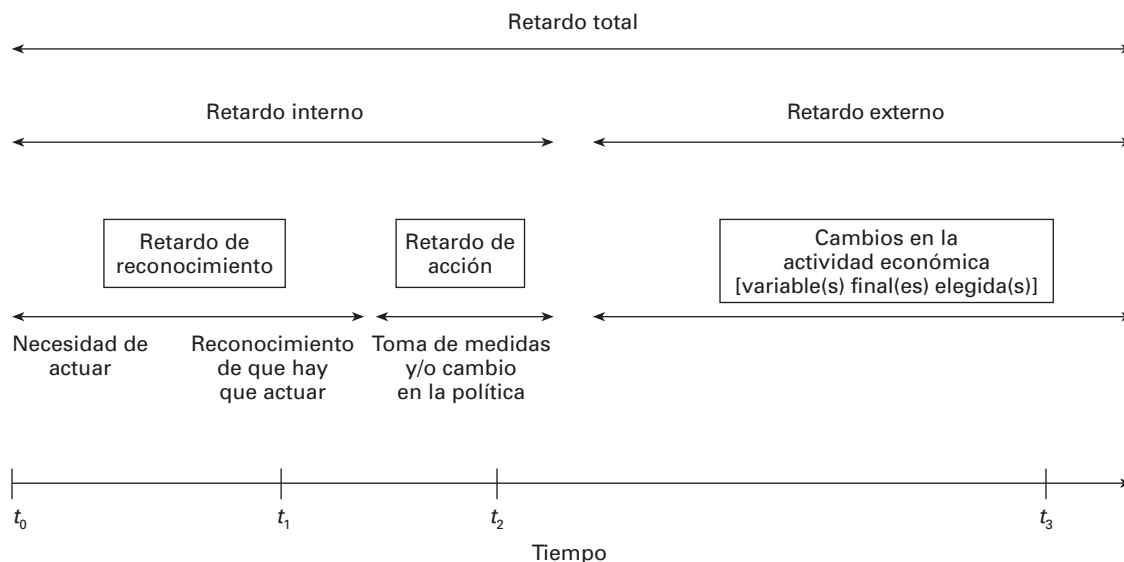
Es esta una cuestión muy importante y que siempre hay que tener en cuenta. El proceso de elaboración de la política económica trae consigo una serie de retardos que han sido tradicionalmente estudiados en relación con la política macroeconómica —monetaria y fiscal—, que abordaremos en capítulos posteriores. No obstante, dentro del contexto de la toma de decisiones, es interesante reseñar con carácter general que desde que se detecta un problema económico hasta que las medidas adoptadas de política económica surten efectos pueden transcurrir períodos de tiempo bastante largos y no siempre predecibles, que disminuyen la eficacia de las actuaciones públicas.

En la medida en que las diversas fases de elaboración de la política económica analizadas sean largas y complicadas, los retardos que se produzcan tendrán mayor relevancia y constituirán evidentes obstáculos al engranaje político-económico y, sobre todo, para la eficacia de las medidas que se hayan decidido aceptar.

Una visión esquemática de estos desfases lleva a la distinción entre retardos **internos** y **externos**, de los que pueden destacarse sintéticamente las siguientes cuestiones (Cuadro 4.2):

1. El **retardo interno** depende básicamente de la capacidad de los decisores de la política económica para responder ante los cambios económicos. Puede subdividirse en:
 - a) **Retardo de reconocimiento** (*recognition lag*), entendido como el tiempo que transcurre desde que existe un problema económico hasta que se observan cambios en las variables económicas que requieren cambios en la política económica. Está estrechamente vinculado con las fases de reconocimiento y de análisis, por lo que la mayor o menor duración del mismo se relaciona con los dispositivos existentes para identificar la evolución económica.
 - b) **Retardo de acción** (*action lag*). Se define como el tiempo que transcurre desde que se reconoce la necesidad de las medidas hasta que se adoptan. Se vincula con las fases de análisis (parcialmente), diseño, consulta, discusión parlamentaria y ejecución.
2. El **retardo externo** (*effect lag*) puede definirse como el tiempo que transcurre desde que se adoptan medidas de política económica hasta que producen efectos sobre la actividad económica. Depende consecuentemente del acierto de los decisores de política económica en la elección de las medidas, de la reacción de los agentes económicos y de otros factores externos ante las mismas. Por consiguiente, todo lo que otorgue una mayor reputación y credibilidad para las actuaciones gubernamentales redundará en recortar la duración del retardo.

Cuadro 4.2. Los principales retardos de la política económica



4.3 EL PAPEL DE LOS DECISORES POLÍTICOS Y DE OTROS ACTORES INFLUYENTES: PARLAMENTO, GOBIERNO, PARTIDOS POLÍTICOS Y PODER JUDICIAL

En este apartado vamos a entrar en el núcleo central del proceso de toma de decisiones que anteriormente quedó expuesto sintéticamente en la Figura 4.1, es decir, analizaremos brevemente el papel de los actores que tienen competencias específicas dentro del ámbito de la adopción de decisiones públicas: *Parlamento* y *Gobierno*, con una breve referencia final al *poder judicial*, aunque por razones operativas y prácticas incluyamos también dentro de este bloque a los *partidos políticos*, dado que ejercen una notable influencia en el funcionamiento de los poderes legislativo y ejecutivo.

4.3.1. El Parlamento

Desde una perspectiva conceptual, el término Parlamento suele corresponderse con el poder legislativo, adoptando en el caso concreto de cada país denominaciones variadas del tipo Congreso de Diputados (en España y en otros muchos países), Asamblea Legislativa Nacional (Francia) o Cámara de los Comunes (Reino Unido). En bastantes países existe un sistema bicameral, constituido por una parte por los diputados (Congreso) y por otra por los senadores (Senado), que en determinadas constituciones se denominan como Cámara Alta y Cámara Baja, con sus correspondientes prerrogativas en cuanto a la promulgación de las leyes.

El elemento central de su papel en la toma de decisiones estriba en las funciones que la Constitución de los países democráticos les haya reconocido y, muy particularmente, en su relación con el poder ejecutivo en manos del Gobierno. A este respecto, no hay que perder de vista que el principal instrumento con que cuenta la política económica en el corto plazo —el Presupuesto— necesita la aprobación parlamentaria.

No obstante, un examen somero de la evolución histórica del papel que desempeña esta institución pone de manifiesto que se ha venido asistiendo a una pérdida de competencias efectivas de los parlamentos en sus facultades de decisión sobre cuestiones de política económica. Desde la posición original de jugar un papel clave en el proceso de toma de decisiones democráticas hasta nuestros días, donde ejercen más una función de control *ex post* que de iniciativa y de elaboración de medidas que, de hecho, han sido propuestas y son aplicadas por los gobiernos y las administraciones, aparte de por instituciones extraparlamentarias.

Las causas de este declinar de los parlamentos en sus competencias decisorias tienen razones diversas, unas de índole externa y otras de procedencia interna. De una forma breve, dos son los motivos de *origen externo* que explican esta situación: el aumento considerable de las tareas legislativas —esencia de su existencia—, que contrasta fuertemente con la limitación de tiempo disponible en esta institución, y el carácter cada vez más complicado de las cuestiones económicas, que exige un tratamiento técnico. Desde la perspectiva *interna*, tres razones pueden aducirse, teniendo en cuenta que todas inciden desde la óptica de la fórmula de la democracia representativa:

- a) La necesidad de tomar las decisiones en un período de tiempo corto, que choca con las propias técnicas de procedimiento parlamentario.
- b) El papel cada vez más importante que juegan los partidos políticos, que son quienes suelen marcar la dirección de las propuestas o de las críticas que se realizan.
- c) La propia necesidad de continuidad en las acciones que normalmente exige la coyuntura económica y que choca con la mecánica de cambios en la estructura de poder parlamentario, consecuencia del propio funcionamiento de un sistema democrático.

4.3.2. Los partidos políticos

Al hilo de lo señalado previamente, la experiencia de los últimos años viene a mostrar cómo el propio juego de los sistemas democráticos ha conducido a que los partidos de masas con un elevado nivel organizativo hayan asumido una buena parte de las competencias parlamentarias.

En efecto, los partidos políticos, entendidos como agrupaciones de individuos que se reúnen en un *cartel* que defiende posiciones ideológicas concretas y que se traducen en ofertas políticas cuando se celebran consultas electorales, nacieron básicamente como organizaciones para captar votos que asegurasen la reelección de los parlamentarios. Sin embargo, de manera gradual han venido ejerciendo una considerable influencia entre las actividades que estos últimos desempeñan en el Parlamento, de tal suerte que en la mayoría de las ocasiones dichos representantes popu-

lares actúan y votan de acuerdo con las decisiones políticas adoptadas en el seno del partido.

En definitiva, los partidos políticos han acabado tomando del Parlamento una parte significativa de la facultad de expresar y formular la voluntad política, en particular en el caso del partido que da su apoyo al Gobierno. No obstante, esta afirmación debe matizarse teniendo en cuenta que los gobiernos no siempre están configurados por un solo partido, dado que la práctica democrática enseña que —al menos en Europa— es bastante frecuente la formación de gobiernos de coalición integrados por más de un partido.

En relación con esta última cuestión, un importante aspecto que debe señalarse es el relativo al aspecto ideológico de los partidos, dado que no es fácil ordenarlos de acuerdo con la tradicional clasificación de derecha-izquierda. Por regla general, tal ordenación presenta problemas, máxime cuando los posibles límites de partición dentro de un sistema político no son de naturaleza económica —mayor o menor defensa de la libertad de empresa—, sino de índole confesional. A riesgo de una excesiva simplificación, la experiencia histórica de los últimos treinta años permite diferenciar tres grandes modelos de partidos:

1. El que podíamos denominar como **continental europeo**, que se caracteriza por la existencia de tres tipos de partidos: un ala de izquierdas, representada normalmente por un partido socialista o socialdemócrata, a los que se unen formaciones más radicales; una derecha, con un partido confesional, y un centro que con frecuencia está ocupado por un partido laico o no confesional. El caso alemán con el SPD, la CDU y el FDP podría ser un buen ejemplo, que con variantes adaptadas a la realidad concreta de cada país puede repetirse en Austria, Holanda, Bélgica o Italia —hasta antes del proceso de cambio político de inicios de los noventa—, y donde la característica más usual es la necesidad de formar gobiernos de coalición.
2. El que podíamos denominar como **escandinavo**, caracterizado por un ala izquierdista en manos de un partido socialdemócrata —con amplia experiencia de poder en Suecia, Dinamarca y Noruega— y por tres partidos no socialistas, uno liberal, uno agrario y uno conservador, generalmente de carácter laico (es decir, no democristiano) y en las posiciones ideológicas más próximas a la derecha. Los casos de los tres países antes citados ejemplifican adecuadamente este tipo de sistema en el mundo real.
3. El que podíamos catalogar como sistema o modelo **anglosajón**, cuya principal característica sería la competencia directa entre dos partidos principales, ambos de carácter laico, que se rotan periódicamente al frente del poder ejecutivo. El ejemplo británico con los partidos laborista —izquierda— y conservador —derecha— o el norteamericano con los demócratas y republicanos ilustran adecuadamente un caso real que responde a esta configuración.

La toma en consideración de este tema es de particular relevancia, dado que el sistema o modelo de partidos fija un marco global para una gran variedad de influencias sobre la política económica. De forma particular, condiciona el grado e intensidad de los conflictos sobre los objetivos e instrumentos de esta última. Así, por ejemplo, tra-

dicionalmente se ha asignado a los partidos conservadores la búsqueda primordial de la estabilidad de precios y a los partidos socialdemócratas la persecución prioritaria del pleno empleo. En cualquier caso, la crisis económica y los efectos negativos que la misma ejerció sobre todos los países occidentales hace que este tipo clásico de asignación pueda hoy día ponerse en entredicho, sobre todo considerando el estrecho margen de actuación con el que un gobierno cuenta en materia económica, ya sea mayoritario o producto de una coalición.

4.3.3. El Gobierno

Bajo esta denominación nos estamos refiriendo al denominado **poder ejecutivo**, cualquiera que sea la forma en que el mismo esté configurado. Ello significa que incluimos dentro del mismo al primer ministro o presidente y a los ministros o asimilados —por ejemplo secretarios de Estado—, dejando fuera a todas las categorías por debajo de este rango o nivel.

Este grupo de personas responsables de la gestión de la vida pública ocupa la posición central dentro del marco político-económico, representando la autoridad superior a través de la que se promulgan o autorizan las políticas económicas —entendidas en un sentido amplio—. Desde esta óptica, todas las fuentes de influencia política deben aspirar a conseguir un impacto sobre las decisiones formuladas y promulgadas por el Gobierno.

En las páginas anteriores ya hemos apuntado cómo su papel ha ido creciendo en paralelo con la disminución de facultades decisorias de los parlamentos. Sin embargo, hay que matizar que su actuación como artífice básico de la toma de decisiones económicas depende en muy buena medida de su interconexión con la Administración Pública —burocracia—; en la que incluso, en un buen número de casos, delega parte de su poder político real (*legislación delegada*).

Adicionalmente, hay que apuntar que la fuerza del poder político de un gobierno está muy por el sistema político del que forma parte. En los países con una estructura *presidencialista* —caso de Estados Unidos—, la cabeza ejecutiva —el presidente— y su Gobierno no dependen en su autoridad de las cámaras parlamentarias —Congreso y Senado—, mientras que para la mayoría de los países europeos —con una estructura *partidista* o *parlamentarista*— la estabilidad del primer ministro y de su Gobierno sí se encuentra supeditada —en último término— al Parlamento: la pérdida de un voto de censura obligaría a la dimisión.

Consecuentemente, y en la línea de lo apuntado antes para los partidos, debe tenerse también en cuenta el papel protagonista que la formación o formaciones políticas que sostienen al Gobierno en el poder pueden llegar a desempeñar. Imagínese el lector que en una visión extrema, el Gobierno puede quedar muy constreñido en su potestad de actuación por su partido o por los partidos que lo apoyaron, particularmente si el sistema político funciona bajo un modelo *parlamentarista* con elección de los representantes bajo una regla proporcional. En este contexto, no debe tampoco perderse de vista que existen otros factores que condicionan la posición de los miembros de un gobierno —piénsese en la relativa frecuencia con que asistimos a cambios ministeriales—, o la amplitud de tareas y misiones que competen a cada departamento ministerial.

4.3.4. El poder judicial

En términos generales, el sistema judicial del país y en particular los tribunales de Justicia desempeñan en el proceso de toma de decisiones político-económicas un papel que no suele ser muy relevante, aunque la judicatura juegue un papel de *control de legalidad* en última instancia sobre los otros dos poderes del Estado, el legislativo y el ejecutivo. En el ámbito económico, los tribunales de Cuentas cumplen específicamente esta función.

Una referencia especial debe hacerse también a los tribunales de Defensa de la Competencia, que en algunos países, caso de Estados Unidos desde hace decenas de años y en muchos países con economías de mercado en el resto del mundo, desarrollan un importante papel en cuanto al adecuado funcionamiento de la economía de mercado, velando porque los mercados y las empresas, por tanto, funcionen bajo la regla de la competencia y tratando de evitar cualquier posición dominante o de abuso que distorsione dicha regla.

4.4 LA INFLUENCIA DEL SISTEMA BUROCRÁTICO EN LA TOMA DE DECISIONES: EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El sistema burocrático puede identificarse, en términos generales, con las estructuras de la Administración del Estado y definirse como su servicio civil permanente. Es decir, incluye a todo el conjunto de instituciones que forman parte de la Administración Pública en sus diversos niveles (central, regional y local), así como las agencias especializadas (tipo Banco Central) y otro tipo de organismos como las empresas públicas. Desde el punto de vista de los medios humanos, está constituido por los funcionarios de carrera y el personal contratado, y con las salvedades específicas de cada país, tiende a mantener una estructura bastante estable a lo largo del tiempo, con independencia de que se produzcan cambios de partido al frente del Gobierno.

Desde una perspectiva formal, el sistema burocrático desempeña dos funciones en el proceso de toma de decisiones económicas: suministrar información y elementos valorativos a los dos niveles políticos de decisión por excelencia, Gobierno y Parlamento, y por otra parte, ejecutar las decisiones adoptadas en colaboración con el poder ejecutivo. Es decir, aparentemente su papel resulta secundario, limitándose a ser un mero colaborador de los gobiernos en el diseño y la puesta en práctica de las actuaciones. Sin embargo, su capacidad de influencia es mayor de la que parece, dado que en la práctica el poder político no puede cumplir adecuadamente con sus tareas básicas sin la colaboración del sistema burocrático, por lo que acaba dependiendo de manera importante del mismo. La evolución de todos los Estados modernos democráticos permite constatar que la burocracia interviene de forma *muy activa* en el núcleo central del proceso político-económico: la *toma de decisiones*.

De forma concisa, pueden citarse, entre otras, las siguientes causas como explicativas de este protagonismo del sistema burocrático. En primer lugar, la existencia de una *ventaja informativa*, dado que el poder político necesita un flujo de información que en gran medida sólo puede obtenerse a través del aparato burocrático. Ello facilita que la burocracia trate de ampliar sus competencias y su capacidad de influencia a través del intento de acaparar la mayor parte de presupuesto público (*maximización presupues-*

taria), cosa que normalmente acaba logrando por la dependencia del Gobierno, sin que existan como contrapartida grandes posibilidades para controlar la eficacia en el uso de estos fondos, aparte de que tampoco existan claros incentivos para hacerlo por parte del poder político¹.

Este tipo de actuaciones burocráticas que conducen a un mayor gasto público pueden, por otro lado, acabar generando dos tipos de ineficiencias básicas²:

- La **ineficiencia asignativa**, que se produce como consecuencia de que la asignación de recursos derivada de la intervención de los burócratas no coincide con la demanda óptima social.
- La **ineficiencia X (técnica)**, que se produce como consecuencia de no minimizar costes en el proceso de provisión de bienes públicos.

El grado de ineficiencia está relacionado básicamente con el ambiente competitivo y el grado de organización en que se desenvuelva el departamento encargado de suministrar el bien público. Es decir, depende en última instancia del sistema de incentivos existente para los funcionarios públicos. Dado que lo más usual es que los incentivos no sean muy importantes, las administraciones públicas acaban teniendo un claro sesgo a gastar por encima de lo debido, produciendo ineficientemente desde un punto de vista técnico y tendiendo además al mantenimiento del *statu quo*, por lo que las decisiones que éstas tomen serán por lo general conservadoras (véase Recuadro 4.2).

Una segunda causa explicativa del papel crucial del sistema burocrático en la toma de decisiones tiene su base en razones esencialmente *técnicas*. Es decir, la mayoría de las actuaciones de política económica no sólo deben contar con una argumentación política, sino con una base técnica que garantice su viabilidad. Desde esta óptica, no cabe ninguna duda que el aparato administrativo sirve como medio para garantizar la solvencia técnica de las decisiones adoptadas por un gobierno.

La creciente complejidad de la toma de decisiones en materia de política económica aconseja la necesidad de que el poder político *delegue competencias* en el sistema burocrático, especialmente en las altas esferas de la Administración. Es decir, esta tercera causa tiene su base argumental en razones de pragmatismo que llevan a que desde el Gobierno se fijen simplemente las directrices generales de las políticas a aplicar, dejando que el aparato burocrático sea el que se encargue de desarrollarla, generalmente a través de normativas específicas.

Finalmente, aunque con un carácter más puntual, cabe apuntarse otras dos causas del papel destacado de las administraciones públicas en el proceso de formación de la política económica. La primera tiene que ver con la debilidad que los gobiernos de coalición suelen mostrar, que en numerosas ocasiones plantea situaciones de interinidad que sólo pueden salvarse gracias a la estabilidad del sistema burocrático que asegura la continuidad de las decisiones tomadas. La segunda razón se conecta con circunstancias que exigen la adopción de reformas económicas y que, por lo general, afectan a

¹ La denominada *teoría económica de la burocracia*, desarrollada a partir de los trabajos de Niskanen, ha puesto un énfasis especial en estas cuestiones, permitiendo la contrastación empírica de estos procesos de gasto público creciente en un buen número de países.

² Los capítulos finales dedicados a políticas microeconómicas tratan en profundidad el tema de eficiencia, por lo que nos remitimos a los mismos para su estudio detallado.

RECUADRO 4.2. PAUTAS DEL COMPORTAMIENTO BUROCRÁTICO

1. Los funcionarios tienen un pequeñísimo incentivo para actuar de una manera socialmente óptima, dado que ninguno de ellos es responsable individualmente, salvo excepciones, de las consecuencias de sus actos (tanto de los beneficios como de los costes). Sin embargo, los burócratas tienen razones para trabajar dentro del marco de las reglas formales y de las reglamentaciones, ya que si cometen un error a este respecto pueden ser castigados con severidad.
2. Los aparatos burocráticos que se quedan sin funciones desaparecen difícilmente, porque no es obvio que los servicios que presta una determinada oficina hayan dejado de tener una demanda consistente. Como no existe un test de eficacia (tal como ocurre en el mercado), generalmente las unidades administrativas no llegan a disolverse; en vez de ello, se les asignan nuevas tareas.
3. Las decisiones burocráticas están sistemáticamente distorsionadas debido a los diversos riesgos asociados a acciones alternativas. Para un funcionario que se supone ha de tomar cierta decisión, las consecuencias de cometer un error formal pueden ser de suma gravedad; puede ser censurado oficialmente y hasta destituido. Por lo tanto, este funcionario hará un gran esfuerzo por actuar formalmente de una manera correcta. Las decisiones equivocadas, con perjuicios presupuestarios importantes, pueden poner al burócrata en una posición incómoda, dado que se dudará de su competencia, mientras que aquellas otras que no tengan consecuencia sobre el presupuesto no tendrán efectos negativos sobre el funcionario que las haya cometido.
4. La Administración Pública tiende a ampliar excesivamente el número de puestos internos de trabajo. El Gobierno intenta ganar votos creando puestos de trabajo en el sector público, con buenos salarios y altos beneficios secundarios.
5. Las reglamentaciones y normas restrictivas que han de observar los funcionarios provocan ineficiencias y reducen los incentivos del trabajo; frecuentemente se hace imposible ser eficaz. Por regla general, la forma de contratación y de promoción, además de la estructura salarial, están fijadas muy rígidamente, así que existe una pequeñísima posibilidad de premiar los resultados personales, si es que alguna vez puede hacerse.

Fuente: B. S. Frey: *Para una política económica democrática*. Alianza, Madrid, 1987 (págs. 131- 132).

amplias capas sociales, requiriendo sacrificios por parte de las mismas. El hecho de que la ejecución en agencias administrativas posibilita la viabilidad de estas actuaciones, que difícilmente podrían asumirse por un gobierno debido a su elevado coste político.

En definitiva, este protagonismo de la Administración Pública tiene su raíz básica en la ineludible necesidad que los gobiernos tienen —para poder tomar y ejecutar sus decisiones— de confiar en un sistema burocrático que garantice dos condiciones esenciales: *permanencia y competencia técnica*. En los países maduros políticamente, ambas condiciones son cumplidas sobradamente por los funcionarios que integran dicho sistema.

El binomio Gobierno-Administración Pública se convierte, pues, en el eje clave de la toma de decisiones económicas. Ahora bien, la influencia de este binomio en la vida económica se realiza a través de las tres vías siguientes:

1. **Persuasión.** Implica una apelación a los sentimientos cívicos de los ciudadanos.
2. **Estimulación.** Supone una apelación al interés personal, generalmente a través de la concesión de beneficios, aunque cabe también la opción inversa —la penalización.
3. **Regulación o reglamentación.** Conlleva decidir acciones por la vía obligatoria para llevar a los agentes a realizar una determinada conducta o, en su defecto, a evitarla.

A través de estos tres resortes, los poderes públicos pueden tratar de adecuar el comportamiento de los agentes económicos y sociales a los objetivos de política económica.

ca perseguidos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los tres medios están estrechamente relacionados. Así, por ejemplo, mientras mayor sea el nivel de participación, mejor funcionará la estimulación y, en su caso, la regulación.

En definitiva, la división antes señalada no puede ni debe considerarse de un modo rígido, puesto que cabe incluso la posibilidad de que los tres medios de actuación puedan funcionar *de forma secuencial* a fin de alcanzar el mismo objetivo. El siguiente ejemplo puede ilustrar adecuadamente lo planteado:

OBJETIVO: Control del crédito.

MEDIOS:	{	<ol style="list-style-type: none"> 1.º Persuasión. Circulares del Banco Central a los intermediarios financieros. 2.º Estimulación. Operaciones del Banco Central en los mercados financieros. 3.º Reglamentación. Restricciones al crédito otorgado por las entidades financieras establecidas por el Banco Central.
---------	---	---

Hasta ahora, hemos planteado los posibles mecanismos de actuación desde una perspectiva simplista, suponiendo que las decisiones conciernen a un solo sector del sistema gubernamental. Sin embargo, en la práctica se dan situaciones de mucha mayor complejidad, que implican oposiciones y/o competencias compartidas entre diferentes organismos, sin olvidar los importantes temas de la autonomía y de la descentralización.

La necesidad de coordinación

Los fenómenos económicos no se contemplan igual en todos los departamentos y agencias gubernamentales, siendo frecuente la existencia de visiones contrapuestas que necesitan, por razones de consistencia en las actuaciones de política económica, sean éstas de naturaleza general o específica, alcanzar el mayor grado de coordinación posible. A título de ejemplo, es clásico citar la existencia de fuertes tensiones entre los ministerios que ejecutan buena parte del gasto (Sanidad, Obras Públicas y/o Fomento) y los que controlan dicho gasto (Economía y Hacienda), dado que sus prioridades son diferentes, como mera consecuencia de las distintas funciones que cada uno de ellos cumple en el proceso de toma de decisiones político-económicas.

Existen diversos mecanismos para lograr la coordinación, siendo los más frecuentes los siguientes:

- Por **negociación** entre las partes implicadas.
- Por **preponderancia**; es decir, mediante la existencia de un órgano o autoridad superior que decide.
- Por relación entre **organismos especializados**, dejando en manos de éstos la decisión última.

El problema de la autonomía

Una de las tendencias más relevantes en la evolución de los sistemas políticos, particularmente desde la década de los ochenta, ha sido el elevado grado de autonomía concedido a un buen número de organismos o agencias públicas. Particularmente relevante ha sido el caso de los bancos centrales, donde remitimos al lector al capítulo de

política monetaria, pero esta tendencia ha afectado también a otros organismos que han pasado de estar dentro del aparato administrativo público a contar con estatutos que le garantizan una capacidad de tomar decisiones independientemente.

La extensión de los posibles ejemplos concretos desbordaría con mucho la necesaria brevedad con que vamos a tratar el tema. No obstante, todos los países que han emprendido procesos de liberalización de cierta envergadura, la mayoría de los pertenecientes a la Unión Europea, por ejemplo, han dotado de un grado de autonomía considerable a las agencias que se encargan de regular los sectores liberalizados. A título de mero ejemplo, pueden citarse las *Autorités Administratives Indépendantes* de Francia, o la *Office of Telecommunications* de Gran Bretaña, o la Comisión Nacional de la Energía en España.

Las razones que están detrás de esta autonomía son de carácter teórico y práctico. Entre las primeras, no pueden dejar de reseñarse las argumentaciones derivadas de la teoría de la denominada *Economía Constitucional* (Buchanan), que defiende la necesidad de que se asegure la coordinación intertemporal de las actuaciones económicas por la vía de recoger en la Constitución una serie de *obligaciones* que los partidos gobernantes deben cumplir, con independencia de su adscripción ideológica y que en algunos terrenos, caso de la estabilidad de precios, se garantiza por la delegación de las competencias en materia de política monetaria a un banco central independiente. La teoría de la *inconsistencia temporal* (desarrollada por los laureados con el Nobel en Economía en 2004 Kydland y Prescott), con su recomendación de actuaciones económicas regladas para otorgar credibilidad a la política económica, ofrece también argumentos favorables a la autonomía.

Desde un punto de vista pragmático, la delegación de poder que implica la autonomía se justifica tanto por razones técnicas, similares a las que expusimos anteriormente para explicar el papel del aparato burocrático, como por razones políticas, dado que las decisiones en manos de un órgano independiente estarán menos condicionadas por motivaciones de índole partidista o electoral. El resultado de este proceso de autonomía debería redundar en un comportamiento más eficiente de las agencias u organismos que toman las decisiones, favorecido por la existencia de compromisos políticos con credibilidad, por la solvencia técnica para afrontar y resolver problemas y, finalmente, por la posibilidad de que las actuaciones no se vean comprometidas en su realización por avatares de cambios políticos (continuidad).

No obstante, estas ventajas pueden verse empañadas en el caso de que se planteen situaciones de conflicto entre los poderes políticos y el organismo autónomo, dado que la legitimidad de este último, desde un punto de vista democrático, es ciertamente *diffusa*. No hay que olvidar, por otra parte, que los encargados de dirigir estas agencias corren el riesgo de actuar por intereses propios, que si no coinciden con los de la sociedad pueden ser una fuente importante de distorsiones.

La descentralización territorial

La estructura territorial del Estado influye poderosamente en el proceso de formación de la política económica y varían de manera importante entre países, aunque en todos el peso de la intervención económica pública esté mayoritariamente concentrado en el nivel central. En general, la participación del Gobierno central suele suponer no menos del 50% del gasto total público, pudiendo también constatarse que en los países con una estructura federal (caso, por ejemplo, de Alemania o Estados Unidos) este porcentaje supera

o se acerca al 60%. La mayor o menor presencia en la toma de decisiones de los otros dos niveles de gobierno, regional y local, está estrechamente relacionada con la solución que cada país otorgue al tema de la vertebración territorial del Estado. De hecho, el mayor protagonismo de los gobiernos regionales se encuentra también en los países con estructura federal o similar a la federal (los ejemplos de Alemania o España para Europa o el de Brasil para América Latina son significativos). Por el contrario, es posible encontrar casos de descentralización exclusivamente administrativa, donde el peso del nivel regional es más reducido (Italia, Francia o Argentina), así como ejemplos de países (Gran Bretaña) en los que la mayor descentralización se da a favor de las entidades locales (municipios), junto con dos regiones históricas (Escocia y Gales).

La importancia de la intervención de los gobiernos locales —municipios o mancomunidades de municipios— es muy variada, dependiendo en última instancia de factores de difícil evaluación: cultura política, tradiciones administrativas, grado de aprecio social a la proximidad de las relaciones entre Administración y administrados, etc. En general, países con gran tradición de protagonismo del gobierno local son todos los escandinavos y centroeuropeos, sin olvidarnos de Estados Unidos, donde los entes locales suponen aproximadamente un 25% del gato público total.

Desde una perspectiva estrictamente económica, la teoría del federalismo fiscal ha puesto un énfasis especial en intentar determinar cuáles *deberían ser* las funciones a desempeñar por cada nivel de gobierno, sobre la base de dos argumentos centrales: la *eficacia* (máximo cumplimiento de los objetivos planteados) y la *eficiencia* (mínimo coste). De una forma concisa, el mayor grado de centralización se recomienda por parte de estos teóricos para dos grandes frentes: estabilización macroeconómica y redistribución de renta, siendo razonable ejecutar de manera descentralizada aquellos terrenos de la intervención pública que tengan que ver con la provisión de ciertos servicios públicos locales (agua potable, alcantarillado, policía, educación básica, etc.) o con la regulación en ámbitos distintos a la estabilización o redistribución de la renta.

En definitiva, los niveles de gobierno regional (o simplemente subcentrales), de acuerdo con lo planteado por esta teoría y por la evidencia empírica disponible, pueden desempeñar un importante papel en la toma de decisiones para algunas políticas microeconómicas, así como para la provisión de cierto tipo de servicios. No debe resultar pues extraño que su protagonismo se vincule con ciertas actuaciones dentro del ámbito de la política industrial, de la política agrícola o de la política de vivienda, entre otros. Pero, en cualquier caso, la actuación de estos poderes públicos regionales o locales precisa una necesaria coordinación con el Gobierno central.

INTERNET.—Para la búsqueda de información sobre la **Administración en España**, puede consultarse —en el portal Econlinks— la página web <http://campusvirtual.uma.es/econlinks/JurPol/admin.htm>

4.5 LAS INFLUENCIAS EXTERNAS EN LA ELABORACIÓN Y TOMA DE DECISIONES DE POLÍTICAS ECONÓMICAS: EL PAPEL DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN

Los grupos de presión pueden definirse como aquellas organizaciones de individuos que teniendo en común determinados intereses se esfuerzan por influir en la elaboración y la ejecución de la política económica con objeto de asegurar la protección o la pro-

moción de los mismos. De forma concreta, dichos grupos demandan regulaciones económicas que les protejan y promocionen socialmente o tratan de conseguir nuevas ventajas o de protegerse frente a la pérdida de las que ya disfrutaban.

Consiguientemente, su campo de actividad es amplísimo, dado que representan a las fuerzas económicas, políticas, sociales o culturales de un país, estando o no formalmente organizadas. No obstante, convencionalmente suelen distinguirse tres grandes grupos (*big three*): Confederaciones de Agricultores (agricultura), Patronales (negocios o empresas) y Sindicatos (trabajo).

La fuerza de su poder es asimétrica. Los grupos que representan intereses bien definidos, que sean a la vez poco numerosos y con poder económico, tendrán mayores probabilidades de influir en el proceso de toma de decisiones y de verse favorecidos por las medidas de política económica adoptadas. Por el contrario, los grupos con intereses vagos y difusos, con un número elevado de miembros, tendrán menor capacidad de influencia.

En realidad, para operar de forma cohesionada, estas organizaciones deben encontrar **incentivos selectivos**, que se aplican, o no, a los individuos según contribuyan, o no, a la obtención de los bienes colectivos. Así, determinados grupos, como los pagadores de impuestos, desempleados o consumidores menesterosos, no encuentran incentivos selectivos para organizarse, y en consecuencia tendrán escaso peso específico y obtendrán un número reducido de medidas favorables. Desde la perspectiva contraria, los grupos de interés especiales, con carácter monopolista o con fuerza para imponer una *cartelización*, se configuran como *coaliciones distributivas* que disminuyen la eficiencia económica pero aumentan sensiblemente sus beneficios. No obstante, también puede suceder que se plantee una acción de interés colectivo sin que existan estímulos selectivos si el grupo que se beneficia de las acciones colectivas es suficientemente pequeño (por ejemplo, dos industrias oligopolistas) y la ratio coste-beneficio de dicha acción para el mismo resulta suficientemente favorable.

Las **técnicas de intervención** de los grupos de presión son muy variadas, y entre las mismas podemos distinguir las siguientes:

- *Actuación en los procesos electorales* mediante el apoyo o el rechazo de determinados parlamentarios, amenazas, poder para designar funcionarios afines.
- *Intervención directa en la vida política* a través de contactos con las autoridades, participación en los textos de los proyectos de ley, elaboración de documentación e informes, fomentando huelgas o cierres empresariales, presionando a través de expertos abogados o mediante cartas y telegramas. Todo ello con el objeto de recibir subvenciones, evitar impuestos... (véase Caso de referencia 4.1).
- *Contribución a la formación de la opinión pública* a través de campañas en los medios de comunicación de masas.
- *Utilización de la corrupción de políticos y funcionarios* con objeto de que desarrollen medidas favorables a sus intereses. Cuando la corrupción se consolida y se convierte en una pieza más del entramado estructural de un país se suele caracterizar con la palabra *cleptocracia*.

En cualquier caso, y con independencia del medio utilizado, los grupos de presión suelen comportarse estratégicamente con arreglo a un **patrón típico** del que Frey señaló los siguientes elementos característicos:

1. *Intercambio de votos*. Los grupos organizados tratan de llevar adelante sus intereses mediante el intercambio de votos. Para ello, acuerdan estrategias de

CASO DE REFERENCIA 4.1. UN EJEMPLO EXTREMO DEL PAPEL DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN: LA PETICIÓN DE LOS FABRICANTES DE VELAS FRANCESES

Hace más de cien años un economista francés, Frederick Bastiat (1801-1850), al que Schumpeter en su conocida obra *Historia del Análisis Económico* cataloga como el «mejor periodista económico que jamás haya existido», utilizó un sofisma para realizar una irónica descripción de la solicitud de los fabricantes de velas franceses a las autoridades nacionales de protección de sus intereses frente a un injusto competidor: la luz solar, que puede ilustrar adecuadamente hasta qué extremos puede conducir una actuación defensora de un grupo de presión.

«Estamos sujetos a la intolerable competencia de un rival extranjero que disfruta, según parece, de tan superiores facilidades para la producción de luz, que está en condiciones de inundar nuestro mercado nacional a un precio tan sumamente reducido que, en el mismo momento en que hace su aparición, nos quita todos los clientes; y, de esta manera, un importante sector de la industria francesa, con todas sus innumerables ramificaciones,

queda de golpe reducida a un estado de compleja paralización. Este rival no es otro que el sol.

Nuestra petición es que el honorable cuerpo legislativo tenga a bien aprobar una ley en la cual se ordene el cierre de todas las ventanas, buhardillas, claraboyas, contraventanas y cortinas; en una palabra, todas las aberturas, agujeros, resquicios y fisuras a través de los cuales la luz del sol está acostumbrada a penetrar en nuestros hogares, para perjuicio de las rentables manufacturas que nos complacemos en ofrecer a todo el país: País que, por tanto, no puede, sin ingratitud, dejarnos ahora desprotegidos en este tan desigual combate.

¿No es un ejemplo de la mayor incoherencia el restringir, como se hace, la importación de carbón, acero, queso y bienes de manufactura extranjera, tan sólo porque su precio se acerca a cero, mientras al mismo tiempo se admite, y sin limitación alguna, la luz del sol, cuyo precio es, durante todo el día, cero?».

Texto tomado de bastiat.org e incluido en la obra de Bastiat: *Sofismas Económicos* (1845), capítulo VII.

coalición, prestándose apoyo entre ellos que conduzcan a alcanzar sus respectivos objetivos. Este mecanismo suele tener efectos muy negativos en el gasto público, que tendería a incrementarse por encima del nivel que hubiera tenido sin existir un intercambio de votos entre grupos.

2. *Información selectiva.* Los grupos de presión pueden conseguir beneficios a expensas de otros miembros de la sociedad haciendo que los órganos decisorios conozcan las consecuencias —positivas o negativas— de la actividad pública sobre sus propios miembros. Ello conduce normalmente a acabar ocultando los perjuicios que de manera directa o indirecta recaen en otros agentes.
3. *Invisibilidad parcial.* Los grupos de presión tratan de que sus actividades sean lo menos conocidas posible para los observadores externos. Es decir, plantean sus demandas y ejercen presiones de forma discreta, o incluso ocultan las mismas al máximo posible para que la sociedad no capte la defensa que hacen de sus privilegios.
4. *Peticiones para los miembros más débiles.* Los grupos presentan sus propuestas y ejercen su presión haciendo un especial hincapié en la posición de sus asociados más débiles o desprotegidos, aunque el beneficio —si se consigue— abarque a todos los miembros.

Finalmente, hay que tener en cuenta que la influencia de los grupos de presión es tan notable que cabe plantear la cuestión de si éstos deben o no estar controlados. La respuesta a esta pregunta admite posturas contrapuestas, entre los que defienden la nece-

CASO DE REFERENCIA 4.2. EL PAPEL DE LOS *LOBBIES* Y SU CONTROL: EL CASO DE ESTADOS UNIDOS

La obtención de recursos económicos para la financiación de las campañas políticas es en Estados Unidos, como en otros muchos lugares, un foco permanente de polémica. Aunque existe una legislación al respecto, ésta ha sido elaborada a base de parches para tapar algunos de los más sonoros escándalos, y de hecho, permite el tráfico de influencias y fomenta el poder de los grupos de presión.

Ese dinero es, en la práctica, la fuente principal de financiación. Y eso es lo que permite que las campañas demócrata y republicana de las últimas elecciones excedieran de los 100 millones de dólares.

Durante la campaña de George Bush en 1992, por ejemplo, los republicanos obtuvieron más de un millón de dólares de parte del poderoso comerciante Dwayne Andreas y 800.000 dólares del petrolero Lodwick Cook. La candidatura de Clinton –formalmente el Partido Demócrata– obtuvo a cambio casi 400.000 dólares de la Unión de Acereros y varias donaciones de más de 100.000 dólares cada una de las distintas organizaciones gremiales. Algunas compañías, como Philip Morris o Nabisco, ponen dinero en ambos lados. Otras donaciones en forma de *soft money* (financiación encubierta) no proceden de empresas o millonarios, sino de colectivos sociales, como homosexuales o ecologistas, o de núcleos étnicos, como judíos o griegos.

Tomado de *El País*, Cuadernos electorales, 20 de mayo de 1993.

Aunque estas donaciones son ilegalmente utilizadas con fines de promoción de los candidatos, existe cierto control sobre ellas, porque ninguna se hace de forma anónima.

Esta forma de financiación, que se aplica casi literalmente a la elección de los congresistas, permite conocer exactamente cuáles son los grupos de presión que han llevado a cada político hasta su escaño en el Senado o en la Cámara de Representantes. Ello les crea una mayor lealtad a los intereses de los grupos sociales o económicos que han permitido su elección que a los del partido en el que militan.

Es impensable, por ejemplo, que un congresista demócrata de un condado maderero del Estado de Alabama respaldase una propuesta demócrata de más fondos públicos para la construcción de escuelas en áreas de bajos ingresos.

Las ventajas obvias de esta fórmula es que los elegidos están mucho más pendientes de los intereses de sus comunidades y que el Congreso cumple mucho mejor con su labor de contrapeso del poder ejecutivo. Las desventajas son que se hace muy difícil legislar en función del interés colectivo de la nación y que los congresistas resultan demasiado susceptibles a la influencia de los grupos de presión (*lobbies*).

sidad de establecer reglas para el funcionamiento de estas organizaciones y los partidarios de su inexistencia. A título orientativo, se señalan los siguientes posibles medios de control:

- Establecimiento de un registro de *lobbies* (véase Caso de referencia 4.2).
- Identificación de los representantes de los grupos parlamentarios.
- Declaración de ayudas financieras.
- Creación de «poderes de contrapeso» (reforzando, por ejemplo, las organizaciones de consumidores frente a las de los productores y distribuidores).
- Establecimiento de reglas de representación democrática dentro de los grupos de presión.

4.6 EL ASESORAMIENTO ECONÓMICO Y SU PAPEL EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

En el contexto actual está fuera de toda duda que los diferentes artífices que intervienen en el proceso de elaboración de la política económica solicitan asesoramiento de

expertos. No obstante, desde una perspectiva general, las tareas de asesoramiento presentan —cuando menos— dos grandes problemas:

- a) La **falta de unanimidad** de los economistas respecto a cómo interpretar un mismo hecho o una misma situación económica. Se ha hecho famosa la frase atribuida a W. Churchill en la que decía: «...cuando consulto a tres economistas obtengo cuatro opiniones, porque Mr. Keynes me facilita siempre dos distintas».
- b) La **antinomía** existente entre el punto de vista del experto y el del *policy maker* acerca de la mejor forma de enfocar la solución de problemas, máxime cuando sus *funciones de preferencia* difieren considerablemente al tener estos últimos que defender objetivos electorales o de partido.

Desde un punto de vista institucional, el asesoramiento económico puede prestarse a dos niveles diferentes: el individual y el colectivo.

4.6.1. Asesores a título individual

La asesoría económica puede realizarse de una manera individual mediante la realización de informes para la Administración Pública y los políticos; preparación de informes y trabajos de divulgación; o bien ejerciendo el papel de *personas de confianza* (*asesores*) de alguna(s) personalidad(es) política(s). En último extremo, estos asesores también pueden dedicarse a la política activa; situación que no es infrecuente encontrar dentro de la profesión y desde los ya añejos casos de Harold Wilson o Raymond Barre, que fueron primeros ministros de Gran Bretaña y Francia, respectivamente, hasta el más reciente de Fernando H. Cardoso, elegido más tarde presidente de Brasil.

4.6.2. Asesoramiento colectivo o mediante instituciones u órganos definidos al efecto

Dentro de esta categoría cabe encuadrar diversos tipos de equipos de asesores, pero muy especialmente los consejos, juntas y comités serían las tres figuras de asesoría colegiada que permiten utilizar los conocimientos de un más amplio número de expertos, y por tanto la posibilidad de dar cabida a diferentes posturas, campos de investigación y cualificaciones.

Atendiendo a la forma que en la práctica adquiere esta asesoría, pueden diferenciarse las siguientes instituciones:

- *Consejos de expertos*. Suelen estar formados por científicos especialmente preparados para desarrollar tareas concretas de asesoramiento. Entre los más conocidos e importantes se encuentran el Consejo de Asesores Económicos (*Council of Economic Advisers*) de los Estados Unidos —fundado en 1946— y el Consejo de Expertos para la Valoración del Desarrollo Macroeconómico de Alemania (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*) —fundado en 1963—, que pueden considerarse como los proto-

tipos de juntas de expertos, si bien, y como puede comprobarse en el Recuadro 4.3, guardan notables diferencias entre sí.

INTERNET.—Los **informes** generados por el Consejo de Asesores Económicos del Presidente de los EE.UU. pueden ser consultados en <http://www.whitehouse.gov/cea/>

- *Juntas o consejos científicos.* Suelen estar constituidas por economistas profesionales que operan dentro de ministerios, departamentos o agencias públicas, pero de una manera independiente, es decir, sin formar parte de la Administración Pública. Su papel e influencia, de acuerdo con las experiencias reales existentes, no suele ser muy alto, aunque los titulados del ministerio o departamento en cuestión encuentran en ellos un posible apoyo para la presentación externa de sus planes y programas de actuación.
- *Consejos mixtos.* Suelen estar formados por personas procedentes de diferentes sectores de la vida socioeconómica de un país, representan normalmente al Gobierno, al mundo empresarial y a los sindicatos. Generalmente, su papel como órgano consultor es importante y, en algunos casos, decisivo en la formación de la política económica. Con el ejemplo pionero del Consejo Socioeconómico de Holanda fundado en 1950 y proseguido en 1958 en Francia con el Consejo Económico y Social ponemos dos excelentes botones de muestra de lo que ya en la década de los noventa se instauró en España y en otros países con la misma denominación y funciones parecidas a la del Consejo francés.
- *Comités parlamentarios.* Normalmente los parlamentos crean comisiones específicas que tienen como objetivo primordial el estudio, bajo un prisma esen-

RECUADRO 4.3. DOS MODELOS DE EQUIPOS ASESORES

El *Council of Economic Advisers* consta de tres miembros, generalmente economistas de gran prestigio, asistidos por una excelente plantilla de personal. El Presidente norteamericano elige los miembros y decide su período de permanencia en el puesto. Su trabajo se realiza a tiempo completo, y los resultados de sus deliberaciones y recomendaciones se publican anualmente en un volumen titulado *Economic Report of the President (Informe económico del Presidente)*. El Consejo depende directamente del Presidente, y su influencia viene determinada fundamentalmente por las relaciones que mantengan sus miembros, y especialmente el presidente del Consejo, con el Presidente; por todo ello, los miembros se consideran portavoces de la política económica de la Administración. El propósito y la actividad del Consejo hacen de él una institución para asesorar al gobierno en el proceso político-económico vigente; esto se debe a su completa dependencia del Presidente y a su compromiso en los debates sobre política económica; por el contrario, la función a nivel de consenso social, carece casi

en absoluto de importancia. De todas formas, el Consejo hace un esfuerzo para informar a la población sobre temas de economía política, escribiendo su «Report» en forma clara y lenguaje sencillo.

El *Sachverständigenrat* alemán se compone de cinco miembros que deben poseer unos buenos conocimientos científicos y experiencia en materias económicas. Cuando el gobierno elige un nuevo miembro, tiene que oír primero a los restantes del Consejo; son elegidos por un período de cuatro años y pueden ser reelegidos. Trabajan solamente a tiempo parcial en su actividad asesora, y la mayoría son profesores que continúan con sus labores de enseñanza. Por ley se requiere que los miembros del Consejo sean independientes de los grupos de intereses, pero, por tradición, uno de ellos es considerado como el «representante» de los sindicatos, y otro como el hombre de los patronos y empresarios. El Consejo publica un informe anual, en otoño, además de informes especiales diversos durante el año; las opiniones minoritarias no son solamente admitidas, sino que de hecho se hacen públicas.

Fuente: B. S. Frey: *Para una política económica democrática*. Alianza, Madrid, 1987, págs. 312-313.

cialmente técnico —pero también político—, de los problemas económicos, existiendo usualmente uno relativo a cuestiones presupuestarias. Dado que en su composición no siempre existen especialistas, su influencia puede quedar mediatizada frente a la de otras formas de asesoría.

No obstante, la experiencia de Estados Unidos con el Comité Económico Conjunto del Congreso (*Joint Economic Committee of the United States Congress*) es una excepción a la regla antes expuesta, dado que su capacidad de influencia y notoriedad es grande, gracias a que sus 16 componentes (8 senadores y 8 congresistas) cuentan con la asistencia de un equipo altamente cualificado. Igualmente el caso británico es especialmente relevante, pues la práctica de creación de comités cuenta con una larga y fructífera tradición, habiendo pasado a la historia del conocimiento económico algunos de los informes (*white papers*) emanados de los mismos, caso por ejemplo del Informe Beveridge, de notable influencia en todas las cuestiones relativas al pleno empleo, o del Informe Kilbrandon, sobre la posible descentralización de poderes (*devolution*) a Escocia y Gales.

- *Organizaciones internacionales de asesoramiento*. Su labor se centra en el terreno de las sugerencias y de los informes periódicos sobre países o sobre la evolución económica más general del mundo, aunque en algunos casos ejercen una influencia «moral» importante en la valoración de las actuaciones económicas de los gobiernos, mayor mientras menor sea la entidad económica del país en cuestión. Los ejemplos de la conocida *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* (OCDE) —con sede en París— y del menos conocido *Banco de Pagos Internacionales* —con sede en Basilea— son perfectamente ilustrativos. El primero por sus reputados informes sobre la evolución de los países miembros y el segundo por sus análisis y pronósticos sobre los aspectos financieros.
- *Comités privados*. Como su nombre indica, están constituidos por personas que normalmente no mantienen ningún tipo de conexión con gobiernos, administraciones o grupos de interés, y que incluso están «informalmente» constituidos. Quizás por la gran influencia ejercida en la toma de conciencia sobre la necesidad de modular el crecimiento económico por sus posibles efectos negativos sobre el medio ambiente, advirtiendo de los costes que el mismo genera, debe citarse el «Club de Roma», que, creado en 1968 por un conjunto de treinta intelectuales de diversa procedencia, es probablemente un ejemplo paradigmático de comité privado. A una escala diferente, el foro de Davos, que reúne anualmente en esta ciudad suiza a un elenco muy variado de personajes importantes, puede ser un símil de comité, donde se reúnen expertos de procedencia muy variada a discutir cuestiones económicas de actualidad.
- *Institutos especializados*. Constituyen otra modalidad de asesoría en paralelo con los comités, juntas y consejos que acabamos de referir. Normalmente tienen una relativa facilidad en la obtención y producción de datos e información y suelen contar con personal propio de alta cualificación. La tipología de este tipo de instituciones responde a un triple patrón, donde pueden diferenciarse según el origen de la financiación entre:
 - *Los que la obtienen en su totalidad del sector público*. Buena parte de los institutos universitarios de las universidades públicas serán un ejemplo prototipo.

No obstante, en algunos países, caso de Alemania, existen otros institutos —como el denominado Centro de la Ciencia— que contribuyen a la toma de decisiones económicas. En algunos países, los respectivos ministerios sostienen institutos y centros de investigación orientados a analizar los problemas de la competencia (fiscales, laborales, de transportes...) y a producir informes o emitir dictámenes no vinculantes.

- Los *privados sin fines lucrativos* (obtienen algún tipo de financiación pública). Suelen ser independientes en la emisión de opiniones y/o dictámenes, pero normalmente cuentan con el apoyo público, bien a través de subvenciones directas o bajo la forma de contratos de investigación. Los ejemplos de la Brooking Institution, de Washington, y del National Bureau of Economic Research, de Nueva York, son ilustrativos, al igual que el WIFO en Austria.
- *Privados con fines lucrativos (sin financiación pública)*. Existen numerosos ejemplos de empresas y entidades que se dedican a la asesoría con la finalidad de obtener beneficios. Aunque la sujeción a las reglas de la competencia les supone moverse siempre bajo cierta presión —sobre todo la del tiempo a la hora de entregar un informe— ello no implica necesariamente falta de calidad en la investigación. Entre los casos de instituciones privadas conocidas a nivel mundial se encuentran la Rand Corporation en los Estados Unidos y el Netherlands Economic Institute de Holanda.

4.7 RECAPITULACIÓN FINAL

En este capítulo se ha analizado el proceso secuencial de elaboración de la política económica, los actores participantes y sus respectivos papeles, así como todos aquellos aspectos que forman parte del juego del poder y de la toma de decisiones en el terreno económico. De una forma sucinta, conviene remarcar las siguientes cuestiones de interés:

1. Desde una óptica general, pueden diferenciarse tres ámbitos en el proceso de formación de la política económica: generación de opciones donde se revelan las preferencias, toma de decisiones y, finalmente, proyección de influencias.
2. Los actores que intervienen en este proceso son muy variados: Parlamento, Gobierno, partidos políticos, Administración Pública, otros organismos públicos subordinados, grupos de presión y asesores. Cada uno de ellos juegan un papel particular en las diferentes fases de la toma de decisiones, que de una forma estandarizada van desde el reconocimiento de los problemas y su análisis hasta el diseño de medidas, consultas, discusión y aprobación parlamentaria, en su caso, y finalmente, ejecución de las medidas.
3. El papel crucial desde el punto de vista de los actores lo juegan el binomio Gobierno-Administración Pública, en claro detrimento del poder legislativo, que ha ido perdiendo preeminencia a lo largo del tiempo. Sin embargo, las influencias externas acaban conformando el que los partidos políticos, los grupos de presión o la asesoría en sus diversas formas desempeñen un papel muy importante en la conformación final de las medidas de política económica que se ponen en funcionamiento.

4. Muchas cuestiones se han tratado en el análisis específico del rol jugado por cada uno de estos actores, pero deben reseñarse en particular el problema de los retardos, el tema de la autonomía o delegación de funciones por parte de los gobiernos y la descentralización territorial.

CONCEPTOS CLAVE

- Administración Pública.
- Asesoría individual.
- Autonomía.
- Burocracia.
- Coordinación de la política económica.
- Descentralización territorial.
- Fase de análisis.
- Fase de consultas.
- Fase de discusiones parlamentarias.
- Fase de diseño de medidas.
- Fase de ejecución.
- Fase de reconocimiento.
- Gobierno.
- Grupos de presión.
- Intercambio de votos.
- Instituciones de asesoría.
- Parlamento.
- Partidos políticos.
- Regla de la mayoría.
- Retardos.
- Toma de decisiones.

5

Tres cuestiones relevantes de teoría de la política económica

«Los “principios” de Economía deben orientarse a proporcionar guías para comprender los problemas de la vida, sin pretender sin embargo ser un sustitutivo del análisis y el pensamiento independiente».

Alfred MARSHALL (1842-1924),
Principles of Economics, 8.^a ed., Appendix C, pág. 773.

«Es evidente que el comportamiento racional en una democracia no es lo que muchos teóricos normativos suponen. En particular, los teóricos de la política han creado con frecuencia modelos sobre cómo deberían comportarse los ciudadanos de una democracia sin tener en cuenta los factores económicos de la acción política».

Anthony DOWNS (1930),
«Una teoría económica de la acción política en una democracia»,
Journal of Political Economy, abril 1957.

EN el primer capítulo se hizo ya referencia al desarrollo de la a veces calificada como «Teoría de la Política Económica», cuyas raíces —como allí se dijo— cuentan con numerosísimas aportaciones. Para cerrar esta primera parte del libro parece necesario prestar especial atención a tres cuestiones que están en la base de dicha teoría,

de las cuales se ha ocupado un amplio número de economistas de prestigio. En concreto: el desarrollo de la Economía del Bienestar (*Welfare Economics*); la corriente que hoy conocemos como Elección Pública (*Public Choice*), también denominada a veces como Elección Colectiva, y las teorías sobre la intervención de los gobiernos y los motivos que las guían, que aquí englobaremos bajo el apartado Teorías explicativas de la intervención pública.

Lo que este capítulo pretende es que el lector, sea estudiante o profesional, encuentre en él una base mínima de referencia para comprender el tipo de preocupaciones que han alimentado estas tres grandes corrientes. La de más larga trayectoria es, sin duda, la Economía del Bienestar, en cuyo haber figuran no sólo las cuestiones a las que aquí se hará referencia, sino otras que se inscriben estrictamente en el ámbito de la Teoría Económica. Las otras dos corrientes son de origen mucho más reciente y, desde luego, comparten bastantes de sus respectivos puntos de partida. En definitiva, ambas han tratado de aportar nuevas luces a la comprensión del papel de las autoridades, sus objetivos «reales» y las motivaciones que en muchos casos alientan sus acciones y decisiones de política económica. Si algo queda claro es que no puede aceptarse, sin más, la bondad y la transparencia de las acciones de los gobernantes, en general.

5.1 EL «BIENESTAR» COMO OBJETIVO ÚLTIMO DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y COMO POSIBLE CRITERIO PARA ENJUICIAR EL GRADO DE ACIERTO DE LAS POLÍTICAS

La necesidad de disponer de algún criterio que permita «valorar» el grado de acierto de una política económica, o de cualquier acción de los gobiernos que modifique la situación anteriormente existente, ha dado lugar a diversas propuestas y desarrollos teóricos, gran parte de los cuales se integran dentro de la llamada **Economía del Bienestar** (*Welfare Economics*).

Se trata de un campo de la Ciencia Económica al que han hecho aportaciones muchos renombrados economistas, como Marshall, Pigou, Kaldor, Samuelson, Scitovsky y Lipsey, entre otros. El profesor Boulding señaló hace algunos años los objetivos que han justificado los esfuerzos de quienes pueden encuadrarse en la «Economía del Bienestar». Uno de los empeños pioneros fue tratar de aclarar y definir dos conceptos que tienen singular importancia para los ciudadanos y a los cuales hacen referencia muchas de las acciones de política económica: el de «riqueza» y el de «bienestar económico». El segundo empeño ha consistido en tratar de proporcionar algunos elementos y criterios que pudieran utilizarse como «guía» para la toma de decisiones político-económicas, así como para poder **calibrar *ex post* su grado de acierto**. Finalmente, señala Boulding, una gran parte de los esfuerzos se han dirigido también a desarrollar argumentos y proposiciones **científicamente respetables** (libres de juicios de carácter simplemente ético), que permitan establecer conclusiones sobre las propuestas de actuación ante un determinado problema en función de su contribución al bienestar colectivo.

5.1.1. El «bienestar material» como objetivo último de la política económica. Las propuestas de A. Marshall y A. C. Pigou

La referencia al «bienestar material» como objetivo principal de las políticas económicas figuró de manera regular en muchas de las obras de los economistas clásicos¹. Sin embargo, este concepto no mereció entonces especial atención hasta que Alfred Marshall (1842-1924), primero, y Arthur C. Pigou, años más tarde, escribieron sobre ello. Los términos «felicidad» y «bienestar» los utilizó Marshall con frecuencia para referirse, simplemente, a la producción o al bienestar económico, pero sin llegar a plantearse separar de forma tajante las causas y factores económicos que influyen en dicha felicidad y bienestar como consecuencia de la aplicación de las distintas políticas económicas. Por su parte, el profesor Pigou, que en la mayor parte de sus escritos dejó claras señales de su permanente preocupación por el bienestar social, las necesidades colectivas y las diferencias de riqueza y de renta que observaba en su país —Gran Bretaña—, dedicó especial atención al tema del «bienestar» social y económico en sus obras *Wealth and Welfare* (1912) y *The Economics of Welfare* (1920). En ambos libros, y en coincidencia con Marshall y con otros economistas contemporáneos, el término *bienestar económico* (o «bienestar material», como en ocasiones aparece nombrado) se identifica con *aquellos estándares básicos de satisfacción humana y material que permiten o facilitan la felicidad humana, entendida ésta en su sentido más corriente y elemental*.

De acuerdo con esta definición, la primera meta que la política económica y otras políticas gubernamentales deben perseguir en cualquier país es la elevación del «bienestar humano material». El papel del economista debería consistir, esencialmente, en sugerir medidas y criterios que permitan incrementarlo, pero el principal problema reside —precisamente— en cómo «medir» el bienestar, por una parte, y en disponer de *elementos* que permitan afirmar de forma objetiva si una medida de política económica mejora o no dicho bienestar para el conjunto de la sociedad.

Alfred Marshall y algunos de los primeros economistas del bienestar concentraron esencialmente su atención en definir las «condiciones económicas» que favorecen el logro de aumentos en el bienestar material de la comunidad, es decir, el *logro de un mayor nivel de riqueza colectiva*, resultado del crecimiento económico. Pero este logro no debía separarse del objetivo de alcanzar —simultáneamente— una mayor *equidad* en la «distribución de lo producido», dado que también por esta vía puede mejorar el bienestar colectivo. En este sentido, una de las cuestiones que más preocupó a A. Marshall fue, precisamente, pronunciarse sobre *qué tipo de políticas podían contribuir a aliviar la pobreza y a redistribuir la renta entre ricos y pobres*. De ahí arrancan las cuatro cuestiones básicas, pero bastante delicadas y conflictivas, a las que este autor y sobre todo Pigou intentaron dar respuesta.

La primera era saber (y poder, por tanto) pronunciarse sobre si una libra, o un dólar, o un euro, tiene más valor para el término medio de los ricos que para la media de las personas pobres. La segunda, estrechamente relacionada con la anterior, consistía en preguntarse si los analistas político-económicos deberían asignar distintos pesos a los ingresos adicionales que recibe una persona rica con respecto a los ingresos adicionales

¹ Sin embargo, sí dedicaron atención a algunos conceptos que están relacionados con el de bienestar material, como los de «riqueza», «utilidad general» y «crecimiento económico».

les que puedan recibir los más pobres como consecuencia de la aplicación de alguna medida de política económica. La tercera se refería a la distinta importancia de las necesidades de quienes tienen unos elevados ingresos con respecto a quienes no los tienen; lo cual plantea, en concreto, interrogantes del tipo: ¿Necesitan las personas hambrientas mucho más los alimentos que unos medios de distracción, y por el contrario, los individuos más ricos necesitan entradas de teatro o ocio y tiempo libre? ¿Son estas necesidades de unos y otros comparables en importancia? La cuarta y última cuestión, que en definitiva sería la más importante, consistió en tratar de aclarar si realmente mejora el bienestar de una comunidad cuando se redistribuyen los ingresos entre ricos y pobres, sin que dicha redistribución tenga efectos negativos en el nivel de renta de la colectividad.

El esquema conceptual de partida de los primeros economistas del bienestar sostiene que los bienes y los servicios tienen utilidad si contribuyen al bienestar físico de una persona, a la productividad y a la eficiencia. Afirman, asimismo, que los bienes y servicios pueden ordenarse jerárquicamente de acuerdo con su condición (materiales y no-materiales) y con la satisfacción (utilidad) que proporcionan. En la base de esta jerarquía están los bienes y servicios necesarios para asegurar la salud y la supervivencia humana, entre los que figuran aquellos que satisfacen las necesidades básicas (alimentación, vestido, vivienda...). Marshall mantuvo que la satisfacción de dichas «necesidades» supone un grado de bienestar material *comparativamente mayor* que la de los «lujos» (*luxuries*), es decir, los bienes y servicios que están localizados en el otro extremo de la jerarquía, el contrario al que ocupan los bienes y servicios que se orientan a satisfacer las necesidades básicas.

El hecho de concentrarse en la satisfacción de las *necesidades materiales básicas* sugería la necesidad de utilizar algún tipo de *norma* que permitiese medir el bienestar individual y el colectivo. Dicha norma se definió como «la vara de medir del dinero» y el supuesto básico era que, dado que la renta de una persona tiene un determinado valor monetario, cualquier individuo utilizará ante todo dicha renta para adquirir los bienes y servicios que garanticen un nivel mínimo de bienestar material. Sin embargo, no cabe aceptar fácilmente que un aumento de su renta pueda llevar necesariamente a que su bienestar registre un incremento equivalente si dicho aumento de renta se utiliza para conseguir otros componentes —no tan básicos— de la escala de bienes y servicios.

El profesor Arthur C. Pigou llevó todavía algo más lejos este tipo de argumentos. Para él, el bienestar económico consiste en «ese conjunto de satisfacciones o insatisfacciones que pueden ser puestas en relación con la medida del dinero». Puede afirmarse que tales satisfacciones se miden por el precio en dinero que se ofrece por ellas, puesto que estos precios miden, a su vez, el deseo y la satisfacción sentida cuando se obtiene el bien deseado. La hipótesis que subyace en esta *equivalencia entre deseos y grado de satisfacción*, como han señalado T. W. Hutchison y otros autores, parece equivaler a la hipótesis de que el individuo es capaz de realizar siempre la previsión correcta sobre sus necesidades, aunque la posible subestimación (irracional) de las necesidades futuras surge como una posible excepción muy importante. En todo caso, la cuestión más relevante que se deriva de los razonamientos descritos es no sólo la de la *comparabilidad de las utilidades* en el tiempo, sino si son comparables o no los *grados de satisfacción* que cada individuo obtiene al acceder a unos determinados bienes o servicios a cambio del empleo de una parte de sus ingresos. Es este un problema siempre debatido en Economía (Microeconomía), pero que es fundamental también para poder hablar del grado de satisfacción (y de bienestar) que alcanza una sociedad en su

conjunto a través del crecimiento económico y de todos los intercambios que tienen lugar en el proceso de crecimiento (Macroeconomía).

En este sentido, el profesor Pigou introdujo lo que para él constituía un concepto fundamental en su línea de razonamiento: el concepto de *dividendo nacional*, que está directamente relacionado con el *bienestar económico* de la sociedad. «Las causas económicas —afirma Pigou— no actúan directamente sobre el bienestar económico de un país, sino a través de esa contrapartida *objetiva* del bienestar que los economistas llaman el dividendo nacional o renta nacional... Ambos conceptos, “bienestar económico” y “dividendo nacional”, están así coordinados, de tal modo que la descripción del contenido de uno de ellos implica inmediatamente la del otro». Esta afirmación no significa que el nivel de bienestar económico que disfruta una sociedad varíe, simplemente, al hacerlo el *volumen* del dividendo nacional. El **volumen** de dicho dividendo nacional constituye la primera dimensión, pero otra no menos importante es la **distribución** del mismo entre los ciudadanos; e incluso hay que considerar, señala Pigou, una tercera dimensión: sus **posibles fluctuaciones** a lo largo del tiempo, que no son deseables.

La relación del **bienestar** con la **distribución del dividendo nacional** constituye un punto absolutamente clave en los planteamientos de Pigou, que llega incluso a afirmar que «cualquier transferencia de renta de un hombre relativamente rico a uno relativamente pobre, puesto que permite satisfacer deseos más intensos a expensas de unos deseos menos intensos, debe incrementar la suma de satisfacción total. La vieja ley de la utilidad decreciente conduce así firmemente a esta proposición: cualquier causa que aumente la participación absoluta en la renta real del pobre, con tal de que no implique una contracción en el volumen del dividendo nacional... incrementará, en general, el bienestar económico».

Al desarrollar estas ideas, Pigou estableció dos proposiciones que él consideró esenciales para mejorar el bienestar económico de una sociedad, hacia las cuales debe dirigirse cualquier política económica:

1. **Aumentar la eficacia productiva** y, mediante ello, el volumen de la renta o dividendo nacional (siempre que ello no perjudique la distribución ni aumente la variabilidad de la renta disponible del país).
2. **Mejorar la distribución de los ingresos entre ricos y pobres** (siempre que esto no conduzca a contraer el dividendo y no afecte desfavorablemente a su variabilidad).

Para «medir» o evaluar los efectos de las políticas económicas tendríamos, así, un criterio básico de referencia: *que aumente el volumen de la renta y que se distribuya mejor, o que, caso de que dicho volumen de renta no aumente, que mejore al menos su distribución*. Lo cual implica, obviamente, que se acepta un supuesto muy importante: que el grado de satisfacción que proporcionan las rentas elevadas a los ricos es comparativamente *menor* que la que resultaría si dichas rentas se distribuyesen entre los que tienen unos ingresos muy bajos, cuyas necesidades materiales a cubrir son mucho más primarias.

Las aportaciones de Pigou incluyen algunos conceptos complementarios que *condicionan* la mejora o no del bienestar social o colectivo de una comunidad. Así, aunque no discute la eficacia del libre mercado como mecanismo para la asignación de recur-

sos y acepta que éste permitirá normalmente lograr que las tasas de rendimiento acaben siendo iguales, Pigou señala también que «solamente cuando los productos netos marginal social y marginal privado sean idénticos, este libre juego dará como resultado la igualdad en los valores de los productos netos marginales sociales, y por consiguiente hará máximo el dividendo nacional».

La principal consecuencia de esta afirmación es que un problema central de la política económica en una economía basada en el libre mercado debe ser la eliminación de las divergencias entre el *producto neto marginal social* (PNMS) y el *producto neto marginal privado* (PNMP). El primero incluye todos los bienes y servicios que se derivan de un incremento en la aplicación de recursos en cualquier uso o lugar determinados, sin tener en cuenta a quién acabarán revertiendo los diversos componentes o beneficios del citado producto conjunto. El segundo es la parte del producto neto total que se acumula a la persona responsable de la utilización de nuevos recursos. El PNMS incluye, pues, el PNMP y un número posiblemente muy amplio de partidas, positivas o negativas, que se acumulan o trasladan a otros miembros de la sociedad que son distintos de los que obtiene quien invierte los recursos. El problema radica en valorar dichas partidas, que constituyen las llamadas **externalidades**, ya que algunas/muchas de ellas no implicarán un precio de mercado exactamente conocido, aunque quizás se les pueda asignar un valor en dinero (p. ej.: valorar la molestia que supone el humo de un tren que discurre por las cercanías de una finca, o las ventajas indirectas que recaen sobre una propiedad determinada cuando se construye una estación de ferrocarril en sus proximidades).

En la medición del bienestar, Pigou acaba introduciendo, pues, una serie de elementos que el mercado no toma en cuenta ni valora y cuya medición o valoración es muy importante, aunque no resulte fácil llevarlo a cabo. Este es el caso de quien explota los recursos de una determinada propiedad (p. ej. un bosque) y los utiliza indebidamente o no procede a una adecuada compensación por su desgaste. Obtiene un beneficio privado, pero al mismo tiempo perjudica a la sociedad, tanto en cuanto a su riqueza presente como a la que heredarán las futuras generaciones. Otro caso similar serían los costes no compensados a/por unos terceros (en la medida en que resulten beneficiados o perjudicados), cuando ni el consumidor ni el productor los tienen en cuenta en sus transacciones monetarias en el mercado.

En definitiva, lo que para Pigou y para Marshall resultaba claro es que la conveniencia o no de una medida político-económica debía valorarse en función de que contribuyese a mejorar la eficiencia del sistema productivo y a no crear fluctuaciones innecesarias, pero teniendo igualmente en cuenta las mejoras que tales medidas pudieran suponer en términos de *distribución*. La estimación de las mejoras en cuanto a la distribución partían de la hipótesis de que las necesidades y los grados de satisfacción de los sujetos son distintos en razón de su respectivo nivel de ingresos.

5.1.2. El problema de comparaciones interpersonales de utilidad y el óptimo paretiano

Los desarrollos posteriores de la Economía del Bienestar trataron de alejarse de las consideraciones o apreciaciones *subjetivas y de carácter ético*, como algunas de las

que figuran en las tesis de A. C. Pigou que acabamos de exponer. Este giro está marcado por la creciente introducción del *positivismo* en la Economía, o en otras palabras, por la idea de que al hacer ciencia **es posible y conveniente separar claramente los hechos** (es decir, como «son» las cosas) **de los deseos o propósitos** (como «deberían» ser o cómo desearíamos que las cosas fuesen).

En este sentido destacan los criterios y posiciones mantenidas de autores tan reconocidos como David Hume, J. Neville Keynes, Max Weber y Lionel Robbins, entre otros (véase Capítulo 1, apartado 1.3). Posiciones que, por su propia naturaleza, desembocan en la necesidad de que el economista sea «objetivo», «científico», en todos sus planteamientos, lo que sin duda excluye la posibilidad de emitir «juicios» como los que proponía Pigou al afirmar que las transferencias de rentas de los ricos hacia los pobres «mejorarían» el bienestar social.

La razón última para no aceptar dicho tipo de juicios es la dificultad —casi la imposibilidad— de *comparar* las situaciones de bienestar que disfrutaban los distintos individuos y las *mejoras* que puede introducir un cambio que se desee provocar en sus ingresos. Al menos, dirán los economistas más «ortodoxos», *no tenemos elementos objetivos de comparación*, porque no es posible realizar *comparaciones interpersonales de renta* a partir del grado de satisfacción que ésta proporciona a cada individuo, ya que no lo conocemos. Las comparaciones interpersonales de utilidad incorporan siempre juicios de valor, dirán estos autores, y por consiguiente no son científicamente admisibles.

Las propuestas que en su día había realizado Wilfredo Pareto (1848-1923) parecía que podían quedar a salvo, sin embargo, de las llamadas en favor de la ortodoxia. Y la razón era obvia. Al plantearse cómo definir teóricamente la posición **óptima** (o de máxima satisfacción) en el supuesto del libre intercambio de bienes entre individuos, Pareto —al igual que otros contemporáneos— había abandonado el concepto simple de utilidad «mensurable» sustituyéndolo por un índice (ordinal, no cardinal) de preferencias del individuo, lo que significaba aceptar el carácter no-medible de la utilidad individual. En estas circunstancias, el único criterio para valorar la mejora de una situación con respecto a otra debía ser el de unanimidad. Una determinada asignación de recursos sería *mejor que otra* si *todos los individuos estaban de acuerdo en calificarla así*, y esto es lo que propuso W. Pareto. La posición de máxima satisfacción para todos los individuos en juego (máxima *ophelimité*, como prefería llamarlo) debía definirse como «aquella en la que un intercambio adicional de bienes entre ellos ya no podría acarrear mayores beneficios a las partes» (o a una sola de ellas, sin que se produjesen pérdidas para las demás). Antes de llegar a este punto máximo (u *óptimo*), sí que es posible realizar intercambios que comporten con un beneficio potencial para las distintas partes en juego. Es más, si el proceso se detiene antes de llegar a dicho óptimo (por ignorancia, por inercia, o por cualquier dificultad de carácter artificial que impida que los intercambios continúen), se registrará una pérdida de utilidad para las partes que estaban intercambiándose entre sí.

A pesar del restrictivo carácter de la unanimidad, el criterio paretiano permite juzgar la *deseabilidad* o no de ciertos cambios. Así, ante dos asignaciones alternativas, A y B, la primera se considerará mejor que la otra si, como mínimo, un individuo mejora al tiempo que los demás no se ven perjudicados por el paso de B a A. En dichas circunstancias, la situación o posición A se preferiría siempre claramente a la B anterior.

El atractivo del criterio expuesto por Pareto, que de algún modo sigue teniendo vigencia a pesar de las críticas, radica en diversos motivos. Uno de los más citados es que en este planteamiento cada individuo se convierte en el mejor juez de su propio bienestar frente a los demás y sus posibles imposiciones. Y si el juego respeta este juicio o valoración individual, el resultado agregado será un determinado nivel global de bienestar (suma de los niveles de satisfacción de todos los individuos en juego). Cuando se intente cualquier tipo de cambio en relación con una situación de partida dada, no debe existir ninguna coalición que pueda bloquearlo, cosa que sucederá siempre que alguien (coalición formada por un solo individuo, en este caso) pueda verse perjudicado. Otro de sus atractivos reside en que siempre que se cumplan determinadas condiciones, el equilibrio competitivo permite lograr un **óptimo paretiano**, al situarse la asignación competitiva de equilibrio en el núcleo de la economía.

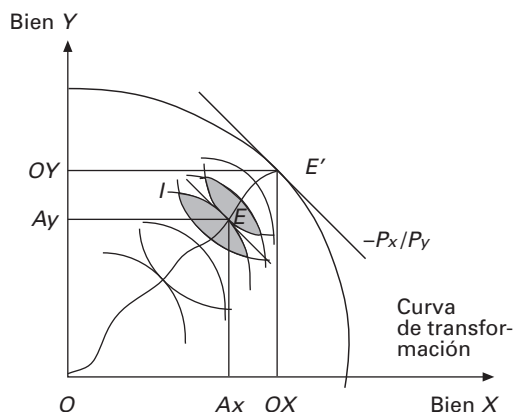
Desde la óptica de la política económica, el principio de optimalidad de Pareto puede utilizarse para definir el conjunto de condiciones que idealmente deberían conducir al logro del *máximo social* o del *bienestar colectivo máximo*. A partir de un esquema microeconómico, dicho principio establece que el resultado de una decisión político-económica debería considerarse **deseable u óptimo** si al menos algunos miembros de la sociedad *mejoran su posición* (y su grado de satisfacción, por tanto) *sin obligar a que otros empeoren*. La meta final radica en alcanzar una situación en la cual no sea ya posible que nadie mejore sin provocar el empeoramiento de alguien. Dado que el individuo es el único con criterio para valorar, una sociedad ganará en bienestar si al menos una persona está mejor y ninguna peor.

El principio paretiano puede explicarse de forma más profunda en función de las condiciones lógicas necesarias para maximizar el bienestar del consumidor y del productor individuales, procediendo más tarde a agregar a todos los consumidores y productores de acuerdo con los requerimientos del equilibrio general de la economía como un todo². Tres condiciones se supone que se cumplen y deben cumplirse. La primera, ya señalada, es que la conducta del consumidor se considera óptima o eficiente si, de acuerdo con unas determinadas preferencias y estando disponibles los bienes, la posición del consumidor en cuestión (su satisfacción) no puede mejorar sin que otros empeoren. La segunda es que el comportamiento del productor se considera óptimo si, dados unos determinados volúmenes de recursos y un determinado nivel de tecnología, no es posible aumentar la producción de un bien sin reducir la producción de otros. Y tercero, el máximo (el *optimum optimorum*) de la economía como un todo corresponderá a aquella situación en la cual el óptimo o las posiciones más eficientes de consumo y de producción están eficientemente distribuidas entre consumidores y productores, respectivamente. En otras palabras, el bienestar social se maximiza, o se consigue el óptimo económico, cuando de acuerdo con las condiciones de equilibrio general se logra que el consumo, la producción y la distribución de bienes sea en cantidades y proporciones tales que la tasa marginal de sustitución común a cada consumidor es igual a la tasa marginal de transformación entre productores.

Evidentemente, el óptimo paretiano es una construcción teórica que difícilmente puede darse en la realidad. La estructura y funcionamiento de los mercados difícil-

² El Recuadro 5.1 ofrece una visión sintética de cómo alcanzar el equilibrio general en el caso de dos bienes.

RECUADRO 5.1. ILUSTRACIÓN DEL EQUILIBRIO GENERAL



En la figura se ilustra una situación de equilibrio general. Se ha presentado una curva de transformación de la economía (de los bienes X e Y). En esta curva se representan los puntos donde la relación marginal de sustitución técnica de los factores productivos para la producción de ambos bienes es igual. El punto E' es un punto de equilibrio en la producción. En él la producción de un bien no puede aumentar sin la reducción del otro y, además, las relaciones marginales técnicas de sustitución coinciden con la relación de precios de ambos bienes.

El punto E' determina, por tanto, la dotación de bienes de la economía. La cantidad de bien X viene representada por $O-OX$ y la cantidad del bien Y por $O-OY$.

Utilizando dicha dotación, podemos construir la conocida *Caja de Edgeworth*, representada por los puntos $O-OX-E'-OY$.

Vamos a suponer la existencia de dos consumidores en esta economía (consumidor A con el origen en O, y consumidor B con el origen en E'). Estos consumidores tienen un mapa de curvas de indiferencia que representan combinaciones de consumo de los bienes X e Y. Un individuo estará dispuesto a intercambiar un bien por otro siempre y cuando su situación inicial se vea mejorada, o lo que es lo mismo, pueda acceder a una curva de indiferencia más alta (más alejada de su origen). Los puntos donde las curvas de indiferencia de los dos individuos son tangentes son los que conforman la *curva de contrato* ($O-E'$). En estos puntos no se puede acceder a una curva de indiferencia mayor, mediante el intercambio de bienes, sin que uno de los dos sujetos se vea perjudicado.

Para ilustrar este hecho, supóngase que la situación inicial es la representada por el punto I. En este punto no existe tangencia entre curvas de indiferencia. Ambos sujetos pueden mejorar su si-

tuación inicial intercambiando. En concreto, el individuo A puede aumentar su utilidad intercambiando bien Y por bien X, y el individuo B, de forma análoga, puede acceder a una curva de indiferencia mayor si intercambia bien X por bien Y. Fruto del intercambio se llega a un punto de la curva de contrato que necesariamente estará en la zona sombreada. El punto E es un punto concreto de equilibrio en el intercambio. En él, ambos consumidores maximizan su utilidad (la relación marginal de sustitución de ambos bienes es idéntica para los dos sujetos), agotando toda su renta (la restricción presupuestaria de cada uno de los consumidores viene fijada por la recta que es paralela a la recta cuya pendiente es $-P_x/P_y$). Por tanto, el punto E es un punto de equilibrio general de la economía: la relación de precios de ambos bienes es tal que los individuos maximizan su utilidad dada su renta (lo que hace que las curvas de indiferencia sean tangentes entre sí y con la relación de precios) y los productores no tienen incentivos para producir otra cantidad distinta de bien X e Y a estos precios (la relación de precios es la tangente a la curva de transformación de la economía en el punto E').

En el punto E, la dotación de bienes X e Y se distribuye entre los consumidores de la siguiente forma:

- Consumidor A: Ax : bien X
 Ay : bien Y
 Consumidor B: $OX-Ax$: bien X
 $OY-Ay$: bien Y

La ecuación que resume la situación de equilibrio general de la economía es la siguiente:

$$RMS_{x,y}^A = RMS_{x,y}^B = RMT_{x,y} = \left| \frac{P_x}{P_y} \right|$$

mente se corresponde con el ideal de transparencia y de libre competencia. El máximo que se define es, además, un máximo condicionado y no determina un nivel único. Y es también un máximo relativo: se define en función de una gama de posiciones vecinas y con referencia a una distribución o posición inicial de partida.

Otras muchas críticas y limitaciones pueden también ponerse de relieve, y si bien la propuesta paretiana ha posibilitado interesantes desarrollos teóricos, su operatividad real es muy limitada. Entre otras cosas, no suministra guía alguna para todos aquellos cambios que puedan comportar daños para *algún* individuo o grupo de ellos cuando, como subrayó Hicks, hay que reconocer que «toda reforma económica, por pequeña que sea, infringe una pérdida a alguien».

5.1.3. Los criterios de compensación. Las propuestas de Harrod, Kaldor y Scitowski

Aunque el esquema paretiano quedó relativamente a salvo de las críticas a las propuestas sobre distribución de la renta, las exigencias de Robbins en favor de la «objetividad científica» paralizaron la línea de desarrollo de la Economía del Bienestar que habían iniciado Marshall y Pigou. Sin embargo, la necesidad de ofrecer *respuestas prácticas* a los problemas de política económica condujeron a que a finales de los años treinta del siglo XX varios economistas de relieve iniciasen la búsqueda de **posibles criterios para enjuiciar y valorar la bondad de las medidas de política económica**, poniéndolas en relación con un supuesto de máximo «bienestar social» al que debería siempre tenderse.

Sir Roy Forbes Harrod (1900-1978) fue quien realmente reanimó el debate sobre la distribución de la renta y el problema de la comparabilidad entre los grados de satisfacción de los individuos y/o grupos de individuos de un país, al propugnar, en un artículo publicado en 1938, la necesidad de que el economista no tuviera que permanecer «neutral» ante las medidas de política económica y defender el llamado «postulado de igualdad». En el citado artículo, tomando como ejemplo la derogación de las leyes de granos de Gran Bretaña de 1848, Harrod afirma que sin duda podría demostrarse que el *beneficio conjunto de la comunidad*, gracias a dicha derogación de las normas que impedían el libre comercio, superaba las posibles pérdidas de los terratenientes, pero «sólo si los individuos eran tratados en algún sentido como iguales», es decir, si se considera que todos los ciudadanos pierden o ganan individualmente lo mismo en términos de satisfacción, lo cual, dado que los consumidores forman un colectivo mayor, daría lugar a un aumento en el bienestar colectivo. Una afirmación que implicaba retornar al punto de partida de la confrontación entre los primeros economistas del bienestar y Robbins, es decir, a discutir si es o no posible «comparar» satisfacciones individuales.

Los profesores John R. Hicks (1904-1989) y Nicholas Kaldor (1908-1986) entraron también a debatir este problema, aunque, en lugar de seguir la línea marcada por Harrod, prefirieron mantenerse dentro del campo científicamente más resguardado de Pareto. En una breve nota publicada en 1939 en respuesta a la afirmación de Harrod, Kaldor negó que las comparaciones interpersonales de utilidad fueran absolutamente pertinentes a la hora de enjuiciar la bondad de una medida de política económica (en este caso, la abolición de las ya citadas leyes de granos), y propuso un principio o nor-

ma más «objetiva» sobre la eficiencia y la bondad de una económica: «una medida económica nueva constituirá una mejora global siempre que los perjudicados por ella *puedan* ser más que compensados por quienes resulten beneficiados». Lo cual no significa —añadía Kaldor— que tal compensación *deba* ser satisfecha, «ya que esto será una decisión política sobre la que el economista no tiene autoridad especial para pronunciarse».

El **principio de compensación** propuesto por N. Kaldor fue considerado por John Hicks (1939) como una base más adecuada de la economía del bienestar que la relacionada con la medición de la utilidad. Cualquier cambio que pudiera satisfacer la prueba de la compensación —afirmaba Hicks— resultaría siempre recomendable en términos de asignación de recursos, incluso dejando a un lado el problema de la distribución. Un ejemplo gráfico puede aclarar lo que significa el llamado «test de Kaldor-Hicks» o criterio de compensación. Considérese un cambio que hace pasar la economía de una curva de eficiencia 1 a una curva de eficiencia 2 con un coste nulo (véase Figura 5.1). Ello supone pasar, por ejemplo, desde una posición inicial Q_1 (mayor utilidad para el sujeto i que para el j) a otra, Q_2 , en la que la situación de partida se invierte. Si funciona el principio de compensación, el sujeto j —mediante una redistribución de bienes o de dinero— puede «indemnizar» al individuo i pasando a un punto como Q_3 , en el que ambos mejorarían su utilidad respecto a su situación inicial (Q_1).

El ejemplo podría aplicarse al caso de las leyes de granos ya citadas o al de cualquier medida adoptada dentro de un país o en el seno de la actual Unión Europea, donde los consumidores que podrían beneficiarse de una reducción de los precios de determinados productos agrarios, al suprimir, por ejemplo, las medidas proteccionistas que impiden la libre importación de leche, carne, cereales y otros productos desde terceros países, estuvieran en condiciones de «indemnizar» a quienes pierden al aplicar dicha medida (los productores agrarios) y continuar encontrándose todavía en una posición *mejor* que la de partida.

T. Scitovsky (1910) compartía las propuestas de Kaldor-Hicks, pero añadió a la propuesta anterior un argumento simétrico como posible *test complementario* para defender las ventajas de tomar una determinada medida político-económica. De forma muy

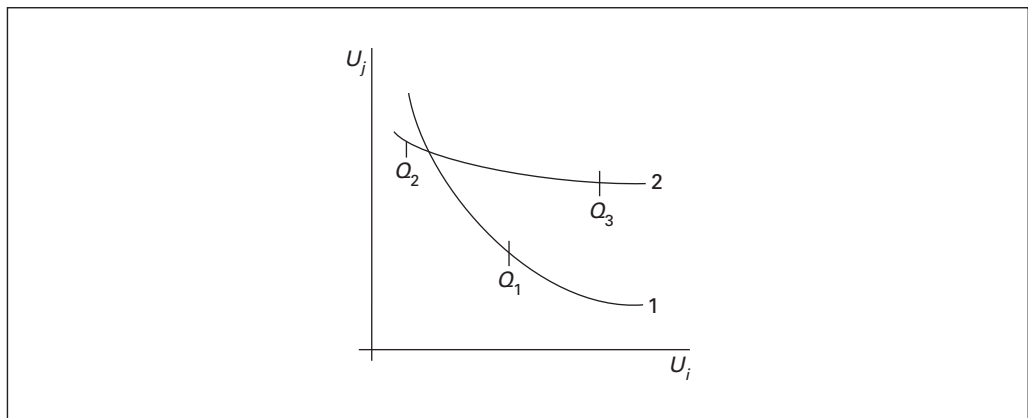


Figura 5.1. El principio de compensación: un ejemplo de su funcionamiento.

simplificada, lo que este autor propuso es que la situación final resultante después de llevar a cabo una determinada acción sería mejor que la de partida si, además de que los ganadores fuesen capaces de compensar a quienes pierden, estos últimos no pueden a su vez «comprar» a los que se benefician con el cambio para incitarles a que éste no se produzca. Este *nuevo test* (test de Scitovsky) se sumaría, pues, a la condición formulada por Kaldor y Hicks, y si se cumple, permitiría asegurar que el cambio producido por una medida de política económica habría sido efectivamente positivo, desde el punto de vista del logro de un mayor bienestar colectivo.

Conviene señalar, en todo caso, que el criterio de compensación de Kaldor-Hicks plantea un cierto número de problemas teóricos, empíricos y éticos importantes. En primer lugar, porque esencialmente es un criterio de *eficiencia* y no considera el tema de la *equidad* en la distribución. Es decir, sólo considera los beneficios netos y cualquier política que ponga su énfasis en tales beneficios dará lugar casi siempre a algunos perdedores reales. En segundo lugar, porque se basa en el supuesto de que la utilidad marginal de la renta es la misma para todos los individuos. Esto significa que una libra, un peso o un euro adicional se estima que es igual para un rico medio que para la media de las personas pobres; lo cual implica que todas las ganancias y pérdidas se valoren según idéntico criterio. Es decir, una pérdida de 100 dólares de un individuo se considera igual a una ganancia por la misma cifra de cualquier otra persona.

Este último punto nos remite de nuevo a algunas de las preguntas formuladas por los primeros economistas del bienestar, que se planteaban, como se recordará, si un rico medio necesita más unos bienes (que quizás sean de lujo) que la necesidad que experimenta un pobre respecto a los que son de primera necesidad. La experiencia parece decirnos que mientras un ingreso extra de 100 dólares o de 150 pesos puede ser despreciable para alguien con un cierto nivel de riqueza, dicha cantidad puede ser muy importante para la media de las personas que tiene unos ingresos muy bajos. De ahí que hayan sido bastantes los economistas (Mishan y Little, entre otros) que posteriormente han defendido que, además del criterio Kaldor-Hicks, unas determinadas políticas o programas deberían ser juzgados también a partir de **sus efectos redistributivos**. Es este un aspecto que en los análisis tipo coste-beneficio, por ejemplo, conduce a la necesidad —no siempre tenida en cuenta— de ponderar los costes y beneficios que revertern sobre los grupos menos favorecidos de la sociedad, tomando además en consideración no sólo los costes/beneficios directos e indirectos, sino también los de carácter no estrictamente económico.

5.1.4. La función de bienestar social, ¿un posible recurso para orientar y evaluar las políticas económicas?

Paul Samuelson fue desde un principio (1947) un duro crítico del principio de compensación al que se acaba de hacer referencia, y por el contrario, colaboró con A. Bergson en la formulación de la función de bienestar social, cuyos posibles fundamentos había expuesto ya en 1938. Ambos autores concibieron dicha función no como vía para *ordenar las combinaciones de bienestar individual*, sino más para ordenar las combinaciones de todas aquellas *variables de las que dependen los bienestares individuales*.

La idea de que, en último término, lo que los gobiernos persiguen con sus políticas es tratar de «mejorar» el bienestar de la gente, o cuando menos que éste no empeore y que se reduzcan los problemas más negativos que afectan a la mayoría de los ciudadanos, parece que puede ser aceptada sin grandes reservas. Esto sugiere que los objetivos de la política de un gobierno podrían o pueden ser contemplados de acuerdo **con su contribución al bienestar de la sociedad**. Consecuentemente para un determinado país —Francia, Gran Bretaña, España, Argentina, México o cualquier otro—, podría formularse una **función de bienestar social** (FBS) que recogiese el conjunto de variables que afectan globalmente al bienestar de la comunidad y que nos permitiera medir —siquiera aproximadamente— cómo contribuye una determinada acción a la mejora o no del bienestar colectivo. A tal efecto, podría formularse una función general del siguiente tipo:

$$W = W(C, E, P, B, Y)$$

donde el bienestar de la sociedad (W) se haría depender del crecimiento económico (C), del empleo (E), de la estabilidad de precios (P), de la balanza de pagos (B) y de la distribución de la riqueza y la renta (Y), suponiendo que estas son las preocupaciones básicas de los individuos en cuanto miembros de la sociedad desde una perspectiva económica. Para relacionar la función social de bienestar anteriormente definida con el principio del óptimo de Pareto, lo que habría que hacer es no considerar las metas a lograr en términos de crecimiento, empleo, estabilidad de precios, etc., como objetivos o fines, sino como **medios** para avanzar hacia la *maximización de las utilidades de todos los individuos* que componen la comunidad que se toma como referencia.

De acuerdo con lo anterior, la FBS que antes se había definido se transforma en:

$$W = W(U_1, U_2, \dots, U_n)$$

en la cual W sigue siendo el bienestar social y las U_1, U_2, \dots, U_n corresponden a los niveles ordinales de utilidad de cada uno de los n individuos que componen la sociedad, dependiendo dichos índices de utilidad de su respectiva valoración de los bienes y servicios puestos a su disposición.

Partiendo de esta base, los objetivos de eficiencia y de pleno empleo son vías para alcanzar una posible *frontera de posibilidades de producción* (FPP), es decir, la mayor cantidad de bienes disponibles bajo unas determinadas condiciones del sistema productivo, lo que haría que ciertos individuos pudieran mejorar su utilidad sin provocar simultáneamente que nadie la vea empeorada. De forma semejante, el objetivo crecimiento económico hace posible que las restricciones en términos de elección individual disminuyan, lo que se traduce en que mejoran los niveles de utilidad. En teoría, el óptimo paretiano puede lograrse mediante el comercio (intercambios) interno o a escala internacional, por lo que, en principio, las políticas que promuevan los intercambios favorecerán el bienestar. El dinero facilita el comercio y una moneda estable es condición necesaria para alcanzar el óptimo. En consecuencia, el control de las tensiones inflacionistas mediante la fijación de un objetivo de estabilidad de precios internos constituye una condición indispensable para evitar la pérdida de confianza en la moneda nacional y sus negativos efectos desde el punto de vista de los intercambios. La cuestión radicará, en todo caso, en fijar el aumento del nivel de precios tolerable

o conveniente y relacionarlo con los demás objetivos deseados (p. ej., máximo nivel de empleo).

El razonamiento que acabamos de presentar podría seguir desarrollándose. Así, es indudable que el comercio internacional puede mejorar el bienestar social al favorecer el aprovechamiento de las ventajas comparativas de los países que se intercambian productos o servicios con unos costes relativos de producción diferentes. Lograr esto supone reducir aranceles y eliminar cualquier impedimento para el libre comercio. Pero, en definitiva, todo ello puede acarrear también unos costes en términos de bienestar para determinados individuos y para algunos grupos y colectivos. O lo que es lo mismo, el avance hacia el libre comercio puede implicar —al menos a corto/medio plazo— que se produzcan unos beneficios para algunos ciudadanos y colectivos, pero también unos costes para otros. La FBS podría en tal caso indicarnos también si el resultado final es —globalmente considerado— positivo o no para el conjunto.

El problema principal radica en que si bien la FBS puede construirse teóricamente, su desarrollo y estimación real plantean bastantes dificultades. En realidad, se trata de una aproximación de *carácter teórico* a la resolución del problema de disponer de un elemento o instrumento «guía» al más alto nivel, que permita saber si unas actuaciones de política económica mejoran o no el bienestar colectivo, teniendo en cuenta que los individuos tienen distintas apreciaciones sobre su utilidad y que cualquier medida afecta a diversos elementos de los que constituyen esa misma FBS. Precisamente por su carácter teórico, existen restricciones que condicionan la posibilidad misma de estimar una función de este tipo y de utilizarla como referencia.

Así, uno de los principales supuestos de partida del análisis es aceptar la hipótesis de que existe una *armonía de intereses* entre todos los individuos de la sociedad en cuestión. Esto supone que no hay conflicto entre el bienestar social o colectivo y el individual. La FBS es el resultado de la agregación de unos bienestares individuales armónicos. En consecuencia, el análisis de lo que es bueno desde el punto de vista común podría teóricamente identificarse y resolverse en términos de lo que es bueno desde la óptica individual. Partiendo de la armonía de intereses de todos los individuos de la sociedad, la maximización del bienestar individual se convierte en una condición *necesaria* para alcanzar el bienestar social óptimo.

Un segundo supuesto de partida es aceptar que los individuos son *quienes mejor enjuician su propio bienestar*, lo que implica que deben gozar de libertad para perseguir sus propios intereses, los cuales están ligados a sus respectivas preferencias en términos de consumo, trabajo, producción, ahorro, satisfacciones y otros elementos. Es decir, se asume que, en principio, tales preferencias vienen dadas y que son la mejor guía del estado del bienestar individual. Lógicamente, la agregación de tales preferencias daría como resultado las preferencias colectivas, que constituirían así el mejor criterio para valorar los avances en términos de bienestar social.

Desarrollar todo lo anterior puede dar lugar, como de hecho ha sucedido, a ingentes esfuerzos matemáticos para presentar la «lógica» de la agregación de las preferencias individuales y de la elección social. Todo ello plantea numerosos problemas, bastantes de ellos casi insalvables. Una restricción clara y muy importante es, al respecto, que cualquier deseo o motivación que no pueda expresarse lógicamente como «preferencia» no se incluye en las estimaciones de bienestar. Por otra parte, tampoco resulta fácil tener en cuenta los aspectos institucionales. Siempre será preciso partir de unos juicios éticos, quedando supeditadas las relaciones de la función de bienestar social al

nivel de abstracción que se haya elegido. Si quien formula la función es un perfecto utópico —señaló Samuelson—, puede preferir ignorar algunas relaciones institucionales, haciendo caso omiso de su importancia empírica; mientras que, por el contrario, puede ser que desee tomar como fijas e inmutables todas las instituciones sociales y económicas.

En todo caso, en el supuesto de que se logre estimar una FBS del tipo arriba indicado que sea aceptable³, el problema político de seleccionar las acciones más convenientes quedaría reducido a uno sólo: **maximizar la FBS**, y a tal efecto se consideraría que los *policy makers* deberían tener en cuenta una serie de prioridades en relación con los objetivos que se estiman deseables para lograr el máximo bienestar de la colectividad.

Tres supuestos condicionan, en definitiva, el propio concepto y la posibilidad efectiva de estimar una FBS. El primero es que existen preferencias sociales y que éstas pueden evaluarse mediante análisis lógicos y empíricos. El segundo es que la sociedad tenga algún tipo de consenso sobre los objetivos y prioridades sociales (que esencialmente están ligadas a las preferencias individuales). Por último hay que suponer, asimismo, que quienes deben tomar decisiones de política económica —o simplemente de política— «tienen» conocimiento del interés público y que ponen en marcha un conjunto coherente de políticas para lograrlo. Demasiadas exigencias o requisitos para que pueda constituir, sin duda, una guía *práctica*, aunque la teoría sea capaz de construir dicha función de bienestar colectivo.

INTERNET.—El portal *History of Economic Thought* contiene una amplia información sobre la **Economía del Bienestar** y sus autores. Puede ser consultado en <http://cepa.newschool.edu/het/index.htm>

5.1.5. La elección colectiva y el teorema de la imposibilidad de Arrow

La moderna economía del bienestar asigna un papel predominante a la *racionalidad* en el *proceso de elección social*, un tema que ha servido también para desarrollar una amplia literatura. Un trabajo realmente pionero en este terreno fue el de K. Arrow, que en 1951 desarrolló formalmente los problemas que puede plantear el proceso democrático en orden a lograr o no una elección social racional. Aplicando los principios de la lógica matemática, Arrow demostró que el cumplimiento de cinco condiciones intuitivamente obvias (véase Recuadro 5.2) no es posible y que no se llega a una FBS. El *Teorema de la imposibilidad de Arrow* muestra que si bien la FBS debería surgir, teóricamente, a partir de un conjunto de axiomas (tales como que la función de utilidad social se considera una propiedad básica del proceso social de toma de decisiones, o que cualquier posible ordenación de las preferencias individuales es aceptable, etc.), tales axiomas no son compatibles incluso reduciéndolos a un pequeño grupo, y que la elección de los mismos incluirá juicios de valor. La conclusión final es que los problemas

³ En los años cincuenta y sesenta se hicieron los primeros intentos para estimar este tipo de funciones en algunos países (Holanda, Suecia, Noruega...) a efectos de utilizarlos como referencia última para justificar determinados programas de política y de programación económica y social a medio plazo. Tales intentos —muy meritorios desde el punto de vista teórico— no lograron suficiente respaldo real.

RECUADRO 5.2. TEOREMA DE LA IMPOSIBILIDAD DE ARROW

Arrow sugirió que una función de bienestar social debería cumplir los siguientes criterios:

1. Debe clasificar todos los resultados posibles, y la clasificación tiene que ser consistente; si *A* es preferido a *B*, y *B* es preferido a *C*, entonces *A* es preferido a *C*.
2. Debe ser sensible a las preferencias de los individuos. Supongamos que para un conjunto determinado de preferencias, *A* es socialmente preferido a *B*. Entonces, si las preferencias individuales cambian de tal forma que alguien eleva *A* a un puesto más alto, y nadie le disminuye su puesto, entonces *A* sigue siendo socialmente preferido a *B*. En cierto sentido, esto es una cláusula antidiscriminación. Si la sociedad está llevando a cabo una acción determinada, y un subgrupo de la población que se había opuesto a dicha actividad decide repentinamente estar a favor de ella, la sociedad no puede dar marcha atrás y cesar en la actividad simplemente para «hacer la contra» al subgrupo.
3. Las preferencias sociales tienen que cumplir la condición de Pareto. Supongamos que *A* es una asignación tal que ningún individuo tie-

- ne menos utilidad que en *B*, y uno o más individuos tienen mayores niveles de utilidad en *A* que en *B*. En estas condiciones, la función de bienestar social tiene que preferir *A* a *B*.
4. Se excluyen las dictaduras. Las preferencias sociales no pueden reflejar las preferencias de un único individuo.
 5. Las preferencias sociales entre cualesquiera de las dos alternativas no deben depender de la existencia de otras alternativas. Supongamos que cuando las alternativas *A*, *B* y *C* son factibles, la sociedad prefiere *A* a *B* y *B* a *C*. Si la opción *C* no fuera factible, la regla de decisión social debe seguir prefiriendo *A* a *B*. A este supuesto se le llama independencia de alternativas irrelevantes.

En su conjunto, estos criterios parecen bastante razonables. Nos dicen que el mecanismo de elección social debe ser lógico y respetar las preferencias de los individuos.

La conclusión a la que llega Arrow es que es imposible encontrar una función de bienestar social que satisfaga todos estos criterios. Este resultado es conocido como el *Teorema de la imposibilidad de Arrow*.

Fuente: H. S. Rosen (1987): *Manual de Hacienda Pública*. Ariel Economía, Barcelona.

del bienestar colectivo y social no pueden resolverse satisfactoriamente sobre bases simplemente lógicas, o mediante la utilización de principios de investigación económica «científicos».

La *paradoja del voto*, ya expuesta en el siglo XVIII por Condorcet, demuestra, por otra parte, que existe la posibilidad de no llegar a una clara preferencia mayoritaria cuando las preferencias individuales se agregan por vía democrática y se utiliza la regla de la mayoría. El Cuadro 5.1 ilustra con un ejemplo esta posibilidad, partiendo de

Cuadro 5.1. Una paradoja simple del voto de la mayoría

Preferencias			
	Primera	Segunda	Tercera
Ciudadano A	Defensa	Empleos	Educación
Ciudadano B	Empleos	Educación	Defensa
Ciudadano C	Educación	Defensa	Empleos

una sociedad formada por tres individuos que pretenden expresar sus preferencias hacia tres tipos de programas de gasto del gobierno que son mutuamente excluyentes. El resultado es que cualquiera que sea la opción elegida, una alternativa saldría derrotada por 2 votos a 1, pero dicha elección se vería derrotada, a su vez, por la alternativa restante, generándose un ciclo interminable. No existe ninguna forma de resolver la paradoja, salvo mediante procedimientos de votación arbitraria.

5.2 LA INTERDEPENDENCIA ENTRE POLÍTICA Y ECONOMÍA: LA POSICIÓN DE LA ESCUELA DE LA *PUBLIC CHOICE*

En el apartado anterior se afirmó que los gobernantes persiguen normalmente (al menos en principio) el bienestar de los ciudadanos o que, cuando menos, al tratar de resolver determinados problemas intentan que su bienestar no empeore. Esta idea ha sido fuertemente cuestionada por bastantes autores modernos. La escuela de la **Elección Pública** (*Public Choice*) también denominada a veces como de la «Elección Colectiva», se distinguió desde un principio en esta controversia al tratar de profundizar en el comportamiento de las autoridades, las distorsiones que provocan en el mercado y las contradicciones que pueden existir entre lo que dicen perseguir y lo que realmente tratan de lograr en primer lugar.

El punto de partida que critican radica en la creencia de que la política económica de un gobierno —fijación de unos objetivos y utilización de unos determinados instrumentos para lograrlos— se establece en aras a conseguir el máximo bienestar para toda la sociedad. El keynesianismo, como doctrina económica, dotaba a este tipo de posicionamiento de una sólida base teórico-práctica, al señalar lo que los gobiernos *deberían hacer* y un posible menú de medidas supuestamente óptimas para mejorar las condiciones generales de vida de todos los ciudadanos. El logro, en definitiva, del máximo bienestar social.

Esta visión idealizada de la intervención pública en la vida económica tenía su fundamento en dos supuestos básicos. Primero, porque supuestamente los economistas podían disponer de un nivel de conocimientos suficiente como para permitirles ofrecer consejos. La traducción de dichos consejos en actuaciones económicas acabaría por facilitar la coordinación de las actividades humanas en el seno del orden económico. En segundo término, algunos economistas —y Keynes de forma destacable— tenían planteamientos *elitistas*, que funcionaban según lo que Roy Harrod calificó como los *supuestos de Harvey Road*: la política pública, en general, y la política económica, en particular, eran siempre diseñadas y ejecutadas por un grupo relativamente pequeño de personas cultas, juiciosas y, en última instancia, altruistas que sólo se movían en favor de la búsqueda del interés común.

Frente a este enfoque, cada vez ha ido tomando un mayor arraigo la tesis de que la economía influye en la política, pero que también *esta última influye en el mundo económico*. Es decir, se produce un entramado de interrelaciones entre ambos ámbitos tan complejo que se hace necesario un tratamiento analítico bajo premisas distintas de las convencionales. La principal corriente analítica que ha adoptado este enfoque, poniendo especial énfasis en subrayar la vertiente política de las decisiones en materia económica, es la que se conoce como **Elección Pública** (*Public Choice*). En síntesis, los autores que se mueven bajo este tipo de planteamiento teórico cuestionan ese supues-

tamente «desinteresado» y «benevolente» papel de los gobiernos —como políticos— y su consideración como variable exógena en las economías, ya que dichos políticos forman parte del proceso político-económico como agentes que defienden su «propio interés», por encima incluso, si ello es conveniente, del «interés colectivo». Por consiguiente, ya no se adopta como punto de partida que la intervención de los gobiernos en el mundo económico se basa *única y exclusivamente* en tratar de conseguir el máximo bienestar de la sociedad, sino que supone que dichas actuaciones pueden tener *algún tipo de interés* —electoral o de partido— y que, cualquiera que sea su motivación, tendrá muy en cuenta la evolución de la situación política —básicamente en términos de apoyo electoral— a la hora de diseñar sus actuaciones económicas.

Esta posición crítica de la escuela de la *Public Choice* tiene tres antecedentes importantes que deben mencionarse: primero, la posición crítica mantenida por Kalecki en los años treinta respecto al papel estabilizador de los gobiernos, incluso en situaciones en las que no convenía aplicar un ajuste en esta dirección; segundo, la introducción de la noción de *competencia* en un sistema democrático realizada por Schumpeter en la década siguiente, y por último, la aportación pionera de Downs acerca de la consideración de un *mercado político-económico* susceptible del mismo tratamiento que cualquier mercado económico, efectuada en los años finales de los cincuenta⁴.

A partir de este tipo de planteamiento comenzó a desarrollarse una cada vez más amplia literatura que considera que los gobiernos *no actúan a la manera de un dictador benevolente que sólo persigue el bienestar común*, sino que las decisiones que toman, especialmente las económicas, son el resultado de un *proceso político-económico* en el que intervienen diversos agentes: electores, gobierno, oposición, administración, etc. Cada uno de ellos **intenta maximizar su bienestar particular**, sea éste lograr una mayor renta disponible; continuar gobernando o derribar al gobierno existente; influenciar en la toma de decisiones para su propio beneficio; etc.

Los planteamientos de la escuela de la *Elección Pública*⁵ no abordan un terreno nuevo, pese a lo que algunos pudieran pensar, puesto que como ha señalado uno de sus máximos representantes, Buchanan, esta corriente de pensamiento económico representa el redescubrimiento y reelaboración de una parte de la sabiduría convencional de los siglos XVIII y XIX, y la parte más importante de la sabiduría convencional que im-

⁴ El comportamiento político puede analizarse, al menos de forma parcial, de la misma manera que el comportamiento económico. Esto es, la *arena política* podía ser contemplada como un mercado en el que existe un bien numerario, el *voto*, que desempeña un rol parecido al que juega el dinero en los mercados económicos. Los ciudadanos o votantes se convierten en algo análogo a los consumidores: «gastan» sus votos —rentas— en las políticas —bienes— que ofertan los candidatos al gobierno para supuestamente proporcionar el mayor bienestar social. Consecuentemente, los ciudadanos «compran» a su político favorito en el momento de celebrarse las elecciones de la misma manera que como consumidores adquieren, por ejemplo, su marca preferida de leche en el supermercado; es decir, como resultado de un proceso de decisión o elección racional y el intercambio de dinero por un bien. Cada aspirante a un puesto político, por otro lado, resulta equivalente a una empresa que fabrica un producto, pero que en este caso son políticas o programas políticos, diseñados para maximizar el número de votos alcanzables y, finalmente, conseguir el poder.

⁵ La importancia adquirida por este tipo de estudios puede justificarse en el notable crecimiento que a partir de la década de los cincuenta experimentó el sector público de las economías occidentales y en la atención crítica que estos autores han dirigido al fenómeno. Todo ello, sin olvidar el gran prestigio académico de los autores encuadrados en esta línea de trabajo (aparte del ya mencionado Buchanan, pueden citarse Stigler, Tullock, Niskanen y Mueller, entre otros) y la existencia de revistas especializadas, particularmente *Public Choice*, que sirven como vehículo de expresión y difusión de sus ideas y planteamientos.

pregnaba el cuerpo teórico de los economistas clásicos (véase Recuadro 5.3). Además tiene tres líneas embrionarias fundamentales:

- a) Las investigaciones ligadas a la economía del bienestar, la microeconomía y la teoría de la hacienda pública, con tres componentes básicos: la posibilidad de agregación colectiva de las preferencias individuales (Black y Arrow); los estudios de los fallos del mercado, especialmente en el terreno de las externalidades (Baumol), y los trabajos sobre el fenómeno de los bienes públicos (Musgrave, Samuelson).
- b) La aplicación de los principios económicos al mundo político en la línea iniciada por Downs, basada parcialmente en aportaciones previas de Hotelling.
- c) Las aportaciones procedentes de campos muy diversos, pero que contienen manifestaciones y principios que encajan dentro del ámbito de estudio de la *Public Choice*, tales como la teoría de juegos (Neumann y Morgenstern); la teoría

RECUADRO 5.3. LOS ANTECEDENTES CLÁSICOS CRÍTICOS EN RELACIÓN CON LA INTERVENCIÓN PÚBLICA

El desarrollo durante los últimos treinta años de la corriente de pensamiento de la *Public Choice* tiene una base previa de entronque con el pensamiento clásico de los siglos XVIII y XIX. En efecto, en términos generales, un buen número de filósofos y economistas clásicos percibieron las deficiencias de la política y criticaron, con frecuencia, fuertemente el papel de los políticos. Así, David Hume, en su obra *Of the Independency of Parliament* (1741), advertía: «al idear cualquier situación de gobierno... habría que suponer que todo ser humano es un bribón, que carece de otro propósito... que no sea su interés privado», y Adam Smith, en su archiconocido libro *La Riqueza de las Naciones* (1776), expresaba una clara animadversión hacia los políticos cuando los calificaba de «animales astutos e insidiosos». De aquí se derivaba su opción por un orden natural basado en la libre competencia, lejos de la regulación y del dirigismo típico de su época.

Para A. Smith, la solución de los conflictos se encontraba en la elección (*choice*) del orden normativo e institucional más conveniente para la libertad de todos. Ello implicaba la fijación de unas reglas de juego (*choice of rules*) adecuadas, dentro de las cuales los individuos pudiesen optar libremente por las diferentes políticas y decisiones (*choice within rules*) más acordes con la opción individual y el orden de competencia natural propio de lo que él denominaba **Economía Política** (*Political Economy*).

El triunfo de la conceptualización económica de David Ricardo, en la que lo importante son los resultados y no las reglas, continuado después por

los marginalistas, llevó a la creación de la **Economía** sin atributos (*Economics*), y lo que resulta más destacable ahora, condujo a una noción de *interés público o común* que paulatinamente fue sustituyendo en el ámbito de las decisiones colectivas al papel que A. Smith había asignado a la «mano invisible» —léase mercado— en el mantenimiento de la coordinación económica de las múltiples opciones individuales.

Con la excepción de John Stuart Mill, quien en sus *Considerations on Representative Government* (1861) volvía a insistir en la idea de Hume al apuntar: «el verdadero principio del gobierno constitucional que hay que dar por sentado es que el poder político se empleara abusivamente para promover los fines particulares de quien lo detenta», y de los hacendistas italianos (Puviani), la atención hacia esta perspectiva que hoy denominamos como *Public Choice* queda prácticamente arrinconada hasta que en el inicio de los años sesenta James Buchanan y Gordon Tullock publican *The Calculus of Consent* (1962), aplicando su teoría de la elección económica a los principios políticos de una democracia constitucional.

No obstante, como el propio Buchanan reconocía en su discurso de aceptación del Premio Nobel de Economía, los economistas de la elección pública tienen con el economista sueco Knut Wicksell una deuda de gratitud y resumía su aportación manifestando: «Los economistas tendrían que abandonar su tarea de lanzar a los cuatro vientos consejos políticos, como si estuvieran al servicio de un déspota benevolente, y centrarse en las estructuras en cuyo interior se toman las decisiones políticas».

de la organización (H. Simon, Dahl); algunas aplicaciones de la teoría económica del intercambio en la sociología y la politología (Mitchell), y el análisis de las decisiones sobre medidas políticas (Dror, Wildawsky, Illichmen y Uphoff).

Desde una perspectiva *teórica*, los impulsores de las tesis de la Elección Pública han seguido dos orientaciones básicas: la primera, de carácter *normativo*, infiere juicios de valor e introduce conceptos relacionados con las nociones de justicia y bienestar, de cara a la consecución de objetivos redistributivos; la segunda, de carácter *positivo*, ha intentado desarrollar conceptos y teorías acerca de las preferencias de los individuos, afrontando el análisis del sector público como un agente que tiene los mismos patrones de conducta que cualquier otro agente económico que opera en el mercado.

Desde la vertiente *normativa*, la corriente de la *Public Choice* se ha centrado en dos líneas fundamentales: por un lado, la teoría de la justicia de Rawls, con sus ideas de justicia como equidad, aceptación del principio del *maximin* y de votación *bajo el velo de la ignorancia*, y por otro, los estudios de la Constitución como contrato social y como función de bienestar social. Desde esta perspectiva, los autores del *Public Choice* han tratado de justificar la necesidad de la existencia de un *contrato constitucional* que tuviera asignado el papel básico de evitar los abusos de poder por parte de los gobernantes, tanto en lo que se refiere a los objetivos últimos de la política económica —libertad, solidaridad, bienestar, etc.— como para los objetivos puramente económicos —crecimiento, estabilidad de precios, pleno empleo, etc.

Desde la vertiente *positiva* —la más divulgada—, los partidarios de la *Public Choice* han generado una abundante cantidad de trabajos que pueden sintetizarse en las siguientes cuatro grandes líneas: 1) teoría de las votaciones; 2) teoría de la burocracia; 3) fenómenos relacionados con la «ilusión financiera», y 4) modelos y teorías de interdependencia político-económica. Estas cuatro líneas presentan un grado de desconexión que es más aparente que real, puesto que entre ellas existen muchos rasgos y puntos comunes, tales como asumir, la mayoría de las veces de forma implícita, que en el estudio del comportamiento humano existe siempre la *posibilidad de elegir entre alternativas*; el carácter predominantemente *positivo* de los trabajos, así como el énfasis en lo *racional*, entendido como la idea de que los agentes que intervienen en los procesos de decisión tienen capacidad de ordenar sus preferencias racionalmente; el *individualismo* como punto de partida, ya que todas las explicaciones se buscan desde y a partir del individuo: es éste quien realiza siempre la elección; la asunción de que el comportamiento humano es básicamente un *comportamiento interesado*: no existe el altruismo, y por último, el carácter *interdisciplinario* de la mayoría de investigaciones.

INTERNET.—La *Public Choice Society* es una institución cuyo objetivo es difundir las ideas de los autores que la integran y puede consultarse en <http://www.pubchoicesuc.org/>

5.3 TEORÍAS EXPLICATIVAS DE LA INTERVENCIÓN DE LOS GOBIERNOS

El análisis específico de la interdependencia entre política y economía orientado a tratar de entender desde una perspectiva teórica la acción pública de los gobiernos

Cuadro 5.2. Teorías sobre el ciclo político-económico

Gobiernos		
Votantes	Oportunistas	Partidistas
No racionales	TE	TP
Racionales	TER	TPR

se ha realizado bajo diferentes planteamientos, que cabe resumir como sigue (Cuadro 5.2):

- a) *Enfoque tradicional.* Bajo la consideración de votantes no racionales, las teorías planteadas pueden desdoblarse en electoralistas (TE) y partidistas (TP).
- b) *Enfoque moderno.* Aceptando que los votantes forman sus expectativas de manera racional, las formulaciones teóricas elaboradas pueden dividirse en electoralistas racionales (TER) y partidistas racionales (TPR).

De forma sintética, se exponen a continuación algunas derivaciones básicas de este planteamiento.

5.3.1. La teoría electoralista

La base de este planteamiento teórico deriva de los trabajos de Nordhaus y de Lindbeck, desarrollados a mediados de los años setenta bajo los siguientes supuestos fundamentales:

a) **Ámbito económico**

1. Los gobiernos actúan bajo la restricción económica de no poder maximizar simultáneamente los objetivos de estabilidad de precios y pleno empleo, teniendo que adoptar soluciones de intercambio (*trade-off*) en el corto plazo. Es decir, existe una curva de Phillips que tiene pendiente negativa en el corto plazo y se vuelve vertical en el largo plazo (véase Capítulo 7).
2. Los votantes prefieren crecimiento a inflación y desempleo. Además, como no son racionales, descuentan mal el tiempo (tienen una memoria decreciente del pasado), por lo que sólo toman en consideración los resultados económicos recientes.
3. Los gestores de la política económica (*policy makers*) controlan de forma determinista la economía a través del uso de instrumentos (política monetaria y/o política fiscal) por el lado de la demanda.

b) **Ámbito político**

4. Los partidos políticos con tareas de gobierno están *desideologizados* y se mueven únicamente por el objetivo de permanecer en el poder el mayor tiempo posible.

En consecuencia, se comportan igual con independencia de su signo ideológico, dado que su función de utilidad es idéntica: la posibilidad de ser reelegidos.

5. En cada elección hay que considerar la existencia de dos partidos políticos que compiten por el poder: el gobernante y el de oposición.
6. Cuando tienen que emitir su voto, los electores apoyan al partido en el gobierno si los resultados económicos son buenos en términos de mayor crecimiento, menor inflación y menor desempleo durante el período de gobierno, y le retiran su confianza cuando los registros de estas variables económicas son adversos.

Bajo este planteamiento, debería cumplirse que los partidos en el poder siguen diferentes reglas de política económica en función de la proximidad o de la lejanía de las elecciones; de tal suerte que empíricamente deberían cumplirse las siguientes previsiones:

1. Una expansión económica en el año actual o en el año anterior a la elección, con un crecimiento del PIB mayor que el normal y una tasa de desempleo por debajo de la media.
2. La tasa de inflación comienza a incrementarse inmediatamente antes o justo después de la consulta electoral.
3. Una recesión o desaceleración económica después de la elección, con una gradual reducción de la inflación.

Es decir, teniendo en cuenta que las elecciones se realizan de forma regular cada cierto número de años, los objetivos y los instrumentos de la política económica mostrarían un *modelo cíclico* con las tendencias antes señaladas: incremento del PIB y reducción del desempleo antes de las elecciones (políticas económicas expansivas), y contención de la inflación con aumento del desempleo y menor crecimiento económico después de la consulta electoral (políticas económicas contractivas), que aparecería además con independencia de que el partido gobernante fuese de tendencia conservadora o de izquierdas. Por consiguiente, los gobiernos, según esta formulación teórica, serían reelegidos cuando el crecimiento económico sea alto y el desempleo bajo en los años electorales, mientras que el triunfo electoral de la oposición se produciría cuando se presentasen malos registros económicos en ambos frentes.

La respuesta a la cuestión clave sobre cómo puede producirse un *ciclo electoralista* de estas características se encuentra en la existencia de votantes *no racionales* y *retrospectivos*, que cuando llega el momento de ejercer su derecho al voto, prácticamente han olvidado el pasado y sólo toman en consideración la evolución económica reciente, es decir, los resultados económicos más próximos.

5.3.2. La teoría partidista

La base de este planteamiento se encuentra en los trabajos pioneros de Hibbs, iniciados a fines de los setenta, en los que al examinar cómo en un conjunto de países de la OCDE los gobiernos utilizaban la política económica para influir en los resultados electorales encontró que las implicaciones empíricas de la teoría electoralista no se cumplían, apareciendo en su lugar que la manipulación de los instrumentos económicos

guardaba una estrecha relación con la adscripción ideológica de los partidos políticos gobernantes; es decir, aparecían ciclos *partidistas* en lugar de los de tipo electoral.

Los supuestos básicos de la teoría partidista (TP) sólo difieren en tres de los seis expuestos en el caso de la teoría anterior, permaneciendo válidos los restantes. Los cambios se centran en la nueva definición que otorgan a los supuestos numerados como 2, 4 y 6, que quedan como sigue:

- 2'. Los votantes tienen diferentes preferencias en relación con el crecimiento, la inflación y el desempleo, pero siguen siendo *no racionales* y descontando mal el tiempo.
- 4'. Los partidos políticos están *ideologizados*, comportándose según su adscripción ideológica. Los partidos de izquierdas estarán pues más preocupados por el desempleo y el crecimiento (pleno empleo), en tanto que los partidos conservadores prestarán mayor atención a la inflación (estabilidad de precios).
- 6'. Los votantes difieren también en sus preferencias con respecto a los principales objetivos de la política económica, pero, como no son racionales, los de izquierdas optarán por apoyar a partidos que tengan una mayor preocupación por el pleno empleo, mientras que los de derechas se inclinarán por los partidos conservadores, que se preocupan fundamentalmente por la estabilidad de precios, que consideran clave independientemente de cuál sea la evolución de otras variables económicas⁶.

Las implicaciones que se derivan de este planteamiento son claramente diferentes de las que se examinaron antes:

1. Las reglas que siguen los partidos políticos para definir sus actuaciones son distintas de acuerdo con su adscripción ideológica: políticas expansivas para los de signo izquierdista y políticas restrictivas para los conservadores. Es decir, los registros de la tasa de desempleo serían permanentemente bajos, mientras que el crecimiento del PIB y de la inflación se mantendrían elevados durante el mandato de un gobierno de izquierdas respecto a los que se darían con un partido gobernante conservador, y viceversa.
2. Los objetivos y los instrumentos de la política económica seguirían un modelo cíclico, pero partidista, de tal suerte que las diferencias sistemáticas descritas en el punto anterior deberían de ser persistentes y observables durante todo el período de mandato de un gobierno, y los cambios de orientación en la evolución económica deberían corresponderse también con un cambio de signo político en el partido en el poder.

5.3.3. El enfoque de la competencia: la teoría electoralista racional

El supuesto de un electorado ingenuo, incapaz de aprender de las experiencias pasadas por su «miopía» política, e incapaz también de evitar errores sistemáticos en sus ex-

⁶ De acuerdo con esta teoría tan polarizada en la presentación de los partidos y de los votantes, la clave de un triunfo electoral estaría siempre en captar el mayor número de votos de los *indecisos*, por lo general situados en el contexto de la clase media, mediante ofertas de política económica que hagan atractiva su opción de menos inflación (partidos conservadores) o más crecimiento y menos desempleo (partidos de izquierda).

pectativas, propio de las dos formulaciones teóricas que acabamos de examinar, resulta insatisfactorio desde el punto de vista conceptual que sostienen algunas posiciones teóricas recientes (Nueva Macroeconomía Clásica), que cuestionan la efectividad de la política económica keynesiana (base de las actuaciones de los gobiernos en los modelos tradicionales de ciclo político-económico), a partir de la noción clave de racionalidad en el comportamiento de los agentes económicos.

La aceptación de estos nuevos planteamientos y su aplicación al terreno del ciclo político-económico ha conducido a la formulación de la **teoría electoralista racional** (TER), que puede considerarse surgida del intento de conciliar las implicaciones de la teoría de Nordhaus con la racionalidad de los votantes. Todas las aportaciones en esta línea enfatizan el papel de la *competencia* de los *policy makers*, entendida como su capacidad de manejar la economía de una forma eficiente (bien sea porque reducen los despilfarros del proceso presupuestario, porque consiguen un crecimiento sostenido sin inflación o, en última instancia, porque logren aislar a la economía de perturbaciones inesperadas) y bajo el supuesto crítico de que dichos *policy makers* tienen un nivel de información sobre su propia competencia mayor del que poseen los electores, que aunque formen sus expectativas de manera racional, tienen que evaluar la capacidad de gestión de los gobiernos observando los resultados económicos que se producen.

Los gobiernos toman ventaja de esta asimetría en la información y se comportan de forma oportunista (maximización de los votos para seguir en el poder) apareciendo como equipos *competentes* antes de cada elección. En consecuencia, surgen ciclos político-económicos, pero de una naturaleza diferente a los de la teoría electoralista tradicional. Los supuestos de esta última que ahora se modifican son los siguientes:

- 1". No existe posibilidad de conciliar ni en el corto plazo ni tampoco en el largo plazo los objetivos de estabilidad de precios y pleno empleo. Es decir, la curva de Phillips es vertical en el corto y en el largo plazo.
- 6". La decisión de voto de los electores está condicionada por la maximización de su utilidad, que es idéntica para todos y se define en términos de una baja tasa de inflación y una alta tasa de crecimiento del PIB, pero bajo el supuesto de que en un momento determinado (t) éstos conocen el crecimiento económico, pero no el incremento de la inflación, del que sólo tienen información en el momento $t + 1$. Es decir, el período de aprendizaje de su *competencia* está retardado un período respecto al de los gobiernos⁷.

Precisamente, la alteración de estos supuestos respecto de la TE hace que las implicaciones empíricas de la TER sean diferentes:

1. Los ciclos que pueden aparecer en el corto plazo son generalmente de signo presupuestario (por actuaciones de política fiscal conducentes a la utilización con fines electoralistas del déficit público) y, en algunos casos, de carácter monetario (por actuaciones oportunistas de la política monetaria, usualmente de signo expansivo: aumento de la cantidad de dinero en circulación o reducción de los

⁷ Este supuesto de que los electores conocen con un período de antelación la evolución del PIB, pero no la de la tasa de inflación, puede resultar extraño, pero se justifica por el hecho de que, en realidad, los *policy makers* no controlan realmente la inflación, sino una variable operativa (base monetaria o tipos de interés a corto plazo), que es difícilmente observable por un votante medio.

tipos de interés) en el período previo inmediato o posterior a una consulta electoral. Nunca tienen pues el carácter de sistemáticos ni de regulares, como corresponde a un planteamiento que supone que los electores son racionales, aunque con peor información que los gobiernos.

2. La celebración de procesos electorales genera siempre un coste en términos de posible manipulación por parte de los gobiernos, pero las «distorsiones» económicas que se producen tienen siempre un propósito útil, dado que la expansión preelectoral (mayor crecimiento del PIB, por vía fiscal o monetaria) y su efecto inflacionista es relativamente pequeño y poco duradero. En otras palabras, estas desviaciones son siempre controlables por un gobierno que actúa bajo criterios de manejo eficiente de la economía.

5.3.4. La teoría partidista racional

La eliminación del supuesto de unos electores no racionales, como acabamos de examinar para la teoría electoralista, debilita las derivaciones empíricas que señalamos para la TP, aunque en menor medida que para la primera. La formulación de la Teoría Partidista Racional (TPR) se encuentra en los trabajos realizados por Alesina. En ellos se adopta el siguiente punto de partida: la incertidumbre de las actuaciones de política económica originada por la incertidumbre de los resultados electorales interactúa con las expectativas racionales. Es decir, sólo situaciones económicas imprevistas (por ejemplo, una inflación inesperada producida por un *shock* petrolífero) pueden tener influencia en las variables reales (crecimiento y/o desempleo), pero como los resultados de una consulta electoral no son predecibles de manera perfecta, cada elección puede producir perturbaciones en las actuaciones de política económica con efectos reales sólo temporales, hasta que los agentes económicos que ahora son racionales se ajusten a la nueva situación, volviéndose entonces a un punto que puede denominarse como *natural*.

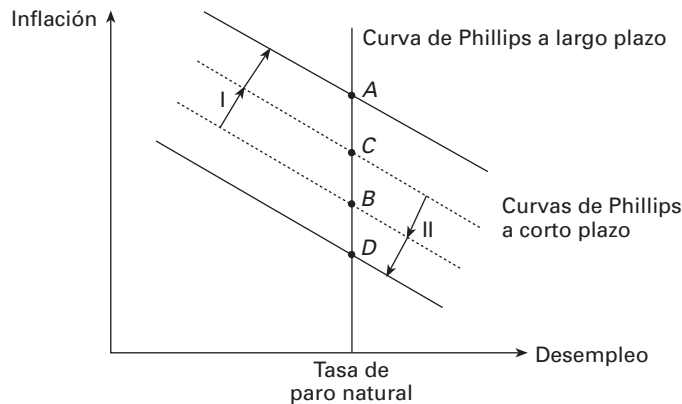
Los supuestos de partida de esta formulación teórica son pues parecidos a los de la TP, aunque ahora se acepta que los agentes económicos formulan sus expectativas de inflación de manera racional y que la conducta de los votantes es una combinación del supuesto 6' (comportamiento partidista) y 6'' (racionalidad). Este último supuesto significa que los votantes difieren en sus preferencias respecto a los principales objetivos de la política económica, pero dado que son racionales, su decisión de voto está condicionada por la maximización de su utilidad. Por tanto, votarán por el partido que les reporte la utilidad esperada más alta, que estará relacionada con una tasa de inflación más elevada, crecimiento económico más alto y desempleo más bajo para los votantes de izquierdas que para los conservadores, como consecuencia de la diferente orientación de la política económica aplicada por los partidos cuando están en el poder, expansiva en el caso de los de izquierdas y contractiva para los de tendencia conservadora.

Ahora bien, aunque se conozca la orientación de la política económica para cada uno de los partidos, los resultados de una elección serán siempre inciertos, puesto que es difícil saber la distribución exacta de las preferencias de los votantes, con lo que la posibilidad de que los resultados de estas actuaciones se manifiesten claramente depende de la magnitud del error que cometan los electores respecto a las expectativas de triunfo electoral que se habían formulado (véase Recuadro 5.4).

RECUADRO 5.4. EL FUNCIONAMIENTO PRÁCTICO DE LA TEORÍA PARTIDISTA RACIONAL

Si adoptamos como punto de partida que el partido en el gobierno es de signo no conservador, al final de su mandato, tras haber aplicado una política económica de corte expansivo, la economía se habría situado en una posición en la que la tasa de inflación se correspondería con un nivel alto y la tasa de desempleo tras haberse reducido inicialmente acabaría posicionada sobre su nivel natural. En el

gráfico adjunto, este caso puede representarse por un punto como el *A*, que representaría una situación de equilibrio justo antes de las nuevas elecciones, suponiendo, por ejemplo, que inicialmente se partió de un punto como el *B* y que el proceso de ajuste de expectativas provocó movimientos de la curva de Phillips a corto plazo hacia la derecha, tipificados como I en el gráfico.



Si el resultado esperado de la nueva consulta electoral es un triunfo del partido gobernante, podríamos suponer que los electores esperan una situación económica como la del punto *C*, pero si finalmente gana el partido opositor —conservador—, que aplicaría desde el principio políticas antiinflacionistas, el proceso sería justamente inverso al descrito anteriormente. Es decir, bajaría la inflación y aumentaría el desempleo hasta situarse de nuevo sobre la curva de Phillips a largo plazo en un punto

tal como el *D*, que representaría una situación de equilibrio obtenida tras un proceso de ajuste de las expectativas con movimientos de la curva de Phillips a corto plazo hacia la izquierda, tipificados como II en el gráfico.

El proceso descrito sería justamente inverso si el supuesto de partida hubiese sido el contrario: partido conservador en el poder, y tras unas elecciones, acceso no previsto al gobierno de un partido de corte socialista o socialdemócrata.

Las implicaciones empíricas de este último planteamiento teórico pueden resumirse como sigue:

1. Los partidos aplican la política económica de acuerdo con su adscripción ideológica, pero los efectos de las medidas sobre las variables económicas reales son sólo temporales. Es decir, el crecimiento económico es elevado y el desempleo bajo con gobiernos de izquierdas sólo durante un corto período de tiempo. Cuando los electores ajustan sus expectativas, se vuelve a la tasa natural. En consecuencia, en la segunda parte de los mandatos la evolución de la tasa de crecimiento del PIB y de la tasa de desempleo sería igual cualquiera que fuese el signo ideológico del partido gobernante.

2. No obstante, la magnitud de los efectos de las políticas aplicadas sobre las variables económicas reales está correlacionada con la sorpresa de los resultados electorales, aumentando cuando se produzca un cambio de gobierno no previsto.
3. Al igual que en la TP, la tasa de inflación es más alta cuando los gobiernos en el poder son de izquierdas que cuando son conservadores.

5.3.5. El estado de la evidencia empírica

Los estudios empíricos existentes sobre los temas tratados en los subapartados anteriores son ya muy abundantes, si bien puede anticiparse que sus resultados no son concluyentes en la medida que las diferentes aproximaciones realizadas para la mayoría de las democracias occidentales —Estados Unidos y Reino Unido son los países donde existe mayor número de trabajos— demuestran que la influencia de las condiciones económicas sobre el comportamiento de los votantes existe, pero no con la fortaleza que estas formulaciones teóricas plantean.

En cualquier caso, diversos estudios realizados para un amplio conjunto de países occidentales muestran que dentro de ciertos márgenes, la *teoría partidista* parece encontrar una mejor contrastación que la del *ciclo político económico*, como demuestran claramente los resultados obtenidos por Alesina y Roubini⁸. Adicionalmente, desde esta perspectiva, la visión racional del ciclo partidista tiene un mejor contraste, tal y como se deduce de la existencia de *ciclos presupuestarios y monetarios*.

La interpretación de estos últimos resultados evidencia que si bien los partidos gobernantes tienen un insuficiente control sobre la evolución de la economía, aún intentan evitar las actuaciones monetarias y fiscales restrictivas, optando en numerosas ocasiones por aplicar medidas de carácter expansivo. Consecuentemente, pueden producirse *ciclos monetarios y presupuestarios*, aunque de corta duración. De hecho, si los votantes fuesen absolutamente ingenuos y los políticos pudiesen manejar la economía a su antojo, se observarían claras manipulaciones preelectorales de los instrumentos y resultados muchos más sistemáticos. En lugar de esto, lo que sí parece detectarse son ciclos monetarios y presupuestarios frecuentes, pero no en todos los períodos electorales ni de igual magnitud relativa.

No obstante, el elemento crucial de la validez de estas teorías, la racionalidad o no racionalidad del votante, constituye un punto sometido a plena controversia y sin conclusiones definitivas, máxime después del trabajo de Nordhaus⁹, en el que, tomando como ejemplo la experiencia norteamericana, venía a corroborarse mediante diferentes tests econométricos que el comportamiento del votante estaba bastante lejos de la racionalidad¹⁰.

⁸ A. Alesina y N. Roubini: *Political Cycles and the Macroeconomy*. MIT, Cambridge (Massachusetts), 1997.

⁹ W. Nordhaus: «Alternative Approaches to the Political Business Cycle», *Brooking Papers on Economic Activity*, vol. 2, 1989.

¹⁰ Sirva simplemente a título ilustrativo su demostración de la existencia de un período de «luna de miel» sistemático y permanente para todos los presidentes norteamericanos existentes desde Truman hasta Reagan, lo cual viene a reafirmar la no racionalidad de los votantes sobre la base de la sobreestimación que siempre efectúan de las posibles realizaciones económicas de los gobiernos durante los primeros meses de su mandato, independientemente de su adscripción ideológica.

Estamos pues ante un tema en el que difícilmente va a producirse una puesta en común. Cada estimación empírica adopta unos supuestos de partida diferentes, lo cual condiciona, a su vez, los resultados finales y motiva, entre otras posibles razones, la discrepancia de los mismos. Por otro lado, tampoco debe perderse de vista que este terreno de investigación es aún relativamente joven y que no ha logrado un grado de madurez suficiente como para alcanzar resultados definitivos. Aparte de la propia dificultad intrínseca que implica tratar de analizar las relaciones entre dos ámbitos tan complejos como el político y el económico, sometidos en última instancia a la aleatoriedad del comportamiento humano.

5.3.6. Implicaciones de política económica

Desde la óptica de la política económica, las teorías explicativas de la intervención pública en la economía ofrecen interesantes elementos que rompen la concepción tradicional de que los gobiernos pueden actuar en gran medida *de forma autónoma* y que intentan alcanzar el *máximo bienestar social* dentro de las limitaciones que impone el propio sistema económico.

Como se ha ido desgranando en las páginas precedentes, esta visión pone de manifiesto que los diferentes agentes que intervienen en la toma de decisiones dependen unos de otros; son elementos que integran el sistema político-económico. A este respecto, las decisiones que adoptan estos actores y, en general, el desarrollo y funcionamiento de todo el sistema en su conjunto, depende de las reglas y de las instituciones que conforman dicho entramado. Consecuentemente, el devenir de una economía puede alterarse modificando las reglas y las instituciones.

Una clara consecuencia de este tipo de enfoque en el terreno de la política económica es que aporta nuevos argumentos al ya viejo debate entre los defensores de aplicar *reglas de actuación* frente al de los defensores de la *discrecionalidad*. En esta línea, algunos trabajos de Barro, Gordon o Alesina y su equipo refuerzan la primera de las posiciones, muy particularmente en lo que se refiere al ámbito de la política monetaria, basándose en la idea de que los gobiernos tienden instintivamente a utilizar de forma errónea o abusiva los instrumentos de los que disponen.

Por otro lado, se pone también de manifiesto que un comportamiento partidista de sucesivos gobiernos puede producir fácilmente un mayor grado de inestabilidad económica, desestabilizando la economía por la excesiva variabilidad de sus actuaciones de política económica.

De todo ello se deduce una clara conclusión: el establecimiento de unas *normas de actuación* en materia de política económica sobre las que hubiese consenso, tales como reglas monetarias y/o reglas de equilibrio presupuestario, podrían aportar un notable grado de *coordinación intertemporal* en las acciones económicas emprendidas por los gobiernos durante distintos mandatos en un país determinado. Esta vía del *consenso social* exige que el partido gobernante en un momento dado crea que los gobiernos precedentes han actuado conforme a las reglas establecidas y que los que le sucedan actuarán de manera similar. Es decir, el establecimiento de normas o reglas de actuación exige necesariamente la existencia de un *mecanismo institucional* que asegure su cumplimiento; en caso contrario, cada gobierno al llegar al poder podría funcionar al margen de dichas reglas, siguiendo sus propios principios partidistas y/o electoralistas.

Desde una óptica complementaria, tampoco debe perderse de vista que la necesidad de una coordinación intertemporal de las actuaciones económicas debe ligarse con la cuestión de la *coordinación internacional de la política económica*, es decir, debe producirse una complementariedad entre las políticas económicas implementadas por los distintos países en un período dado. Especialmente entre aquellos países que mantienen intensas relaciones entre sí. La determinación de los mecanismos a adoptar para lograr la coordinación internacional suscita de nuevo un problema de difícil resolución, dado que no existe garantía absoluta en el cumplimiento de los posibles acuerdos por parte de todos los países que los hubieran suscrito. A título ilustrativo, basta simplemente con citar los problemas suscitados en el seno de la Unión Europea a la hora de coordinar algunas actuaciones dentro del ámbito monetario y financiero (p. ej. a la hora de cumplir el Plan de Estabilidad y los límites máximos en términos de déficit fiscal y de endeudamiento), o las dificultades que vienen produciéndose en terrenos mucho más amplios, como son los de regular y establecer acuerdos sobre movimientos de capital, procesos de liberalización comercial, etc.

Finalmente, hay que referirse a las implicaciones que este enfoque político-económico tiene en la propia naturaleza del sistema democrático, ya que cualquiera de las teorías expuestas llevan a la conclusión de que la celebración de elecciones puede llegar a tener un elevado coste para la propia evolución de la economía por el sendero más adecuado.

En definitiva, el análisis explícito de la intervención de los gobiernos en la economía tiene, como acabamos de mostrar, unas importantes consecuencias normativas en el modelo de funcionamiento institucional de los países con sistemas democráticos, dejando claro que cuestiones como la conveniencia de establecer *reglas de actuación* o la necesidad de *coordinación intertemporal e internacional* no pueden llevarse a cabo sin un análisis explícito de los factores políticos que afectan a la política económica.

CONCEPTOS CLAVE

- Conceptos de bienestar.
- Economía del Bienestar.
- Estado del Bienestar.
- Dividendo Social.
- Comparaciones interpersonales.
- Óptimo de Pareto.
- Principios de compensación: Harrod, Hicks.
- Doble test de Scitovski.
- Función de Bienestar Social.
- Preferencias individuales.
- Paradoja del voto.
- Limitaciones de la Economía del Bienestar.
- *Second best* (segundo óptimo).
- Teorema de la imposibilidad de Arrow.
- Elección Pública: principios.
- Problemas que denuncia la *Public Choice*.
- Teorías de la intervención de los gobiernos.
- Teorías partidistas.
- Teorías electoralistas.
- Implicaciones para la política económica.

PARTE **II**

*Objetivos básicos
de la política
económica*

6. El empleo
7. La estabilidad de precios
8. El crecimiento económico
9. La redistribución de la renta
10. Calidad de vida y conservación del medio ambiente

6

El empleo

«El trabajo es anterior a, e independiente del capital. El capital es sólo el fruto del trabajo, y nunca hubiera existido, si el trabajo no hubiera existido primero. El trabajo es superior al capital y merece una más alta consideración».

Abraham LINCOLN,
Mensaje al Congreso, 3 de diciembre de 1861.

6.1 EL EMPLEO: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

La estabilidad económica interna está referida, básicamente, a **dos tipos de mercados**: el de bienes y servicios, y el de trabajo. En este último caso, y en el contexto de las profundas peculiaridades que diferencian al mercado de trabajo, el objetivo del pleno empleo se encuentra determinado por la oferta y la demanda del mercado de trabajo, lo mismo que la producción lo está por el de bienes y servicios.

Hasta hace relativamente poco tiempo, en los países hoy industrializados —y aún en buena parte de los subdesarrollados—, el trabajo estaba ligado a la actividad agrícola y, sólo en menor medida, a otras actividades, como las artesanales, manufactureras y los servicios más tradicionales. Esto proporcionó a la humanidad, durante siglos, una situación de estancamiento económico en la que no inquietaban tanto las fluctuaciones en el empleo como la aparición de catástrofes que afectarían a los niveles de bienestar de los individuos. La preocupación se centraba —entonces— más en analizar el crecimiento económico para evitar las situaciones de miseria que en el análisis del empleo.

En el mundo precapitalista, el hombre nacía vinculado a algún tipo de actividad relacionada con la que ejercía su propia familia. Pero con la aparición del capitalismo se pierde la seguridad en el trabajo. Por primera vez en la historia, la asignación del factor trabajo no quedaba establecida de forma institucional, sino a través de su propio

mercado. La oferta y la demanda de dicho mercado va a determinar su precio y su cuantía, es decir, el salario y los niveles de empleo y desempleo.

Por tanto, el comienzo de la era moderna va a marcar la aparición de una demanda de mano de obra por parte de las empresas y la existencia de cierta cantidad de población que no encuentra un puesto de trabajo y queda en situación de desempleo. Durante el siglo XIX y primer tercio del siglo XX, el volumen de empleo —normalmente— aparece vinculado a las fluctuaciones cíclicas de la economía. En las épocas de expansión económica se incrementaba la producción y, por tanto, se demandaba un mayor número de horas trabajadas, lo cual determinaba un descenso del paro. Por el contrario, en las fases de recesión de la economía disminuía la producción y aumentaba el paro. En consecuencia, los conceptos de empleo y desempleo van a estar íntimamente unidos, y el paro, salvo en algunos períodos históricos limitados y en lugares determinados, va a convertirse en algo consustancial con el propio sistema capitalista. El problema del desempleo se convertirá en lo que Alan Blinder¹ llamó *la mayor debilidad del sistema de economía de mercado*.

Buena parte de los llamados **economistas clásicos** pensaron que la existencia de determinados volúmenes de desempleo era algo natural, contra lo que no se podía luchar. Por otra parte, la filosofía económico-social que presidía el planteamiento de la mayoría de los clásicos circunscribía la intervención estatal en materia económica a supuestos mínimos, pues el incremento del gasto público sería compensado por una disminución de igual cuantía en el gasto privado, con lo cual la actividad económica sólo se desplazaría y no se crearía empleo adicional. La única solución frente al desempleo era esperar fases expansivas del ciclo económico y crear las condiciones para un mayor crecimiento, dejando que el mercado fuera el responsable último del ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo.

John Maynard Keynes fue quien demostró el error de algunos postulados clásicos, y con él comienza una nueva era en cuanto al tratamiento del objetivo del pleno empleo, abriendo la puerta a la posibilidad de considerarlo como el objetivo fundamental de la política gubernamental, tal como recogió de las tesis de Mandeville (véase Recuadro 6.1).

Tras la crisis de 1929, el problema del paro se convirtió en un problema social extraordinariamente grave. Baste recordar las imágenes patéticas de las largas colas de parados ante las oficinas de empleo y a la espera de alguna ayuda alimentaria. La salida a estos altísimos volúmenes de desempleo, que alcanzaron sus mayores cotas en los Estados Unidos y Alemania, surge con la militarización de la economía alemana, unos años después de la llegada de los nazis al poder, y con la entrada de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial.

Aunque la pregunta que se hacía la mayor parte de los economistas era acerca de si cuando se acabara la guerra se volvería otra vez al paro masivo, es en este período cuando surge una serie de hechos que van a ser trascendentales para el tratamiento del empleo como objetivo de la política económica. Entre ellos, cabe señalar como más significativos los siguientes:

1. El *New Deal*. Se trata de un auténtico programa de política económica promulgado en Estados Unidos en 1933, por el entonces presidente F. D. Roosevelt,

¹ En «The Challenge of High Unemployment», *American Economic Review, Papers and Proceedings*, mayo 1988, pág. 1.

RECUADRO 6.1. EL PLENO EMPLEO

El gran arte para hacer que una nación sea feliz y lo que llamamos floreciente consiste en dar a todos y cada uno la oportunidad de estar empleados; y para obtenerlo, hágase que la primera preocupación del gobierno sea promover una variedad tan grande de manufacturas, artes y oficios como la inteligencia humana pueda inventar; y la segunda, estimular la agricultura y la pesca en todas sus ramas, que se obligue a toda la tierra a esforzarse lo mismo que el hombre. La grandeza y la felicidad de las naciones deben esperarse de esta política y no de las frívolas regulaciones de la prodigalidad y la frugalidad; porque déjese que el valor del oro y de la plata suba o baje, el bienestar de todas las sociedades dependerá siempre de los frutos de la tierra, del trabajo y de la gente; cosas ambas que, acopladas, son un tesoro más cierto, más inagotable y más real que el oro de Brasil o la plata de Potosí.

Bernard de Mandeville: *La fábula de las abejas*. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

No es extraño que sentimientos tan perversos —se refiere a Mandeville— provocaran el oprobio en dos centurias de moralistas y economistas, quienes se sentirían tanto más virtuosos en posesión de su austera doctrina, por cuanto no podía descubrirse remedio eficaz, excepto en la mayor frugalidad y economía, tanto del individuo como del estado. Las «diversiones, los espectáculos magníficos, los arcos triunfales, etc.», de Petty, cedieron el lugar a la sabiduría del centavo de las finanzas gladstonianas y a un sistema de Estado que «no podía costearse» hospitales, parques públicos, edificios majestuosos, ni siquiera la conservación de sus monumentos antiguos, mucho menos el esplendor de la música y el drama, todo lo cual se dejó en manos de la caridad privada o la magnanimidad de los individuos manirroto.

John M. Keynes: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Fondo de Cultura Económica, 1980.

como medio para hacer frente a la denominada Gran Depresión. Consistió, básicamente, en: a) desarrollar un amplio *plan de obras públicas*, uno de cuyos objetivos básicos era incrementar la actividad económica y reducir el desempleo, además de impulsar las dotaciones en capital fijo social; b) un *conjunto de medidas sociales* de apoyo a los parados, y c) un intento de extender una *nueva filosofía de moralización de la actividad económica*, después de un período, el de los veinte, altamente especulador. En definitiva, fue un primer intento de abrir las puertas del intervencionismo estatal en una economía capitalista tan liberal como la estadounidense.

2. La aparición de la *Teoría General de Keynes*, en 1936, contenía un análisis de las causas de dicha crisis y un tratado de medidas para salir de ella. El eje principal de la obra lo constituía el intento de demostrar que el paro era un problema macroeconómico y como tal debería ser considerado. Según James Tobin (Premio Nobel de Economía en 1981), de esta obra se deriva un conjunto de enseñanzas sobre la Gran Depresión:

- a) Que cuando millones de personas están en situación de desempleo, no es por sus características individuales. No es que sean vagos, improductivos o incapacitados. Lo que ocurre es tan sólo que no existen los suficientes puestos de trabajo para absorber toda la oferta laboral.
- b) El paro masivo no significa que exista escasez de capital, de recursos naturales u otros factores productivos, ya que en las épocas de crisis económica están subocupados, en términos generales, los factores de la producción.

- c) Que tanto el desempleo como la subutilización de la capacidad productiva varían de forma inversamente proporcional a como lo hace la producción total y la renta real.
- d) Las fluctuaciones a corto plazo de la producción, la ocupación y la utilización de la capacidad productiva se corresponden, fundamentalmente, con las fluctuaciones de la demanda agregada de bienes y servicios. La oferta agregada varía escasamente de un año a otro.
- e) La desocupación masiva no tiene su origen en el avance tecnológico. El cambio tecnológico desplaza a determinados trabajadores de sus antiguas ocupaciones, pero históricamente no ha cumplido un papel negativo. Por el contrario, ha posibilitado la mejora de la calidad de vida de la población.
- f) Las políticas económicas monetarias y fiscales son los medios más poderosos para influir en la demanda global.
- g) Si se prescinde de la política económica, una democracia apenas dispone de medios con los que afrontar el paro.

A los puntos anteriores hay que añadir —sin duda— que el paro es un auténtico **problema social**. No basta la existencia de seguros de desempleo, ni de mecanismos que garanticen la obtención de unos niveles mínimos de ingresos, para olvidarnos de la importancia de este objetivo macroeconómico. El paro de larga duración mina los cimientos sociales y aparta definitivamente de la oferta de mano de obra a muchos trabajadores que no se mantienen al día en su adiestramiento.

3. El *Informe William Beveridge*, de corte keynesiano, que ve la luz en Gran Bretaña en 1943, intenta convertir al *pleno empleo* en el *objetivo fundamental de la política económica*. Recogiendo la tradición de los fabianos ingleses, trataba de establecer mecanismos de protección de los individuos frente a las situaciones de crisis económicas.
4. El pleno empleo comienza a ser recogido por las **constituciones** de la mayor parte de los países democráticos, como *el derecho de todos los ciudadanos al trabajo*.

Con posterioridad en el tiempo, y como consecuencia del paro masivo generado por la crisis de los años setenta, el término *pleno empleo* desaparece de los programas de política económica de los países occidentales, dado el gravísimo deterioro que la citada crisis ocasiona en los mercados de trabajo desde mediados de los años setenta hasta finales de los ochenta, pero con una continuidad del problema que alcanza hasta la actualidad. Sin embargo, el pleno empleo parece haber dejado de considerarse una utopía y ha vuelto a convertirse en un objetivo factible para la política económica cuando determinados países, en el pasado aquejados de un severo problema de desempleo, han alcanzado nuevamente una situación que cabe calificar como de pleno empleo, como sucede en los casos de los Estados Unidos y el Reino Unido.

Hasta aquí hemos subrayado —aunque de forma muy sintética— la enorme preocupación por el logro de este objetivo, y por tanto, hemos utilizado repetidamente el término *pleno empleo*, pero ¿qué se entiende por pleno empleo?, ¿significa que toda la población esté trabajando?, ¿que todo el que desea trabajar pueda hacerlo?

6.2 EMPLEO Y DESEMPLEO: CONCEPTOS BÁSICOS Y TIPOLOGÍA

6.2.1. Conceptos básicos

Alan Blinder expresaba ya este problema como cuatro retos para la Macroeconomía: definirlo; explicitarlo teórica y empíricamente, y establecer una política económica para conseguirlo.

En la *tradición keynesiana*, el concepto de paro va unido al de desempleo involuntario. En este sentido, cabe afirmar que existirá pleno empleo cuando todos los que quieren trabajar, a los tipos de remuneración vigentes, encuentran la ocupación deseada. Esto nos lleva a desechar en el objetivo del pleno empleo al *paro voluntario*, que se produce cuando el trabajador cree que el valor del salario que puede obtener trabajando es menor que el coste de oportunidad de no trabajar, es decir, de dedicarse al ocio.

Por otra parte, si aceptamos la *heterogeneidad del mercado de trabajo*, y no lo consideramos como un todo, sino como un mercado segmentado, el concepto de *rigidez salarial* pierde precisión. Los trabajadores pueden buscar empleo en un tipo de mercado de trabajo determinado y no en otros.

En función de estas consideraciones, el pleno empleo no es un término preciso, no significa que todo el mundo trabaje, sino que podríamos aproximarnos a él enfocándolo como *una utilización óptima de los recursos humanos y de las capacidades productivas, en un cierto estadio de la técnica*.

Otra importante cuestión a plantearnos sería la siguiente: ¿tenemos que aceptar —por motivos que posteriormente veremos— la existencia de una cierta tasa de desempleo?, y si es así, ¿dónde se sitúa el límite en el que el nivel de paro es aún compatible con el pleno empleo? Lord Beveridge, en su histórico *Libro Blanco*, señaló ese límite en el 3%, pero hoy día podemos afirmar que si bien una tasa de este tipo, o incluso inferior, resulta deseable, no cabe asignarle un significado económico claro ni generalizable. El desempleo de una economía es siempre el resultado (la suma) de una serie de componentes de diverso origen que conviene examinar.

6.2.2. Tipos de desempleo

El pleno empleo no puede corresponderse con la ocupación integral de todos los recursos productivos, precisamente porque existen distintos tipos de paro y las medidas macroeconómicas no tienen capacidad de incidir simultáneamente sobre todos ellos. La existencia de diversos tipos de desempleo tampoco significa que tengamos que catalogar al volumen de desempleados de un país exclusivamente en uno de ellos. Lo normal es que el desempleo conviva con toda clase de situaciones. En consecuencia, es interesante diferenciar sus posibles componentes, porque las soluciones habrán de ser distintas, según las causas que lo determinen.

El *Comité Económico Conjunto* del Congreso estadounidense (*Unemployment: Terminology Measurement and Analysis*) popularizó una **clasificación del desempleo** en cuatro tipos, que vamos a seguir aquí:

A) El **desempleo estructural**. De forma muy amplia, puede afirmarse que es aquel que subsiste en el tiempo en ciertas regiones y/o ramas de actividad, como con-

secuencia de su inadecuada estructura económica. La causa principal del mismo es la existencia de actividades productivas en regresión, cuyo peso en el conjunto de la actividad económica global determinará, asimismo, el mayor o menor volumen de este tipo de desempleo.

Según Robert Gordon, *el desempleo estructural* supone casi siempre:

1. La existencia de sectores concretos de la población activa cuyos miembros no pueden fácil y rápidamente cambiarse a otros sectores o lugares en busca de trabajo.
2. En los sectores con una movilidad deficiente es mayor el número de parados que el de puestos vacantes. Por lo cual, en esos sectores, las tasas de paro son más elevadas que en el resto de la economía nacional. Además, son tasas que tienden a mantenerse en el tiempo.
3. La insuficiente demanda de trabajo se debe especialmente a tres razones: *i*) al cambio tecnológico o a los cambios en la demanda; *ii*) a desplazamientos geográficos de la actividad económica, no acompañada por éxodos comparables de población (p. ej., la regresión de las actividades agrarias y los problemas que deben confrontar muchas de las zonas rurales), y *iii*) a la afluencia masiva de personas a determinadas zonas geográficas a un ritmo mayor que el de la creación de puestos de trabajo (ejemplo: la situación de marginalidad de determinados colectivos de individuos no cualificados, que llegan a las grandes ciudades en busca de nuevas oportunidades).

Pero podrían señalarse otros aspectos del desempleo estructural:

4. Afecta, en mayor medida, a los colectivos discriminados por causas étnicas, religiosas o sociales. Así, por ejemplo, en Estados Unidos, el porcentaje de desempleo entre los colectivos de color, los mexicanos y los puertorriqueños es muy superior a la media del país. De todas formas, no existe una causa clara sobre si están más afectados por el paro, por pertenecer a colectivos discriminados o por pertenecer a colectivos con un nivel educativo menor. En este caso, la causa sería la falta de oportunidades para acceder a niveles educativos más elevados, aunque el resultado final se manifestase en el mercado laboral.
5. El desempleo estructural está *íntimamente relacionado* con el *desarrollo tecnológico*. El cambio tecnológico genera obsolescencia en determinados tipos de actividades productivas y las zonas donde no se regenere el tejido productivo a un ritmo adecuado irán perdiendo posibilidades de crear nuevos empleos. Por esta razón, algunos autores denominan también el paro estructural como *desempleo tecnológico*. Sin embargo, la evidencia empírica muestra que el progreso tecnológico ha permitido mayores *tasas de empleo* que antaño, trabajando menos tiempo, disminuyendo la dureza física del trabajo y ganando en seguridad y ocio. Lo cual no significa que no se hayan provocado desequilibrios en los mercados de trabajo.
6. Dos movimientos contrarrestan la pérdida de empleo que provoca el desarrollo tecnológico: el continuo aumento del empleo en el sector de los servicios, y la posibilidad de reducir la jornada laboral al conseguir mayores niveles de productividad.

La política económica posible, frente a este tipo de paro, parece que debe orientarse al fomento de los programas de formación y reconversión profesional, junto con políticas de incentivos que estimulen el establecimiento de nuevas actividades productivas con futuro.

B) El **desempleo friccional**. La evolución tecnológica y los cambios en la demanda provocan una continua *rotación en el empleo* y existe —siempre— una *masa flotante de personas que han dejado o perdido su antiguo empleo y esperan uno nuevo*. Este volumen de personas representa un determinado porcentaje de la población activa que llamamos desempleo friccional. La tasa de paro friccional es mayor cuanto más elevada sea la rotación en el empleo, lo cual depende de las circunstancias socioculturales de cada país. Por otra parte, la elevación de los niveles educativos y algunos cambios sociales que se han producido en los países más desarrollados hacen que cada día sea más difícil que una persona acabe su vida activa en el mismo empleo en que la inició.

La política económica más adecuada frente a este tipo de paro debe ir encaminada a mejorar los sistemas de información, para adecuar de una forma más rápida la oferta y la demanda de empleo en el mercado de trabajo.

La menor gravedad del paro friccional frente al de tipo estructural es que, aunque su tasa se mantenga o incluso se incremente, se le supone una cierta velocidad de rotación. En cada momento son distintos los individuos que se encuentran en esa situación.

C) El **desempleo estacional**. De todos es conocido que existen actividades que por las características de su producción sólo requieren mano de obra en determinadas épocas del año. Los ejemplos más significativos son los de la agricultura de monocultivo en los países poco desarrollados, donde una vez cubiertas las fases de siembra y de recolección cesa el trabajo; y el caso del turismo de masas, en el que tras las fases de vacaciones y de buenas temperaturas, la actividad cae, algunos establecimientos cierran y la mayoría disminuye sustancialmente la demanda de empleo. Pero existen también otros posibles casos en la industria agroalimentaria (por la estacionalidad de las materias primas) u otras afectadas por las costumbres (p. ej.: industrias del turrón, de los juguetes, etc.). Las zonas geográficas donde predominan este tipo de actividades productivas pueden y suelen tener problemas de paro estacional importantes.

En estas zonas, la política económica deberá tratar de diversificar la estructura productiva existente para paliar el problema.

D) El **desempleo cíclico**. Es el que caracteriza el paro de las épocas de crisis económicas y se manifiesta en el corto plazo. En las fases expansivas del ciclo económico se potencia la demanda de bienes y servicios, se incrementan las inversiones privadas, la producción y el empleo. La creación de puestos de trabajo puede llegar a ser incluso superior a la oferta de mano de obra disponible, lo que puede provocar tensiones en los mercados de trabajo y atraer *inmigraciones* desde otras zonas, generalmente afectadas por el paro estructural. Por el contrario, las fases recesivas del ciclo económico coinciden con un retraimiento de la demanda de bienes y servicios, una caída en la inversión privada y la producción, y un aumento del paro como consecuencia de los despidos y de la falta de creación de nuevos puestos de trabajo que compense tanto la destrucción de empleo como el aumento de la población. En estos periodos, los trabajadores que pierden su puesto de trabajo tienen que acogerse a los subsidios de desempleo y esperar una fase más propicia del ciclo económico.

Al estar muy ligado a la coyuntura económica, este tipo de desempleo también suele denominarse *paro coyuntural*, o *paro masivo* en los casos de grandes crisis económicas. Al igual que en el desempleo estructural, el número de individuos en paro es muy superior a los puestos de trabajo vacantes, pero en el caso del desempleo cíclico, el problema suele ser sólo temporal, ya que tras las fases de depresión se producen —con mayor o menor retraso— otras de reactivación y de expansión, mientras que en las áreas con desempleo estructural el problema tiende a perdurar en el tiempo.

La denominada *ley de Okun* trata de medir los costes en términos de desempleo que implican las situaciones de crisis económica. Esta ley —referida esencialmente al caso estadounidense— establece que por cada dos puntos de descenso del crecimiento del PIB en relación con el potencial, el desempleo aumenta un punto. O lo que es lo mismo, que en una situación de desempleo cíclico, donde la tasa de crecimiento real está por debajo de la potencial, por cada punto de incremento del PIB, el desempleo descenderá en torno a medio punto². Esta relación empírica entre las tasas de crecimiento del producto y la tasa de desempleo puede servir de guía a la política económica: siempre que podamos determinar la tasa de crecimiento potencial de la economía, y compararla con la tasa de crecimiento real, nos aproximaremos a la tasa de desempleo que tendremos como consecuencia de los factores cíclicos.

En líneas generales, la política económica de corte keynesiano está básicamente centrada en el análisis y corrección de este tipo de paro. Las fases de crisis económicas se caracterizan por la puesta en marcha de programas gubernamentales de reactivación económica, basados en las clásicas políticas económicas coyunturales o de estabilización, donde las políticas monetarias y fiscales han ocupado un lugar privilegiado.

6.3 EMPLEO Y DESEMPLEO: SISTEMAS DE MEDICIÓN E INDICADORES

Como en el caso de los otros objetivos de la política macroeconómica, para establecer las metas a alcanzar en un determinado objetivo debemos cuantificar aquellas variables que están más íntimamente relacionadas con el mismo. Es decir, hemos de arbitrar sistemas de medición y obtener indicadores que nos permitan conocer la situación con la que hay que enfrentarse, y evaluar el nivel de consecución de los objetivos que estamos obteniendo, así como si nos alejamos o nos acercamos a lo que sería deseable.

Los sistemas para cuantificar las variables fundamentales del mercado de trabajo son muy diferentes de unos países a otros. Veamos los mecanismos de medición que se siguen en España, muy similares a los existentes en el resto de países de la Unión Europea.

² Se trata, en realidad, de una regularidad empírica que Arthur Okun descubrió, con una relación de 3 a 1, para la economía estadounidense en la década de los años sesenta. Pero estudios posteriores parecen demostrar que, en los momentos actuales, es más cierta una relación de 2 o 2,5.

Las fuentes primarias de donde procede la información estadística utilizada para el estudio del mercado de trabajo son muy diversas. En principio, pueden ser clasificadas en tres grupos:

- Las fuentes censales.
- Los registros administrativos.
- Las encuestas.

Lógicamente, en cada país la información obtenida difiere en múltiples aspectos: en su procedencia (encuestas, Administración, etc.); en la frecuencia en cuanto a la obtención de los datos (anual, trimestral o mensual); en el ámbito territorial (nacional, regional, etc.), y en cuanto al grupo poblacional al que se refieren las estadísticas.

Dentro de la **primera fuente informativa** destacan los censos de población. Sin embargo, esta figura estadística tiene no pocos inconvenientes a la hora de analizar el comportamiento del mercado de trabajo: la forma en que se obtiene la información (la persona entrevistada es la que rellena el cuestionario), el dilatado espacio temporal existente entre un censo y otro, etc.

Respecto a las **fuentes administrativas**, en España las dos más empleadas en lo que respecta al mercado laboral son el paro registrado y la afiliación a la Seguridad Social. El paro registrado es calculado por el Instituto Nacional de Empleo (INEM) a partir de las ofertas y demandas registradas en sus oficinas. La información es mensual y se refiere a todo el territorio nacional, a los residentes en España registrados en el INEM y a todas las actividades económicas. La afiliación a la Seguridad Social proporciona información sobre los trabajadores que tienen o han tenido vinculación laboral con el sistema de Seguridad Social y, en especial, sobre los afiliados en situación de alta laboral en este sistema. Los datos tienen una periodicidad mensual y se refieren al conjunto del territorio nacional y a todos los sectores económicos. Ambos registros administrativos adolecen de algunos inconvenientes: ofrecen información parcial (paro registrado o bien ocupados afiliados a la Seguridad Social), están sometidos a frecuentes cambios normativos, y no hacen posible la elaboración de series homogéneas, ni posibilitan la realización de comparaciones a nivel internacional.

En lo que respecta a las **encuestas**, éstas pueden ofrecer información sobre aspectos concretos, pero esenciales del mercado de trabajo (encuestas salariales, encuestas industriales); o bien sobre las principales variables de dicho mercado: oferta, demanda y la resultante de ambas: el desempleo. En este último caso, nos referimos al principal referente estadístico del mercado laboral: la Encuesta de Población Activa (EPA), elaborada y publicada por el Instituto Nacional de Estadística (véase Recuadro 6.2).

La Encuesta de Población Activa es la fuente principal para conocer la estructura y la evolución del mercado de trabajo español. Se realiza trimestralmente por el INE desde 1964, y se dirige a una muestra de 65.000 hogares (lo que equivale a unas 200.000 personas). La información que suministra se refiere a población inactiva, activa, ocupada y desempleada, desagregada por características tales como sexo, estudios terminados, ramas y sectores de actividad, tipo de búsqueda de empleo, etc. Además, la información se ofrece para el total nacional, por comunidades autónomas y por provincias. La EPA ha sufrido varios cambios en su metodología para adaptarse a los cri-

RECUADRO 6.2. LA ENCUESTA DE POBLACIÓN ACTIVA: PREGUNTAS Y RESPUESTAS*

• ¿Qué es la EPA?

La Encuesta de Población Activa (EPA) es una investigación por muestreo de periodicidad trimestral, dirigida a la población que reside en viviendas familiares del territorio nacional y cuya finalidad es averiguar las características de dicha población en relación con el mercado de trabajo. Los entrevistadores del Instituto Nacional de Estadística se ponen en contacto, personal o telefónicamente, con las viviendas seleccionadas para formar parte de la muestra y recogen la información de las personas que residen en ellas.

• ¿Cuál es su finalidad?

La finalidad principal de la Encuesta de Población Activa (EPA) es conocer la actividad económica en lo relativo a su componente humano. Está orientada a dar datos de las principales categorías poblacionales en relación con el mercado de trabajo (ocupados, parados, activos, inactivos) y a obtener clasificaciones de estas categorías según diversas características. También posibilita confeccionar series temporales homogéneas de resultados. Por último, al ser definiciones y criterios utilizados coherentes con los establecidos por los organismos internacionales que se ocupan de temas laborales, permite la comparación con datos de otros países.

• ¿Qué ventajas tiene la EPA con respecto a otras fuentes estadísticas?

Una encuesta de población activa presenta las siguientes ventajas:

- Permite profundizar en los aspectos que interesen en relación con la fuerza laboral.

- Se puede realizar de forma continua con la periodicidad que se desee.
- Entrevistadores especializados se encargan de la cumplimentación de los cuestionarios.
- Los resultados se obtienen con rapidez, al ser una encuesta por muestreo.
- Las definiciones y tratamiento de la información son uniformes a lo largo de las sucesivas realizaciones de la encuesta, lo que origina series homogéneas de resultados.
- Se pueden obtener resultados para el total nacional y para subconjuntos territoriales (en el caso de la EPA, fundamentalmente las comunidades autónomas y las provincias).

• ¿Cuál es su ámbito geográfico?

La EPA cubre todo el territorio nacional.

• ¿Cuál es su ámbito poblacional?

La EPA va dirigida a la población que reside en viviendas familiares principales, es decir, las utilizadas todo el año o la mayor parte de él como vivienda habitual o permanente.

• ¿Cuál es su período de referencia?

Distinguiremos los siguientes:

1. Período de referencia de los resultados de la encuesta. Es el trimestre.
2. Período de referencia de la información. Es la semana inmediatamente anterior (de lunes a domingo) a la de la entrevista según el calendario. Las respuestas a las preguntas del cuestionario irán, por tanto, siempre expresadas en relación a esa semana.

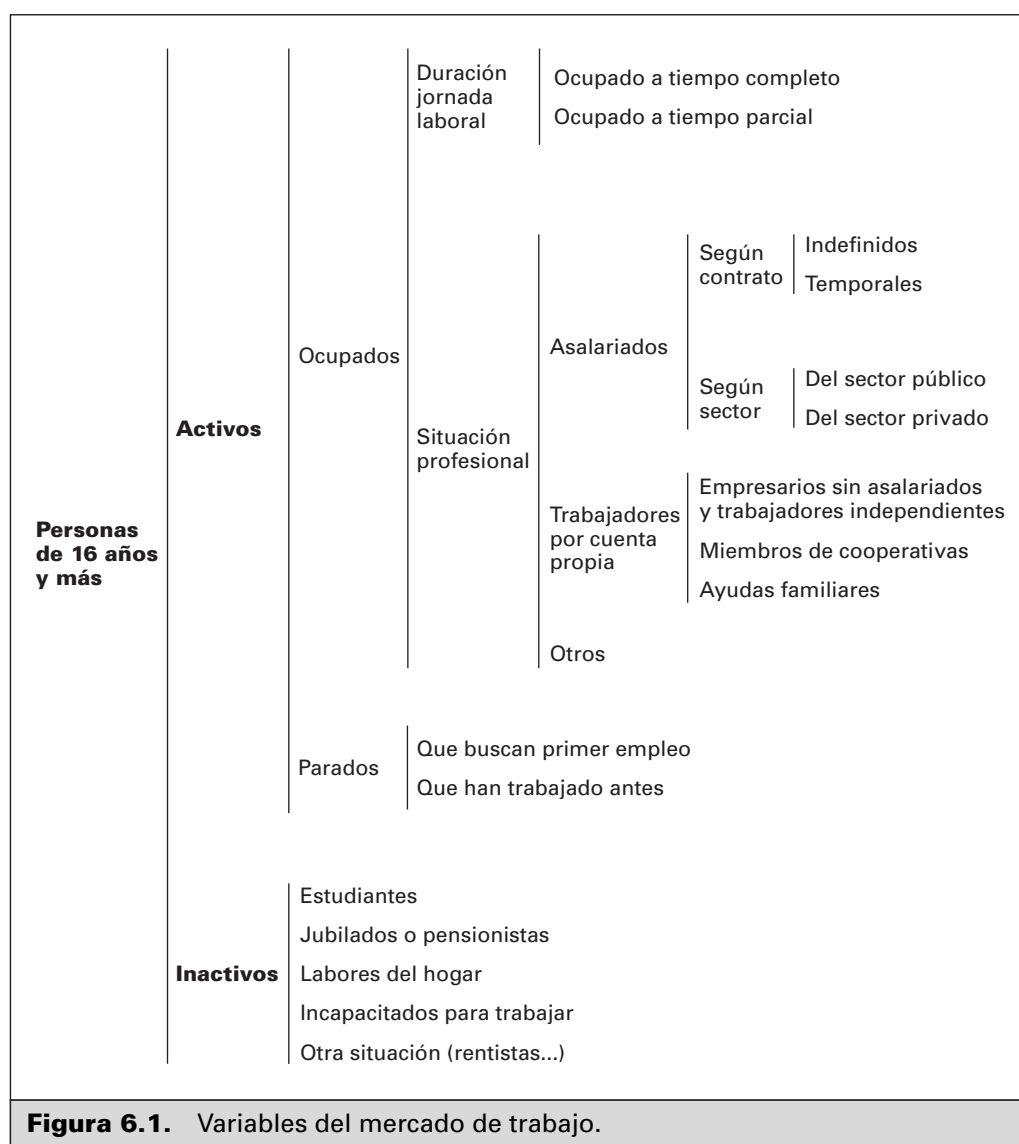
* Las respuestas proceden de **INE (2005)**: *Encuesta de Población Activa 2005. Descripción de la encuesta, definiciones e instrucciones para la cumplimentación del cuestionario.*

terios de EUROSTAT y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La última modificación metodológica se ha llevado a cabo en el primer trimestre de 2005. En cualquier caso, todas estas alteraciones persiguen el incremento del número de ocupados y la reducción del número de desempleados.

Desde un punto de vista analítico, la importancia y la utilidad de la EPA radica en dos cuestiones primordiales: las definiciones de las variables del mercado de trabajo y las relaciones analíticas existentes entre dichas variables, lo que nos permite diseñar una amplia batería de indicadores del mercado de trabajo.

La EPA, siguiendo las directrices de la OIT, define claramente las variables del mercado de trabajo (véase Figura 6.1)³:

- **Población económicamente activa.** Está integrada por la población de 16 y más años que durante la semana de referencia está trabajando o bien busca activamente un puesto de trabajo.



³ Definiciones e indicadores procedentes de INE (2005): *Encuesta de Población Activa 2005. Descripción de la encuesta, definiciones e instrucciones para la cumplimentación del cuestionario.*

- **Población ocupada.** Está configurada por aquellas personas que en la semana de referencia desempeñan una actividad laboral, ya sea por cuenta ajena (asalariados) o por cuenta propia (no asalariados). Los ocupados se pueden considerar y clasificar desde distintos puntos de vista:
 - *Según su situación profesional.* No asalariados o trabajadores por cuenta propia (empleadores, empresarios sin asalariados y trabajadores independientes, miembros de cooperativas, y ayudas familiares) y asalariados o trabajadores por cuenta ajena. Los asalariados pueden ordenarse atendiendo al sector donde trabajan (asalariados del sector público y asalariados del sector privado) y según el contrato o relación laboral (indefinidos y temporales).
 - *Según la duración de la jornada laboral,* con respecto a este criterio, los ocupados pueden dividirse en ocupados a tiempo completo (cuando la actividad laboral supera las 30 horas a la semana) y ocupados a tiempo parcial (cuando la duración de la jornada habitual semanal es inferior a las 30 horas).
- **Parados.** Aquellas personas de 16 y más años que en la semana de referencia han estado disponibles para trabajar pero que, buscándolo activamente, no han encontrado un puesto de trabajo. Los parados pueden subdividirse en dos grupos: los que buscan su primer empleo y los que han trabajado con anterioridad.
- **Población económicamente inactiva.** Todas aquellas personas que teniendo 16 y más años no están ocupadas ni paradas. Dentro de este amplio colectivo estarían comprendidos: estudiantes, jubilados, labores del hogar, pensionistas, incapacitados para trabajar, etc.

La concepción metodológica de la EPA permite establecer una serie de relaciones analíticas entre las variables del mercado de trabajo, a partir de las cuales se elabora un conjunto de indicadores de suma importancia y utilidad, entre los que destacan:

- **Tasa de actividad.** Cociente entre el total de activos y la población de 16 y más años.
- **Tasa de ocupación o de empleo.** Cociente entre el total de ocupados y la población de 16 y más años.
- **Tasa de paro.** Cociente entre el total de parados y la población activa.

INTERNET.—Para la búsqueda de información estadística sobre el **empleo**, puede consultarse —en el portal Econlinks— la página web <http://campusvirtual.uma.es/econlinks/TE/empleo.htm>

6.4 LOS PLANTEAMIENTOS TEÓRICOS SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO: UNA SÍNTESIS

Conseguir incrementar los niveles de empleo, de forma que pueda haber trabajo para la mayor parte de la población, ha constituido una preocupación fundamental de los economistas. Las posibles vías para lograrlo han introducido, sin embargo, elementos de diferenciación en dos grandes escuelas del pensamiento económico: la *keynesiana* y la *clásica*. Éstas atribuyen a causas distintas el origen del desempleo, lo que da origen a

distintas implicaciones de Política Económica. Frente a estas dos visiones, que podríamos denominar *tradicionales*, se sitúan otras corrientes de pensamiento, catalogadas como *alternativas*, que fundamentalmente consideran que el mercado de trabajo no funciona como un mercado competitivo de bienes.

La **explicación keynesiana** se centra esencialmente en el paro cíclico, admitiendo circunstancias que dan lugar a los otros tipos de paro que se han señalado en un epígrafe anterior. El propio Keynes sintetizó sus ideas a este respecto, tal como se expone en el Recuadro 6.3.

La Figura 6.2 (a) muestra la conocida representación keynesiana de la demanda agregada en relación con los niveles de renta real de un país. Si la demanda efectiva alcanzase el nivel DA , la economía se encontraría en una situación plenamente compatible con el pleno empleo, con un nivel de ocupación N_0 y de producción Y_0 , lo cual implicaría una posición de equilibrio en el punto E . Sin embargo, para Keynes, como hemos visto en el recuadro anterior, esta situación es tan sólo un caso especial que se corresponde con la teoría clásica. Un nivel de demanda efectiva menor, representado por ejemplo por DA' , que trasladado a la Figura 6.2 (b), en la que se representa la curva de oferta agregada en relación con los diversos niveles de población empleada, supondría una reducción de la producción, dando lugar por tanto a un cierto nivel

RECUADRO 6.3. EL PAPEL DEL CONSUMO Y LA INVERSIÓN EN KEYNES

El bosquejo de nuestra teoría puede expresarse como sigue: cuando aumenta la ocupación aumenta también el ingreso global real de la comunidad; la psicología de ésta es tal que cuando el ingreso real aumenta, el consumo total crece, pero no tanto como el ingreso. De aquí que los empresarios resentirían una pérdida si el aumento total de la ocupación se destinara a satisfacer la mayor demanda de artículos de consumo inmediato. En consecuencia, para justificar cualquier cantidad dada de ocupación, debe existir cierto volumen de inversión que baste para absorber el excedente que arroja la producción total sobre lo que la comunidad decide consumir cuando la ocupación se encuentra a dicho nivel; porque a menos que exista este volumen de inversión, los ingresos de los empresarios serán menores que los requeridos para inducirlos a ofrecer la cantidad de ocupación de que se trate. Se desprende, por tanto, que, dado lo que llamamos propensión a consumir de la comunidad, el nivel de equilibrio de la ocupación, es decir, el nivel que no induce a los empresarios en conjunto a ampliar o contraer la ocupación, dependerá de la magnitud de la inversión corriente. El monto de ésta dependerá, a su vez, de lo que llamaremos incentivo para invertir, que, como después se verá, depende de la relación entre la curva de eficiencia marginal del capital y el complejo de las tasas de interés para préstamos de diversos plazos y riesgos.

Así, dada la propensión a consumir y la tasa de nueva inversión, sólo puede existir un nivel de ocupación compatible con el equilibrio, ya que cualquier otro produciría una desigualdad entre el precio de la oferta global de la producción en conjunto y el precio de su demanda global. Este nivel no puede ser mayor que el de la ocupación plena, es decir, el salario real no puede ser menor que la desutilidad marginal del trabajo; pero no existe razón, en lo general, para esperar que sea igual a la ocupación plena. La demanda efectiva que trae consigo la plena ocupación es un caso especial que sólo se realiza cuando la propensión a consumir y el incentivo para invertir se encuentran en una relación mutua particular. Esta relación particular, que corresponde a los supuestos de la teoría clásica, es, en cierto sentido, una relación óptima; pero sólo puede darse cuando, por accidente o por designio, la inversión corriente provea un volumen de demanda justamente igual al excedente del precio de la oferta global de la producción resultante de la ocupación plena, sobre lo que la comunidad decidirá gastar en consumo cuando la ocupación se encuentre en ese estado.

J. M. Keynes: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*.
Fondo de Cultura Económica, México, 1980,
págs. 35-36.

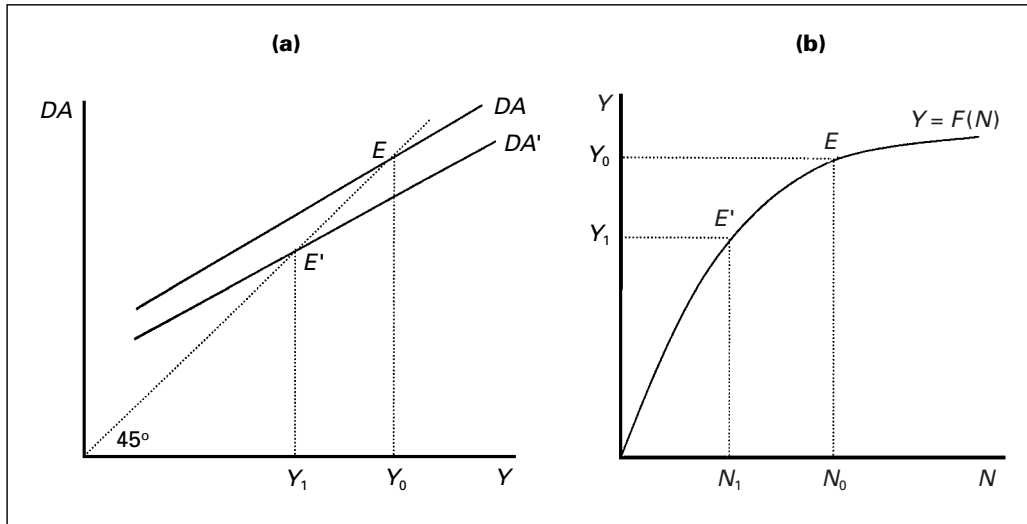


Figura 6.2. El aspa keynesiana y el empleo.

de capacidad productiva no utilizada ($Y_0 - Y_1$) y a un determinado nivel de desempleo ($N_0 - N_1$). La actividad económica se trasladaría desde el punto de equilibrio E , coincidente con el nivel de ocupación plena, hasta el punto E' , donde el nivel de ocupación está por debajo del pleno empleo.

En consecuencia, cuando el origen del desempleo de una economía pueda atribuirse a una **demanda efectiva insuficiente**, se suele hablar de *paro keynesiano*, y la política económica más adecuada sería aquella que permitiera elevar los niveles de la demanda agregada de la economía con objeto de recuperar el nivel de producción de pleno empleo.

Una antigua explicación del fenómeno del desempleo, cuyas raíces se encuentran en los **autores clásicos**, ha recuperado actualidad como posible explicación del paro, lo que ha determinado incluso que se le denomine como *paro clásico*.

En general, para los autores clásicos, y por extensión para los neoclásicos, el mercado de trabajo, al igual que cualquier otro mercado en condiciones de libre competencia, tenderá al equilibrio siempre que no existan elementos institucionales perturbadores a los que luego nos referiremos.

Si nos atenemos a la **ley de Say** (*la oferta crea su propia demanda*) y la trasladamos al mercado de trabajo, según la cantidad de individuos que deseen trabajar, se creará una demanda a un precio de equilibrio que es el salario real. Ahora bien, si las instituciones alteran ese precio de equilibrio, el mercado responderá produciendo desempleo. Entre los elementos que generan estas disfunciones, los mayores niveles de culpabilidad suelen recaer en:

- Las presiones sindicales a la hora de firmar los convenios colectivos. Los sindicatos aparecen como grupos de presión que ponen un excesivo énfasis en incrementar continuamente los salarios de los que trabajan, dejando a su suerte a los que han perdido su empleo o a los que intentan conseguirlo por primera vez.

- Los gobiernos que fijan el salario mínimo y las retribuciones de los funcionarios públicos por encima de lo deseable, con un efecto en cadena sobre el resto de los salarios.

Bajo estos supuestos, los empresarios ejercerán un ajuste vía empleo, pues, generalmente, tienen la tendencia a huir de las alternativas que suponen un aumento de conflictividad. En estas circunstancias, se suele decir que el mercado destruirá empleo. Si observamos la Figura 6.3, el punto E representa una situación de equilibrio, donde una cantidad de personas N_0 puede trabajar a un salario w_0 . Ahora bien, si el salario de equilibrio es desplazado hasta un nivel mayor w_1 , entonces habrá mayor cantidad de individuos que desean trabajar, N_2 , ya que nos situaríamos en el punto B de la curva de oferta de trabajo; sin embargo, al tener que pagar un precio mayor por el factor trabajo, los empresarios se situarían en el punto A de la curva de demanda de trabajo, empleando tan sólo a un volumen de población equivalente a N_1 . La recta AB representa el número de personas que desean trabajar al salario w_1 y que no encuentran empleo. Es decir, los que se encuentran en situación de *paro clásico*.

La teoría económica **neoclásica** explica este tipo de comportamientos a partir de dos posibles hipótesis.

Por una parte, y de acuerdo con las teorías de los *salarios de eficiencia*, son las empresas las responsables de esta situación. Las empresas encuentran eficiente retribuir a sus trabajadores por encima del salario de mercado, persiguiendo bien incentivar la productividad de sus empleados (bajo el supuesto de que la productividad del trabajo y los salarios están positivamente correlacionados), o bien controlar el esfuerzo laboral (incrementando para sus trabajadores el coste de ser despedido), o bien buscando reducir la movilidad laboral de sus plantillas (como forma de asegurar la rentabilidad de sus inversiones en la formación de capital humano específico).

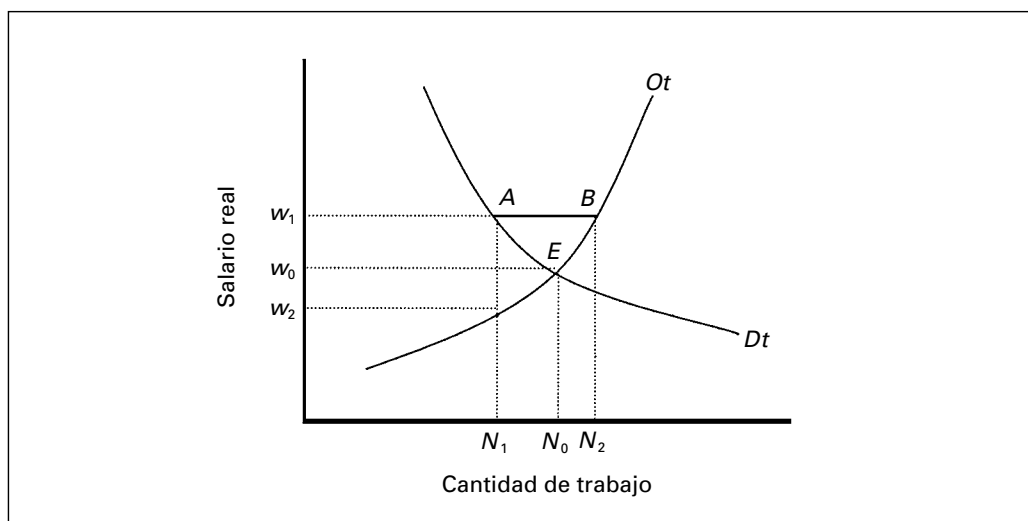


Figura 6.3. Paro clásico y rigidez salarial.

Por otra parte, las teorías de *outsider-insider* hacen recaer la responsabilidad de esta situación sobre los trabajadores. Ciertos colectivos de trabajadores poseen suficiente poder de negociación como para imponer niveles de salarios por encima de los de equilibrio, aun en contra de que el resto de la fuerza de trabajo soporte situaciones de desempleo (trabajadores sindicados frente a los no sindicados, trabajadores fijos frente a temporales, trabajadores ocupados frente a desempleados, trabajadores con cualificaciones específicas frente a trabajadores con competencias profesionales generales o descualificados).

Tanto en el contexto de la escuela clásica como en los planteamientos de corte neoclásico, para todo mercado existe un precio de equilibrio que lo vacía. Lo cual no significa, en este caso, que el número de personas que trabajen equivalga al 100% de la población activa. Esto se debe a los siguientes factores: *a*) la existencia del paro friccional; *b*) que no todos los mercados sectoriales encuentran el equilibrio en el mismo momento, y *c*) la existencia de grupos marginados y desanimados que no buscan empleo. El conjunto de estos factores va a constituir lo que los clásicos y otros autores más modernos han llamado **tasa natural de desempleo**.

De acuerdo con estos planteamientos, la política económica que se debe aplicar para reducir el paro es flexibilizar al máximo el mercado de trabajo para que los salarios reales coincidan con la situación de equilibrio.

Un economista que ha realizado importantes contribuciones a los problemas del empleo y el desempleo, E. Malinvaud, adoptó una **postura de síntesis**, hoy día muy difundida, en la que según en qué tipo de situaciones nos encontremos, el paro existente en una economía sería de un tipo u otro, tal como se representa en el Cuadro 6.1.

Pero las explicaciones keynesiana y clásica del desempleo no tienen por qué ser antagónicas. De hecho, en los notables volúmenes de desempleo que actualmente registran algunos países europeos coexisten situaciones debidas a una insuficiencia de la demanda, con otras debidas a un exceso de los salarios. Máxime cuando los análisis macroeconómicos han tendido a presentar los mercados nacionales como un todo homogéneo, cuando precisamos desagregarlos para entender sus problemáticas y peculiaridades en función de unos mercados que están realmente *segmentados* (por género —hombres, mujeres—, por edades, y también por regiones, etc.), como han sugerido las **teorías alternativas** sobre el funcionamiento del mercado de trabajo.

La teoría ortodoxa de la determinación de los salarios se basa en la teoría de la productividad marginal; en este caso, como es sabido, el mercado de trabajo funcionaría como cualquier mercado de bienes, es decir, los demandantes y oferentes confluyen en

Cuadro 6.1

Tipo de paro	Mercado de bienes y servicios	Mercado de trabajo
PARO CLÁSICO	Exceso de demanda ($D > S$)	Exceso de oferta ($S > D$)
PARO KEYNESIANO	Exceso de oferta ($S > D$)	Exceso de oferta ($S > D$)

un mercado competitivo, y los comportamientos de unos y otros determinarán los niveles de salario y de empleo de equilibrio. Esta visión sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, que es tanto como decir sobre las causas que motivan el desempleo, ha sido objeto de numerosas críticas por parte de las denominadas **teorías alternativas**. Una sistematización de las mismas nos llevaría a agruparlas en tres vertientes que están interrelacionadas.

Teoría institucionalista

Según esta postura, los salarios no se determinan como suponen las teorías ortodoxas, puesto que la actuación de los sindicatos y la existencia de convenios colectivos centralizados distorsionan el funcionamiento competitivo del mercado de trabajo. Es decir, para los institucionalistas el mercado de trabajo no opera como los mercados de bienes. Los postulados básicos de la corriente institucionalista con referencia al mercado de trabajo son los siguientes:

- Los salarios no están determinados por la interacción de la oferta y demanda de trabajo, sino que son el resultado de las negociaciones, más o menos centralizadas, entre las organizaciones sindicales y los empresarios. Por consiguiente, podemos hablar de salarios pactados o negociados, pero no de un salario de mercado establecido por el libre juego de las fuerzas competitivas en el mercado de trabajo.
- Los sindicatos se configuran más como organizaciones políticas que económicas. En este sentido, sus estrategias de negociación estarán mucho más influidas por presiones políticas que por las variables económicas (productividad, demanda, crecimiento económico, etc.). Por ello, las motivaciones que están detrás de las actuaciones sindicales sobrepasan al análisis económico y deben ser analizadas más bien por la Ciencia Política, aunque la Economía puede contribuir también a explicarlas.
- Las empresas y los sindicatos muestran dos claras diferencias en su comportamiento. Una en cuanto al objetivo que persiguen: el objetivo de la actividad empresarial es el beneficio, mientras que los sindicatos pretenden un objetivo más amplio, que comprendería aspectos no estrictamente salariales (duración de la jornada laboral, seguridad, formación, etc.). La otra diferencia se refiere a los principios que prevalecen en su actuación: en el caso de las empresas, impera el principio de la maximización del beneficio, y en el de los sindicatos, el principio de equidad distributiva.

En conclusión, la diferencia fundamental entre las visión tradicional y la institucionalista es que para esta última —al contrario que para la primera— el mercado de trabajo en modo alguno funciona como lo hace cualquier mercado de bienes; por tanto, el enfoque analítico ha de ser distinto y tener en cuenta la actuación de los sindicatos a través de las negociaciones salariales.

Teoría de los mercados internos de empresa

Partiendo de las principales ideas institucionalistas, esta teoría sostiene que para las empresas existen, en principio, dos tipos de mercado de trabajo: el externo y el interno.

El **mercado externo de trabajo** es aquel en el que las diferentes empresas compiten por captar a los trabajadores de menor cualificación; en este caso concreto, el mercado de trabajo funcionaría de una manera similar a como predice la teoría ortodoxa. Pero una vez que el trabajador accede a un puesto de trabajo, se introduce en un **mercado interno de empresa**, donde ya no prevalecen las fuerzas competitivas de la oferta y de la demanda. Estos mercados internos tienen dos características básicas: los puestos de trabajo están jerarquizados y los salarios no están determinados por el libre juego de las fuerzas del mercado.

Estos mercados internos pueden ser eficientes o ineficientes. Si existe una cierta movilidad ocupacional, los mercados internos reúnen una serie de ventajas para los empresarios (disminución de costes de contratación y de formación) y para los trabajadores (seguridad en el empleo y posibilidades de ascenso profesional). Pero si en dichos mercados internos predominan la rigidez salarial y la ausencia de movilidad en la escala de trabajo, podemos encontrarnos ante notables ineficiencias (descenso de productividad, pérdida de formación, desánimo laboral, etc.).

Teoría de la dualidad o segmentación del mercado de trabajo

Básicamente, esta teoría es una prolongación de las anteriores. La corriente dualista considera que existen dos categorías diferentes de mercado de trabajo. Por un lado nos encontraríamos ante los **mercados de trabajo primarios**, que tendrían las siguientes connotaciones:

- Seguridad y jerarquización en los puestos de trabajo.
- Empleos intensivos en tecnología y capital.
- Altos niveles salariales.
- Requerimiento de un elevado nivel formativo.

En definitiva, el mercado de trabajo primario es un mercado interno donde predominan lo que podríamos denominar los *buenos empleos*.

Por otro lado, en el **mercado de trabajo secundario** abundan los *malos empleos*, de ahí que sus rasgos básicos sean:

- Empleos precarios e inestables.
- Salarios bajos.
- Deficiente grado de formación.
- Escasas o nulas posibilidades de ascenso profesional.
- Los empleos se ubican en actividades productivas intensivas en el factor trabajo y no en el factor capital.

En resumen, según esta teoría, no existe un solo mercado de trabajo en donde los salarios y el nivel de empleo son determinados por la oferta y demanda de trabajo, como postula la teoría ortodoxa, sino que el mercado de trabajo está básicamente segmentado o dividido en dos: uno el de los *buenos empleos* y otro el de los *malos empleos*.

6.5 LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA: EL MODELO EUROPEO *VERSUS* EL MODELO AMERICANO

6.5.1. La política de empleo en la Unión Europea

Los países pertenecientes a la Unión Europea han visto cómo el desempleo ha ido creciendo de forma paulatina y casi constante, salvo breves períodos temporales de expansión económica, desde mediados de los años setenta hasta la actualidad. Algunos autores han bautizado este hecho con el curioso nombre de *histéresis*⁴ del desempleo, es decir, que los elevados volúmenes de desempleo que se han ido alcanzando en Europa se autoalimentan a partir de los niveles precedentes, haciendo muy difícil su resolución.

El fenómeno de *histéresis* lo que nos está poniendo de manifiesto es que el **desempleo europeo** es básicamente **estructural**. El agravamiento del problema como consecuencia de la recesión de principios de los años noventa y la constatación de que el mismo obedece a factores estructurales ha llevado a las autoridades comunitarias al abandono de políticas que la realidad ha demostrado ineficaces y, consecuentemente, a la adopción de nuevas políticas que definitivamente atajen lo que realmente constituye el principal problema de la mayoría de los países de la UE: el desempleo.

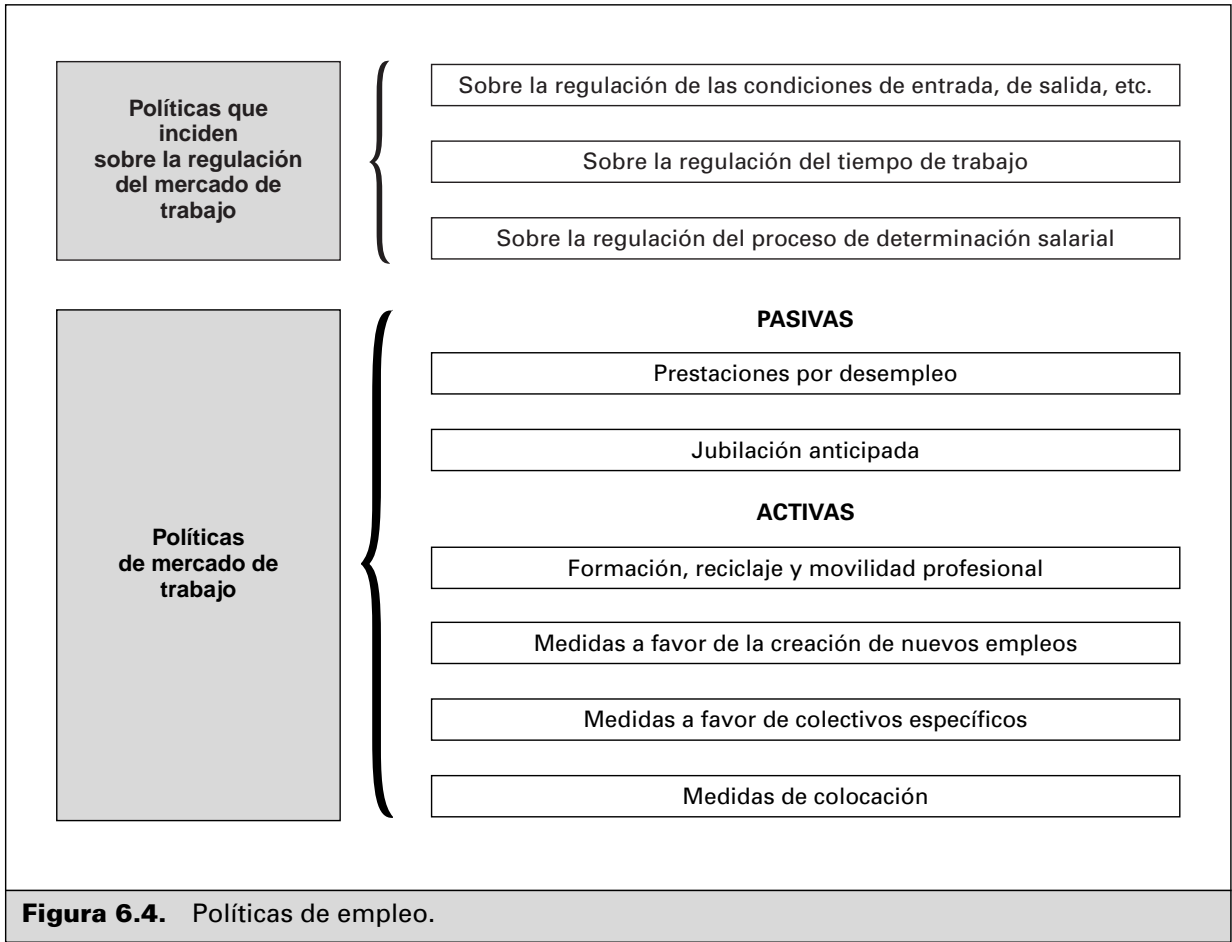
Generalmente, las políticas de empleo y de mercado de trabajo se plantean dos objetivos: **mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo** (*función de regulación*) y **atender los costes sociales** que se derivan de su incorrecto funcionamiento (*función de asistencia*). Como puede observarse por su misma denominación, estos dos cometidos no tratan de paliar directamente el problema del desempleo, sino el de aliviar su incidencia social. La solución del problema requiere un cambio de filosofía económica: es necesario dar lugar a un giro radical en la estrategia a seguir, de forma que pasemos de una *política del desempleo* a una *política de creación de empleo*.

La **política de empleo** comprende un conjunto de medidas dirigidas a lograr un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo y una mejora en las condiciones laborales de la población. Estas medidas podemos clasificarlas en dos grupos⁵ (véase Figura 6.4):

- **Políticas que afectan al funcionamiento institucional y normativo del mercado de trabajo.** Estas políticas pretenden lograr un funcionamiento eficiente del mismo, y por ello pueden incidir sobre la creación y destrucción de empleo.
- **Políticas de mercado de trabajo.** Tratan de mejorar la situación laboral y social de los trabajadores o de los desempleados. Estas políticas pueden tener distinta naturaleza y objetivos, y así, se clasifican en dos apartados diferentes:
 - **Políticas activas.** Sus objetivos son, entre otros, aumentar la inserción laboral de los desempleados, incidiendo en aquellos colectivos especialmente desfavorecidos; mejorar la cualificación y formación de trabajadores y desem-

⁴ Nombre tomado de un fenómeno que se produce en el electromagnetismo, por el cual una sustancia ferromagnética sometida a inducción depende no sólo del campo magnetizante que actúa en ese momento, sino de los anteriores estados magnéticos de la sustancia.

⁵ Véase M. González y D. Genaro (2000): «La política de empleo en España en la década de los noventa», en L. Gámir (coord.): *Política económica de España*. Alianza, Madrid.



pleados, y en definitiva, corregir todas aquellas deficiencias específicas del mercado de trabajo.

- **Políticas pasivas.** Consisten, fundamentalmente, en proporcionar una renta a los desempleados o trabajadores en situaciones especiales.

Hasta mediados de los años noventa, las políticas predominantes eran las pasivas, pero a partir de ese momento han ido cobrando cada vez mayor relevancia las calificadas como activas. Buena prueba de ello son los sucesivos planes puestos en práctica en materia de empleo tanto a nivel comunitario como en el seno de los países concretos. Al respecto, se detecta un mayor acento en las políticas de regulación (modificación de la duración de la jornada laboral; acuerdo europeo sobre trabajo a tiempo parcial) y en las activas (planes de empleo juvenil en Francia y en el Reino Unido; búsqueda de nuevos yacimientos de empleo; políticas de formación para desempleados; acciones orientadas a colectivos específicos: jóvenes, mujeres, parados de edad superior a cierto límite, etc.).

RECUADRO 6.4. DIRECTRICES INTEGRADAS PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO (2005-2008)

Directrices macroeconómicas

- (1) Garantizar la estabilidad económica.
- (2) Salvaguardar la sostenibilidad económica.
- (3) Promover una asignación eficiente de los recursos.
- (4) Promover una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas y estructurales.
- (5) Garantizar una evolución de los salarios que contribuya a la estabilidad macroeconómica y el crecimiento.
- (6) Contribuir al dinamismo y el buen funcionamiento de la UEM.

Directrices microeconómicas

- (7) Ampliar y profundizar el mercado interior.
- (8) Garantizar la apertura y la competitividad de los mercados.
- (9) Crear un entorno empresarial más atractivo.
- (10) Promover la iniciativa empresarial y crear un entorno favorable para las PYME.
- (11) Ampliar y mejorar las infraestructuras europeas y completar los proyectos transfronterizos prioritarios acordados.
- (12) Incrementar y mejorar la inversión en I+D.
- (13) Facilitar la innovación y la implantación de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

- (14) Fomentar una utilización sostenible de los recursos y fortalecer las sinergias entre la protección del medio ambiente y el crecimiento.
- (15) Contribuir a crear una base industrial fuerte.

Directrices de empleo

- (16) Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial.
- (17) Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida.
- (18) Garantizar mercados de trabajo inclusivos con los solicitantes de empleo y las personas desfavorecidas.
- (19) Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.
- (20) Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo.
- (21) Velar porque los salarios y otros costes laborales evolucionen de manera favorable al empleo.
- (22) Ampliar y mejorar la inversión en capital humano.
- (23) Adaptar los sistemas de educación y de formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias.

Fuente: Comisión Europea (2005), *Directrices integradas para el crecimiento y el empleo*. Bruselas, COM (2005) 141 final.

¿A qué obedece este cambio de orientación en las políticas de empleo en la UE?

Son varios los **factores explicativos** de este cambio de estrategia:

- El movimiento social a favor de una UE no sólo monetaria y financiera, sino que también atienda los problemas sociales.
- La certeza, tras la experiencia acumulada, de que la secuencia ajuste-crecimiento no basta por sí sola para crear el suficiente empleo para dar trabajo a la población potencialmente activa.
- El convencimiento y la constatación de que el paro europeo es básicamente estructural, por lo que requiere otro tipo de políticas de las que se han aplicado hasta el momento.

El cambio de una política de desempleo a una de empleo tiene su origen en el Consejo Europeo de Copenhague (1993), donde nace el concepto de *estrategia global de empleo a medio y a largo plazo*. Posteriormente, en el Consejo Europeo de Bruselas reunido en ese mismo año se da un paso importante en materia de empleo con la pre-

sentación del *Libro blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo*. Este documento presentaba las grandes líneas de acción que deben seguir las políticas de empleo nacionales con el objeto de conseguir la estrategia común de lucha contra el paro. En este cambio de orientación de la política de empleo europea resulta, asimismo, destacable el Consejo de Luxemburgo (1997), por haberse aprobado una *Estrategia europea de empleo*, plasmada en unas directrices y por haberse logrado el compromiso de una coordinación macroeconómica que estimule el empleo.

La aplicación de la *Estrategia europea para el empleo* comenzó en 1998, año en el que los estados miembros presentaron sus *Planes de acción nacionales* basados en las directrices establecidas en el Consejo de Luxemburgo. Las líneas de acción que contemplan los Planes nacionales establecidos a partir de tales criterios son:

- Mejora de la capacidad de inserción profesional.
- Desarrollo del espíritu de empresa.
- Fomento de la capacidad de los trabajadores y de las empresas.
- Refuerzo de la política de igualdad de oportunidades.

Ya en el siglo XXI, la estrategia europea en materia de empleo gira en torno a la **Agenda de Lisboa**, en referencia al Consejo celebrado en 2000 en la capital portuguesa, donde se estableció un ambicioso objetivo, no conseguido hasta ahora: «*La conversión de la Unión en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de generar un crecimiento económico sostenible, más empleos y de mejor calidad y una mayor cohesión social*».

La pretensión de crear más y mejores empleos ha llevado a la Comisión Europea a recomendar un conjunto de líneas maestras que han de inspirar las políticas de empleo de los países de la UE a lo largo del período 2003-2008 (véase Recuadro 6.4)⁶.

Del largo período que ha llevado este proceso, se desprende que el diseño de una política comunitaria de empleo no ha sido fácil. Esto se ha debido tanto a la heterogeneidad de los mercados de trabajo nacionales como a la dificultad de llegar a un acuerdo entre los países miembro sobre las reformas institucionales y estructurales necesarias y las medidas a adoptar para resolver el problema del desempleo. No obstante, a lo largo de la pasada década, se han llevado a cabo políticas de empleo que han tenido carácter independiente en el ámbito nacional, al mismo tiempo que de forma unánime siguiendo las pautas de la estrategia común de empleo marcada por los distintos Consejos. Sin duda, la nota más sobresaliente es el cambio estratégico que se ha producido en la política de empleo europea, de forma que, en la actualidad, el centro de gravedad de la misma radica en las políticas activas, que comprenden toda una serie de medidas directas que inciden sobre el mercado de trabajo (véase Recuadro 6.5).

INTERNET.—Para la búsqueda de información sobre la **política de empleo en la Unión Europea**, puede consultarse —en el portal Econlinks— la página web <http://campusvirtual.uma.es/econlinks/PE/Polempleo.htm>

⁶ Comisión Europea (2005), *Directrices integradas para el crecimiento y el empleo*. Bruselas, COM (2005) 141 final.

RECUADRO 6.5. MEDIDAS DIRECTAS SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO**1. Sobre la demanda**

- 1.1. Creación de empleo a favor de determinados colectivos especialmente afectados por el desempleo (parados de larga duración, mayores de 45 años, jóvenes, minusválidos, etc.), mediante subvenciones, exenciones fiscales, créditos preferenciales, fomento financiero del autoempleo, etc.
- 1.2. Disminución de los costes empresariales.
 - Disminución de las cuotas de la Seguridad Social (que opera, de hecho, como un impuesto sobre el trabajo).
 - Política de rentas salariales (para mantener los incrementos salariales al mismo nivel o por debajo del aumento de la productividad).
 - Disminución de los costes de formación a través de incentivos fiscales para la formación continua; subvenciones y créditos para cursos...
 - Flexibilización del mercado de trabajo en lo relativo a los sistemas de contratación, despido, salario mínimo, subsidio de paro, etc. (Los enfoques neoliberales conceden gran importancia a estas medidas para intentar disminuir la tasa natural de desempleo).

2. Sobre la oferta

- 2.1. Disminución de la oferta.
 - Aumento de la edad de escolarización.
 - Disminución de la edad de jubilación.
 - Concesión de permisos remunerados por estudios, maternidad, etc.

2.2. Reparto del trabajo.

- Disminución de la jornada de trabajo.
- Disminución del pluriempleo.
- Reducción de las horas extraordinarias.
- Fomento del empleo a tiempo parcial.

3. Sobre la conexión entre la oferta y la demanda de trabajo

- 3.1. Política local y empleo.
Se trata de generar empleos vinculados a asociaciones, colectividads locales y empresas que son financiados o incentivados durante un cierto tiempo por las autoridades públicas, esperando que puedan consolidarse los puestos de trabajo con una demanda solvente (cuando termine la financiación pública). La interdependencia entre la oferta y demanda de trabajo a nivel local es superior a la existente a nivel nacional.
- 3.2. Fomentar la contratación en régimen de aprendizaje y formación.
- 3.3. Realizar previsiones sobre las necesidades laborales y la situación del mercado de trabajo a corto, medio y largo plazo.
- 3.4. Crear y mejorar el funcionamiento de las agencias públicas de empleo y permitir que existan agencias privadas.
- 3.5. Subvencionar y desarrollar acciones formativas para los desempleados.
- 3.6. Apoyar financiera y fiscalmente la movilidad geográfica y funcional de los trabajadores.

Fuente: Elaboración propia.

6.5.2. El modelo americano *versus* el modelo europeo

En la década de los años sesenta, la tasa de desempleo europea era la mitad de la registrada por la economía estadounidense. Pero desde ese momento hasta la actualidad, la capacidad de creación de empleo de las economías europeas se ha ido deteriorando paulatinamente, de forma que la tasa de desempleo tendencial se ha elevado continuamente a lo largo de las últimas décadas. El resultado de todo ello es que, en la actualidad, la tasa de desempleo en Europa es muy superior a la existente en Estados Unidos. Un solo dato es revelador del diferente comportamiento experimentado por los mercados de trabajo europeo y estadounidense: en los últimos treinta años, el empleo en el sector privado de la economía se ha incrementado un 70% en los Estados Unidos y apenas un 5% en la Unión Europea.

Ante esta realidad, desde diferentes posiciones económicas y políticas se resaltan y alaban las virtudes del modelo americano frente a las deficiencias del europeo; propo-

niéndose, por tanto, la siguiente *opción de política económica*: si Europa quiere crear el suficiente empleo para dar trabajo a su población económicamente activa y de esta forma alcanzar una situación de pleno empleo como la que hoy disfruta Estados Unidos, debe adoptar un modelo de organización laboral y social similar al de la economía norteamericana. Al contraponer las realidades laborales europea y estadounidense surgen las siguientes cuestiones.

¿Por qué difieren tanto las potencialidades de creación de empleo?

Desde la década de los setenta, las tasas de desempleo europea y estadounidense siguieron una trayectoria bastante similar. Las divergencias surgieron a partir de los años ochenta y con motivo de la diferente respuesta que ambos mercados laborales dieron al desempleo estructural causado por la profunda crisis internacional iniciada en 1973-1974 (véase Figura 6.5).

Como consecuencia de la crisis de oferta de los años setenta se produjo un desplazamiento hacia la derecha de la curva de demanda de trabajo. Ante este hecho, Europa reaccionó de una manera y los Estados Unidos de forma bien distinta. En el **caso europeo**, el ajuste en el mercado de trabajo se produjo en el nivel de empleo, puesto que el coste real de la mano de obra se incrementó por encima de los incrementos de productividad; es decir, los incrementos de producción no se destinaron a crear nuevos empleos, sino a suplir los crecimientos salariales del empleo existente, a pesar del creciente y masivo paro reinante. Pero los **Estados Unidos** reaccionaron de otra forma: el

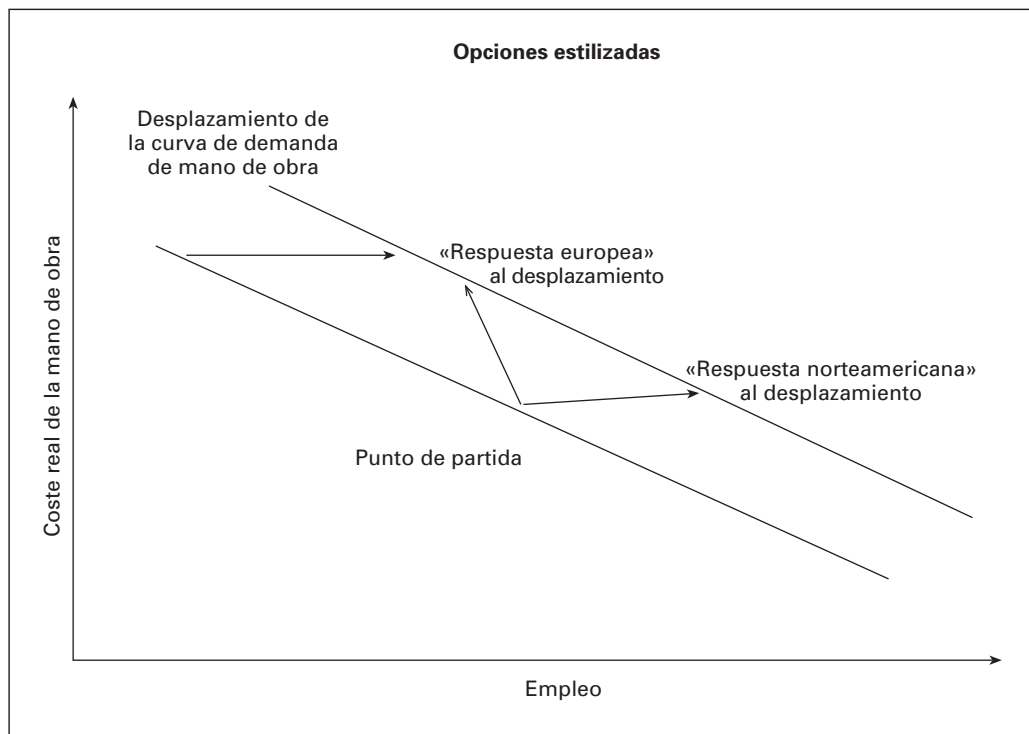


Figura 6.5. Respuestas europea y estadounidense a la crisis de los años setenta.

coste real de la mano de obra creció por debajo de los incrementos de productividad, destinándose los crecimientos de la producción a la creación de empleo y no al pago de salarios más altos, por lo que a largo plazo el ajuste vía precios (salarios) ha permitido ampliar el potencial de creación de empleo, hasta alcanzar hoy día una situación próxima al pleno empleo.

¿Por qué los Estados Unidos crean tanto empleo y Europa tan poco?

Claramente, esta pregunta lo que se plantea es cómo fue posible que ante el desplazamiento ya comentado de la curva de demanda de trabajo, en los Estados Unidos se produjese una disminución del coste real de la mano de obra y en Europa un incremento. La razón de esta diferente respuesta es que el mercado de trabajo norteamericano ha sido y es mucho más flexible, transparente y competitivo que el europeo, tanto desde el punto de vista institucional como del normativo. Es decir, el mercado de trabajo estadounidense funciona de forma muy similar a como predice la teoría ortodoxa de la determinación de los salarios y de los niveles de empleo.

Las diferencias y peculiaridades entre distintos mercados laborales, incluidos el estadounidense y el europeo, las podemos sistematizar de la siguiente forma:

	Flexibilidad del mercado de trabajo				Índice agregado
	Reglamentación de la jornada laboral	Reglamentación del empleo temporal	Legislación sobre protección del empleo	Reglamentación del salario mínimo	
Zona euro					
Alemania	1	1	1	1	4
Austria	1	1	1	0	3
Bélgica	0	1	1	1	3
España	2	1	2	2	7
Finlandia	1	1	1	1	4
Francia	1	1	1	1	4
Grecia	2	1	2	2	7
Holanda	1	0	1	1	3
Irlanda	2	0	2	0	4
Italia	1	2	2	2	7
Portugal	1	1	1	1	4
Otros UE					
Dinamarca	0	0	0	0	0
Reino Unido	0	0	0	0	0
Suecia	1	2	1	1	5
Otros					
Estados Unidos	0	0	0	0	0
Noruega	1	2	1	0	4
Suiza	1	1	1	0	3

Nota: Para cada apartado considerado, la escala de flexibilidad va desde 0 (flexibilidad total) hasta 2 (grado mínimo de flexibilidad).

Fuente: FMI.

En conclusión, la distinta caracterización de un mercado laboral y otro se traduce en que el norteamericano tiene un elevado grado de flexibilidad y un gran potencial de creación de empleo, mientras que el europeo posee una fuerte rigidez institucional, nor-

mativa y salarial, por lo que su capacidad de generar empleo se ve muy mermada. Dicho con otras palabras, los Estados Unidos han generado y generan mucho empleo porque han reducido sus salarios nominales y reales; el salario mínimo, caso de existir, ha visto descender notablemente su poder adquisitivo, y los empresarios estadounidenses soportan unas cargas sociales notoriamente menores que las que recaen sobre las empresas europeas, por lo que en Estados Unidos las prestaciones sociales son más bajas que en los países europeos. Pero el éxito aparente del modelo americano obedece también a dos factores estructurales: una mayor eficiencia asignativa y productiva, y el haber alcanzado el liderazgo tecnológico a nivel mundial.

¿En qué costes sociales han incurrido los Estados Unidos para poder crear tanto empleo?

La alta flexibilidad reinante en el mercado laboral estadounidense ha afectado negativamente a la cohesión social. Recientes estudios de entidades públicas (Reserva Federal) y privadas (Instituto de Política Económica y Centro para las Prioridades Presupuestarias) ponen de manifiesto la otra cara de la moneda del modelo americano: disminución del poder adquisitivo de amplias capas de la población; distribución desigual de la renta desde el punto de vista factorial y personal; retroceso del gasto público social, y crecimiento de los índices de pobreza y de marginación social.

En resumen, y simplificando el tema, se nos plantea una disyuntiva muy compleja desde diferentes puntos de vista (económico, social, político y ético): el modelo estadounidense genera empleo a costa de desprotección social, y el modelo europeo protege social y económicamente a costa de no generar el suficiente empleo para dar trabajo a su población potencialmente activa.

Nos quedaría una pregunta para la reflexión: *¿sería posible en la actualidad un modelo que fuese capaz de generar empleo sin el efecto secundario de la desprotección social?*

CONCEPTOS CLAVE

- Demanda agregada.
- Demanda de trabajo.
- Desempleo.
- Desempleo clásico.
- Desempleo cíclico o coyuntural.
- Desempleo estacional.
- Desempleo estructural.
- Desempleo friccional.
- Desempleo keynesiano.
- Desempleo tecnológico.
- Desempleo voluntario.
- Empleo.
- Histéresis del desempleo.
- Mercados de trabajo.
- Oferta de trabajo.
- Pleno empleo.
- Población activa.
- Rigidez salarial.
- Tasa de actividad de la población.
- Tasa de desempleo.

7

La estabilidad de precios

«He comprobado que los altos precios, que observamos hoy día, son atribuidos a cuatro o cinco causas. La principal y quizá la única (la cual no había sido referida hasta ahora) es la abundancia de oro y plata».

Jean BODIN (1530-1593),

Réponse aux Paradoxes de Malestroit.

EL objetivo de la estabilidad de los precios podríamos situarlo desde muy antiguo, aunque —como los otros objetivos de la política económica— su aparición en los programas económicos gubernamentales data de los últimos decenios.

La evolución de los precios ha tenido tradicionalmente un comportamiento cíclico: unas veces, como consecuencia —fundamentalmente— de los períodos de escasez derivados de las guerras, los precios subían y se provocaba inflación, y otras, durante los períodos de recesión, el nivel de los precios tendía a bajar.

Dado que —hasta la mitad del siglo XX— el principal problema económico había sido el desempleo, la historia de la política macroeconómica moderna, que arranca de J. M. Keynes, centró su atención en el problema del empleo. La deflación vivida en la década de los treinta no hacía presagiar un fenómeno inflacionario permanente. Con esta perspectiva, los gobiernos de muchos países encontraron la excusa para ser muy generosos a la hora de imprimir dinero, de forma que los precios tendieron a subir casi ininterrumpidamente desde la Gran Depresión de los años treinta. Hacia finales de los sesenta, la inflación aumentó en numerosos países occidentales, como consecuencia de una etapa previa de fuerte crecimiento económico. Pero es en la década de los setenta, y sobre todo a partir de los *shocks* energéticos de 1973-1974 y 1979-1980, cuando la lu-

cha antiinflacionista se convirtió en un objetivo de primera magnitud de la política económica, al alcanzar muchos países industrializados tasas de inflación de dos dígitos.

El proceso de *desinflación* ha sido muy largo y las expectativas generadas han sido difíciles de romper. La inflación ha llegado a parecer un fenómeno inevitable de la sociedad actual. Sin embargo, como se está demostrando, en estos últimos años, puede y debe controlarse, ya que, entre otros efectos negativos, distorsiona el sistema de precios relativos: que es el sistema de información más importante en una economía de mercado.

7.1 LA ESTABILIDAD DE PRECIOS: CONCEPTOS RELEVANTES, CUANTIFICACIÓN Y PREVISIÓN

En este apartado vamos a clarificar los principales conceptos relacionados con el objetivo de la estabilidad de los precios, así como la forma de su cuantificación y comportamiento en los últimos años.

7.1.1. ¿Qué entendemos por estabilidad de precios?

La estabilidad de precios, como se apuntó en la introducción a este bloque de objetivos de la política económica, constituye uno de los componentes básicos de la estabilidad económica de un país, en el sentido de que es el *resultado* de un comportamiento equilibrado de la economía. Si ésta crece armónicamente, es difícil que aparezcan *tensiones* en los precios. El caso contrario suele reflejar, casi siempre, desajustes entre la demanda y la oferta agregadas.

La estabilidad de precios representa pues *la falta de variaciones importantes en los precios de una economía*, y por tanto, *la permanencia del nivel general de precios en el tiempo*¹. En consecuencia, para definir si existe o no estabilidad de precios es necesario elegir un determinado *indicador de precios* y compararlo con su evolución en el pasado, para calificar si sus variaciones son o no importantes. No obstante, la medición de estabilidad en los precios tiene un marcado carácter relativo: depende del indicador elegido, del período que se tome como referencia y, finalmente, del propio país que se esté analizando.

En cualquier caso, el concepto que se contrapone al de estabilidad de precios es el de *inflación* (lo contrario es *deflación*) —como vamos a exponer a continuación de una forma detallada—, siendo, además, desde esta óptica negativa como normalmente se clarifica este importante objetivo de la política económica.

7.1.2. ¿Qué entendemos por inflación?

La mayoría de los autores coinciden en definir a la inflación como *un aumento del nivel general de precios*. Este hecho debe reunir *dos características básicas*: por una parte,

¹ Este concepto de estabilidad de precios no significa, obviamente, que los precios particulares de ciertos bienes y servicios no sufran variaciones, sino que el conjunto de precios —o un número suficientemente representativo del nivel de consumo de las familias— sean permanentes en el tiempo.

que dicho aumento sea sostenido, eliminando así los incrementos circunstanciales o coyunturales (p. ej., ocasionados por una mala cosecha), y por otra parte, que, como consecuencia del mismo, se produzca una disminución del poder adquisitivo del dinero.

No obstante, el fenómeno producido no siempre tiene que ser el inflacionario. A lo largo de la historia han existido algunas *deflaciones* (las últimas en 1890 y 1929); es decir, períodos de depresión en los que los niveles de los precios caían, asimismo, de forma generalizada. La construcción de sistemas económicos con un notable peso del sector público y la aplicación de políticas económicas activas contra las depresiones profundas han permitido que la última gran deflación internacional vivida fuera —precisamente— la de la década de los años treinta, tras la gran depresión iniciada en 1929. Tampoco debe confundirse el término anterior con otro, hoy día, muy al uso de los economistas, el de *desinflación*, que trata de reflejar los fenómenos de reducción de las altas tasas de inflación, que se han venido produciendo en los años posteriores a la crisis iniciada a finales de 1973.

Por su parte, la *tasa de inflación* puede definirse como el porcentaje de variación del nivel general de los precios entre dos períodos consecutivos. Es decir:

$$\text{Tasa de inflación (momento } t) = \frac{\text{Nivel general de precios (momento } t) - \text{Nivel general de precios (momento } t - 1)}{\text{Nivel general de precios (momento } t - 1)} \times 100$$

El *nivel general de precios* está normalmente referido a una media ponderada de los precios de todos los bienes y servicios que se intercambian en una economía. Por tanto, se trata de un promedio. No todos los precios suben o lo hacen en la misma cuantía. De hecho, las variaciones en los precios relativos es la fuente de información necesaria para que los agentes económicos tomen correctamente sus decisiones y el sistema económico tienda hacia una situación de equilibrio: sería una percepción errónea pensar que existe inflación porque observemos que algunos precios han subido a lo largo del tiempo. Para que exista inflación es necesario que esa subida no se vea compensada por la bajada de los precios de otros bienes y servicios. Es decir, el aumento del nivel general de precios debe ser notable y persistente.

Esto nos lleva a la necesidad de establecer procedimientos para poder medir adecuadamente el nivel general de los precios y luego poder establecer comparaciones a través de las tasas de variación de la inflación.

7.1.3. La medición de la inflación

La explicitación de un objetivo de política económica precisa del establecimiento de *metas* a conseguir, y ello exige alguna medida cuantitativa. En este caso, la vía más usual es basarse en la construcción de índices de precios. Éstos representan promedios ponderados de los índices construidos sobre los precios de los distintos bienes y servicios, que tratan de recoger la importancia relativa de cada uno de ellos en el conjunto de la economía. Los indicadores más utilizados como medidores de los fenómenos inflacionarios son los índices de precios de consumo, los de precios al por mayor y el deflactor del PIB.

El *Índice de Precios de Consumo* (IPC) mide las variaciones de precios al por menor de una serie de artículos escogidos (*cesta de la compra*), ponderados según su importancia en el consumo de una familia media representativa en un año concreto, que se toma como base. La prontitud de su disponibilidad —en torno a dos semanas de retraso respecto al mes de referencia— lo sitúa como el indicador más utilizado de la inflación en la mayoría de países.

Algunos países construyen también *índices de precios al por mayor*, que tienen unas características técnicas similares al IPC, pero miden las variaciones de los precios de producción —ventas mayoristas— de un conjunto de bienes, por lo general agrícolas e industriales, que se consideran como representativos de una estructura pro-

RECUADRO 7.1. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL ÍNDICE DE PRECIOS DE CONSUMO ESPAÑOL (BASE 2001)

Tradicionalmente, el IPC revisaba sus ponderaciones y su cesta de la compra cada ocho o nueve años; esto era así porque la fuente utilizada para ello era la *Encuesta Básica de Presupuestos Familiares* (EBPF), cuya periodicidad era la que marcaba los cambios de base del IPC. Por ello, para que se pudieran recoger los cambios en el comportamiento de los consumidores era preciso esperar hasta el siguiente *cambio de base*, cuando se adaptaría el IPC a estas tendencias. Evidentemente, en algunos casos, el plazo de tiempo era excesivamente largo.

Hasta 1997 convivían dos encuestas de presupuestos familiares: una continua, con una periodicidad trimestral, y otra básica, que se realizaba cada ocho o nueve años. A partir de ese año, estas dos encuestas fueron sustituidas por una sola, cuya periodicidad es trimestral y la información que proporciona está más cercana a la encuesta básica en cuanto al nivel de detalle. Esta nueva encuesta, denominada *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares* (ECPF), proporcionó la información necesaria para realizar la actualización de las ponderaciones, así como la renovación de la composición de la cesta de la compra. Pero, además, posibilita la actualización permanente de las ponderaciones, así como la revisión de la cesta de la compra.

El nuevo sistema utiliza el método de «Laspeyres encadenado», que consiste en referir los precios del período corriente a los precios del año inmediatamente anterior; además, con una periodicidad que no supera los dos años, se actualizan las ponderaciones de las parcelas con información proveniente de la ECPF. La *actualización anual de ponderaciones* tiene las siguientes *ventajas*: el IPC se adapta a los cambios del mercado y de los hábitos

de consumo en un plazo muy breve de tiempo, y se puede detectar la aparición de nuevos bienes o servicios en el mercado para su inclusión en el IPC, así como la desaparición de los que se consideren poco significativos.

El *período base* es aquel para el que la media aritmética de los índices mensuales se hace igual a 100. El año 2001 es el período base del nuevo sistema, esto quiere decir que todos los índices que se calculen estarán referidos a este año.

El IPC —base 2001— se adapta completamente a la clasificación internacional de consumo COICOP: la estructura funcional del IPC consta de 12 grupos, 37 subgrupos, 80 clases y 117 subclases. Además, se mantienen las 57 rúbricas existentes y se amplía el número de grupos especiales. El número total de artículos que componen la nueva cesta de la compra es de 484.

Para la *selección de municipios*, como en bases anteriores, se han utilizado criterios poblacionales, y se ha tenido en cuenta la situación de las principales zonas comerciales en cada una de las provincias. La muestra de municipios ha aumentado respecto a la base 1992, pasando de 130 a 141 para alimentación y de 70 a 97 para el resto. También se ha aumentado el número de precios procesados respecto a la base anterior, pasando ahora a ser aproximadamente 180.000 precios mensuales.

Uno de los cambios más importantes que se ha producido en el IPC con la entrada en vigor del nuevo sistema, base 2001, es la inclusión de los *precios rebajados*. El IPC base 1992 no contemplaba la recogida de estos precios, por lo que su inclusión en el nuevo sistema ha producido una ruptura en la serie del indicador, que no es posible solucionar totalmente con el método de los enlaces legales, utilizando cada vez que se lleva a cabo un cambio de base.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

ductiva concreta. Como indicadores de la inflación, éstos presentan, pues, un carácter más limitado que el IPC, dado que no recogen todos los productos que se negocian en el mercado.

Por su parte, el *deflactor del PIB*² mide las variaciones de los precios de todos los componentes que integran dicha macromagnitud. Es decir, recoge la evolución de los precios de todos los bienes y servicios que, según las definiciones de la Contabilidad Nacional, se comercian en una economía. A partir de la información que proporciona se obtiene la denominada *variación anual de precios implícitos*, de acuerdo con la expresión:

$$[(\text{Deflactor (año } t)/\text{Deflactor (año } t - 1) \times 100] - 100$$

que puede considerarse como representativa de la variación de los precios de todos los componentes del PIB (consumo privado, inversión, consumo público y exportaciones netas).

En términos comparativos con los otros indicadores mencionados, tiene la ventaja de su amplia cobertura, además de poder recoger, para cada período, la introducción de nuevos productos y/o servicios. No obstante, su periodicidad anula —en buena medida— sus reconocidas ventajas como indicador de la evolución de los precios, particularmente desde la óptica de los *policy makers*, que precisan una información más rápida y en un período de tiempo más corto (mensual).

INTERNET.—Para la búsqueda de información estadística sobre la **evolución de los precios a nivel internacional**, puede consultarse —en el portal Econlinks— la página web <http://campusvirtual.uma.es/econlinks/TE/inflacion.htm>

7.1.4. La evolución de las tasas de inflación en las últimas décadas

Establecido un nuevo orden económico internacional tras la Segunda Guerra Mundial, las tasas de inflación se mantuvieron en unos niveles moderados, hasta aproximadamente el año 1972. En el Cuadro 7.1 puede verse la evolución del IPC para los principales países de la OCDE y algunos países hispanoamericanos seleccionados.

Ningún país de la OCDE tuvo una inflación de dos dígitos en la década de los sesenta. Tan sólo Japón y España, con unas elevadas tasas de crecimiento económico, sufrieron algunos desajustes coyunturales inflacionistas en ciertos años: lo que les sube ligeramente la media del período.

En la década de los setenta es, sin embargo, cuando comienzan a producirse tasas de incremento de los precios por encima del 10%. Las *causas* de esta *escalada* en los precios de consumo se debe fundamentalmente a: 1) la situación de la balanza de pagos de Estados Unidos; 2) la elevación de los precios alimentarios; 3) la elevación de los precios de las materias primas, en general, y sobre todo, 4) la elevación, por motivos políticos, de los precios del petróleo, produciendo dos grandes *shocks* en 1973 y 1979.

² Deflactor = $\frac{\text{PIB precios corrientes}}{\text{PIB precios constantes}} \times 100$

Cuadro 7.1. Evolución de los precios de consumo en algunos países de la OCDE e hispanoamericanos (porcentajes de variación en 12 meses)

	1960-1970	1974	1978	1980	1986	1990	1993	1995	1998	2000	2002	2003	2006
EE.UU.	3,0	11,1	7,6	13,5	1,9	5,4	3,0	2,8	1,5	3,4	1,6	2,3	3,2
Japón	5,6	23,4	4,2	7,8	0,6	3,1	1,3	-0,1	0,7	-0,7	-0,9	-0,3	0,2
Alemania	2,6	7,0	2,7	5,5	-0,1	2,7	4,4	1,7	0,6	1,4	1,3	1,0	1,7
Francia	4,0	13,7	9,1	13,6	2,7	3,4	2,2	1,8	0,7	1,8	1,9	2,2	1,7
Reino Unido	3,8	16,0	8,3	18,0	3,4	9,5	2,5	2,7	1,6	0,8	1,3	1,4	2,3
Italia	3,8	19,4	12,4	21,1	6,1	6,1	4,5	5,4	2,0	2,6	2,6	2,8	2,1
Grecia	2,0	26,6	12,6	24,7	23,0	20,4	14,4	8,9	4,5	2,9	3,9	3,4	3,2
Portugal	3,8	29,2	22,5	16,6	11,8	13,4	5,9	4,0	2,2	2,8	3,7	3,3	3,1
Turquía	6,0	15,8	45,3	110,2	34,6	60,3	66,1	89,1	84,6	54,9	45,0	25,3	9,6
España	5,7	15,7	19,8	15,6	8,8	6,7	4,9	4,6	1,8	3,5	3,6	3,1	3,5
Países hispanoamericanos													
Argentina		23,5	175,4	100,8	90,0	2.314,0	10,6	3,4	0,9	-0,9	25,9	13,4	9,8
Bolivia				47,2	276,3	17,1	8,5	10,2	7,7	4,6	0,9	3,3	4,9
Chile		504,5	40,8	35,1	19,5	26,0	12,7	8,2	5,1	3,8	2,5	2,8	2,6
Colombia		26,4	18,4	25,9	24,0	29,1	22,4	20,9	18,7	9,2	6,3	7,2	4,5
México		22,4	17,3	26,4	86,2	26,6	9,7	35,0	15,9	9,5	5,0	4,5	4,1
Perú				59,1	77,9	7.481,8	48,6	11,1	7,2	3,8	0,2	2,3	1,1
Venezuela		8,5	7,2	21,6	11,5	15,6	14,3	13,6	13,0	12,6	22,4	12,6	-100
Países de Europa Central													
República Checa							10,0	9,1	10,7	3,9	1,8	0,1	2,6
Hungría							18,9	28,3	14,2	9,8	5,3	4,7	3,9
Polonia							33,2	28,1	11,6	9,9	1,9	0,7	1,3

Fuente: OCDE, *Perspectives Économiques*, varios años; FMI: *Estadísticas Financieras Internacionales*, varios años, y Centro de Economía Internacional, varios años.

Los países más industrializados sufrieron un fuerte impacto en sus precios relativos, tras las subidas de los crudos en esos años, pero después han ido controlando este problema, como puede comprobarse en el Cuadro 7.1. Sin embargo, los países menos desarrollados, Portugal, Grecia, Turquía y España, han combatido peor el brote inflacionista, como consecuencia de la adición de factores estructurales con los que les ha sido más difícil luchar, y para ellos, el proceso de desinflación se ha dilatado más en el tiempo.

La aparición del fenómeno de la *inflación con estancamiento económico* y la subida de las tasas de paro hizo que algunos gobiernos no establecieran inicialmente una política activa contra la inflación. Por el contrario, en la década de los ochenta, la mayor parte de los países de la OCDE estaban ya comprometidos en la reducción de las altas tasas de inflación. Por ello, esta etapa suele calificarse como la de la *desinflación*. En la mayor parte de los mismos, un control más exhaustivo de la oferta monetaria y el establecimiento de objetivos cada año más estrictos sobre la tasa de inflación, en un intento de romper con las expectativas basadas en el comportamiento del pasado, más un reajuste de sus estructuras productivas, han constituido los pilares básicos sobre los que se ha asentado dicho proceso desinflacionista. Esta estrategia ha conducido a que en los momentos actuales buena parte de estos países mantengan unas tasas de crecimiento

de los precios inferiores a la que tuvieron en los años sesenta. Pero el control de la inflación ha sido tan costoso que no se debe bajar la guardia.

Los *países del este europeo* en transición hacia una economía de mercado han tenido fuertes incrementos en los precios hasta alcanzar —algunos de ellos— tasas de tres y cuatro dígitos. La principal causa de este comportamiento debe atribuirse a factores estructurales y a la liberalización de los precios de la alimentación, la vivienda, el vestido y la atención sanitaria, con anterioridad fuertemente subvencionados: que son los que constituyen el mayor porcentaje de los bienes y servicios elegidos para estimar el IPC. Sin embargo, los países candidatos a entrar en la Unión Europea, tras aplicar unas políticas estabilizadoras rigurosas, han comenzado a estabilizar los precios, como puede comprobarse en los casos de la República Checa, Hungría y Polonia.

Los *países hispanoamericanos* han sufrido importantes procesos inflacionarios a lo largo del período considerado. En el ya referido Cuadro 7.1 pueden comprobarse también las cifras correspondientes a algunos de ellos. El proceso de lucha contra la inflación parece bastante errático, alternándose épocas de grandes esfuerzos con otras de mayor flexibilidad monetaria, aunque los casos de Argentina y Chile son representativos de cómo corregir una elevada inflación siempre que se eviten las presiones fiscales, provenientes generalmente de la *monetización* de los déficit presupuestarios, y se adopte un *ancla nominal*, generalmente sobre el tipo de cambio, como forma de romper con las expectativas basadas en el comportamiento inflacionario del pasado.

7.1.5. La previsión de la inflación. La inflación subyacente

La persistencia del fenómeno inflacionario, durante las últimas décadas, ha propiciado la búsqueda de indicadores que permitan conocer la evolución previsible del nivel de precios. La estimación de la denominada *inflación subyacente* puede constituir una aproximación aceptable frente a esta tarea. Como su propio nombre indica, se trata de la inflación que subyace de forma tendencial, mientras que no cambien radicalmente las condiciones de la economía. Por tanto, sería aquella parte del nivel general de los precios que puede considerarse como más representativa del comportamiento de los precios a largo plazo.

Las variaciones de la tasa de inflación pueden estar —a veces— condicionadas por las oscilaciones coyunturales de algunos precios, y por tanto parece interesante conocer la evolución del núcleo de precios no sometido a esas posibles variaciones erráticas y/u ocasionales. Desde este punto de vista, es un indicador que nos permite conocer la eficacia de las medidas antiinflacionistas y la verdadera tendencia de la inflación.

La explicación de este hecho hay que centrarla en las expectativas generadas. En un mundo donde los agentes económicos se han acostumbrado a convivir con ciertos niveles de inflación, dichas expectativas permiten incorporar a los contratos la tasa de aumento de los precios esperada, alcanzándose un equilibrio en el que la evolución prevista de los precios se incorpora al sistema económico, dotando al proceso inflacionario de una cierta inercia; es decir, de un comportamiento tendencial. Tan sólo cambios importantes —ocasionales y/o erráticos—, como, por ejemplo, variaciones inesperadas en los precios energéticos, malas cosechas, modificaciones en las reglas laborales

o en la estructura del sistema impositivo, pueden desviarla de esa tendencia, haciendo mucho más difícil la desinflación.

En el caso español, extensible también a otras economías, el comportamiento más errático, entre los componentes del IPC, lo muestra el índice de precios de los alimentos no elaborados, mientras que el de los bienes energéticos se mueve —por su parte— de una forma escalonada, como consecuencia de que está muy determinado por la evolución de los precios del petróleo. Un análisis de la verdadera tendencia de la inflación debe ajustar las series estadísticas originales descontando estos efectos.

La tasa de variación del índice de precios de consumo de servicios y bienes elaborados no energéticos, denominado IPSEBENE (índice resultante de descontar del IPC los índices de precios de los alimentos no elaborados y de la energía), se utiliza, en España y en otros países, como un indicador de la *inflación subyacente*. En consecuencia, permite comprobar si el núcleo relevante de los precios está acelerándose, desacelerándose o estancado.

A través de la información disponible, por lo general abundante, puede estimarse las perspectivas de inflación a medio plazo (*inercia*), de tal forma que para conocer si la evolución futura de la inflación va a ser similar a la actual, o por el contrario va a cambiar su signo, puede compararse la inflación subyacente en un momento determinado con el valor estimado para la inercia. Esta comparación ofrece una excelente oportunidad para conocer si las actuaciones que, por ejemplo, se están llevando a cabo en materia antiinflacionista están o no surtiendo los efectos deseados y si deben, por tanto, mantenerse o modificar su orientación.

7.2 PRINCIPALES INTERPRETACIONES TEÓRICAS SOBRE LAS CAUSAS DE LA INFLACIÓN

En la historia del pensamiento económico no ha existido una interpretación comúnmente aceptada sobre las causas de la inflación. Más bien se ha ido formando un cierto consenso a partir de la aparición de distintas posiciones doctrinales cuyos aspectos más evidentes han sido subsumidos en la ortodoxia. Lo más probable es que a distintos tipos de situaciones correspondan distintas causas y en todas se encierre una parcela de verdad. Teniendo en cuenta que la inflación es un fenómeno que se puede presentar a corto y a largo plazo, podríamos distinguir, en el primer caso, a las causas que provienen por el lado de la demanda, y en el último, a las que producen por el lado de la oferta y tienen un origen de carácter estructural o microeconómico. Las *causas de la inflación* pueden ser varias, pero —en todo caso— *precisan para su transmisión de un aumento en la cantidad de dinero en el sistema que rompa el equilibrio monetario*.

7.2.1. La inflación por la vía de la demanda

Se denomina inflación de demanda a aquellas explicaciones encaminadas a presentar el origen de la inflación en un exceso de la demanda agregada de bienes y servicios sobre su oferta agregada. Dentro de esta corriente, nos encontramos —sin embargo— con tendencias bien diferenciadas, según el elemento causal que determina finalmente dicho

proceso, pues un desplazamiento de la curva de demanda agregada hacia la derecha (lo cual determina un incremento de la producción y de los precios) podría provenir de un incremento en el gasto autónomo, o bien en la oferta monetaria, dando lugar cronológicamente a tres grandes escuelas de pensamiento económico: la clásica, la keynesiana y la monetaria, en sus diversas acepciones.

La explicación clásica: la teoría cuantitativa

Su origen puede fecharse en épocas muy antiguas. De hecho, algunos autores han apuntado al francés Jean Bodin como el primero que señaló que las alzas generalizadas de precios radicaban en la abundancia de moneda; en este sentido, puede decirse que fue el introductor en Francia de la teoría cuantitativa del dinero. Sin embargo, en Inglaterra sería David Hume quien asentaría los postulados de esta teoría, convirtiéndose incluso en defensor de la existencia de inflaciones moderadas, «por ser estimulantes para la industria». Posteriormente, los economistas clásicos retomaron este planteamiento teórico, hasta llegar a Irving Fisher, que fue quien desarrolló formalmente el mismo (véase Recuadro 7.2).

Fue precisamente Hume quien sugirió la conveniencia de dividir a todas las variables económicas en *variables nominales*, es decir, las expresadas en unidades monetarias, y en *variables reales*, es decir, las expresadas en unidades físicas. Esta división se conoce como la *dicotomía clásica*, y es útil para conocer las relaciones causales

RECUADRO 7.2. LA ECUACIÓN DE FISHER

La expresión formal de la teoría cuantitativa del dinero aparecería con Irving Fisher, quien estableció, en *El poder adquisitivo del dinero*, la siguiente identidad:

$$M \times V = P \times T$$

donde M representa la cantidad de dinero (en sus diversas formas); V es la velocidad de circulación del dinero; P es el nivel general de los precios; T es el flujo de las transacciones reales de bienes y servicios; es decir, el flujo de la renta real (que los economistas solemos denominar en la actualidad como Y). Ello implica que partiendo de la hipótesis de que V y T son constantes a corto plazo, podemos ver cómo en dos momentos del tiempo 0 y 1 las variaciones de los precios vendrían únicamente explicadas por variaciones en la cantidad de dinero:

$$P_1/P_0 = M_1/M_0$$

Este planteamiento se sustenta en un conjunto de supuestos del pensamiento económico clásico, que puede resumirse en los siguientes puntos:

1. El *dinero* sirve únicamente como *medio* de pago. Ello supone que la velocidad de circula-

ción del mismo se mantiene relativamente estable a lo largo del tiempo, dado que sólo se demanda dinero para realizar transacciones o, en menor medida, por motivos de precaución.

2. La producción de la economía viene determinada por factores reales; es decir, por la oferta de factores productivos y la tecnología existente en cada momento.
3. El *valor del dinero* varía en sentido inverso al de los precios.
4. La *economía funciona a pleno empleo*. Es decir, toda la oferta genera su propia demanda (Ley de Say). Bajo esta consideración, cualquier incremento en el ahorro se destinaría automáticamente a inversión, y cualquier modificación en la cantidad de dinero en circulación se traduce en variaciones proporcionales y del mismo signo en los precios.
5. Los *precios* y los *salarios* son automáticamente *flexibles* al alza y a la baja.

En otros términos, para este tipo de posicionamiento teórico, la *dicotomía* entre sector real y sector monetario es perfecta. El segundo se superpone al primero, pero nunca se entrecruza con él.

entre las variables económicas. Los clásicos creían en el principio de la *neutralidad monetaria*. Lo que significa —en síntesis— que las variables monetarias no tienen influencia sobre las variables reales. En el caso que nos ocupa, podríamos decir que los aumentos de la oferta monetaria no producen variación alguna ni en la producción ni en el empleo.

El análisis de la teoría cuantitativa del dinero es simple; se trata de la creencia en una causa única que actúa como desencadenante de la inflación: el aumento de la cantidad de dinero existente en el sistema económico. Por tanto, la política económica queda limitada, en cuanto a la consecución de la estabilidad de precios, al control monetario de la cantidad de dinero en circulación compatible con el crecimiento de la producción.

La explicación keynesiana

La teoría anterior prevaleció hasta la denominada crisis de 1929; a partir de ese momento se vería desplazada por los «revolucionarios» planteamientos de John Maynard Keynes. Con el nuevo enfoque, el énfasis se trasladó desde la relación entre cantidad de dinero y flujo de renta a la relación entre el flujo de gasto y el flujo de renta. Keynes consideraba los cambios en el *stock* de dinero como de importancia menor en períodos de elevado desempleo. Sólo tendrían una influencia significativa en situaciones de pleno empleo, lo que precisamente no sucedía en los años en que escribió su conocida *Teoría General*.

Los economistas clásicos, por su parte, concebían que las situaciones de desequilibrio eran siempre transitorias, ya que las correcciones de las mismas se iniciaban de forma inmediata y automática. Sin embargo, Keynes puso de manifiesto que ni los salarios eran flexibles a la baja ni los mercados reales se ajustaban automáticamente tendiendo al equilibrio. En este sentido, estableció que cuando la economía se encontraba con factores productivos desocupados, especialmente trabajo, los incrementos en la cantidad de dinero podían estimular aumentos en la demanda agregada, que a su vez elevarían la producción y el empleo, con escasos efectos inflacionarios.

La *Teoría General* de Keynes pretendía ofrecer una salida a la Gran Depresión. Por tanto, ofrecía respuestas a una situación en la que la producción real estaba muy lejos de la situación de equilibrio que los clásicos suponían para la economía en el largo plazo. Es decir, al nivel de la producción potencial.

La visión keynesiana sobre la oferta agregada de la economía podría representarse por una curva muy plana cuanto más lejos del nivel potencial de la producción, tal como la situación representada en la Figura 7.1 (a). Por otra parte, la relación entre la inflación y el desempleo vendría dada por la *curva de Phillips*³, tal como se muestra en

³ Se debe a un primer trabajo del autor británico A. W. Phillips («The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wages in the United Kingdom, 1861-1957», *Economica*, noviembre de 1958, donde estudia la relación entre las tasas de desempleo y las de los incrementos de los salarios monetarios, para un período de la economía británica que iba desde 1861 a 1957. Este autor descubrió un alto grado de correlación inversa no lineal entre estas dos variables, que venía a manifestar cómo los salarios crecían en los períodos en los que había poco paro, mientras que cuando el paro era alto, los salarios tendían a bajar. La explicación que se derivó de esta problemática venía a decir que cuando el paro es elevado, los trabajadores están más preocupados por la conservación del empleo que por conseguir incrementos salariales, y dado que los incrementos salariales terminan repercutiéndose en los precios, podría pensarse que

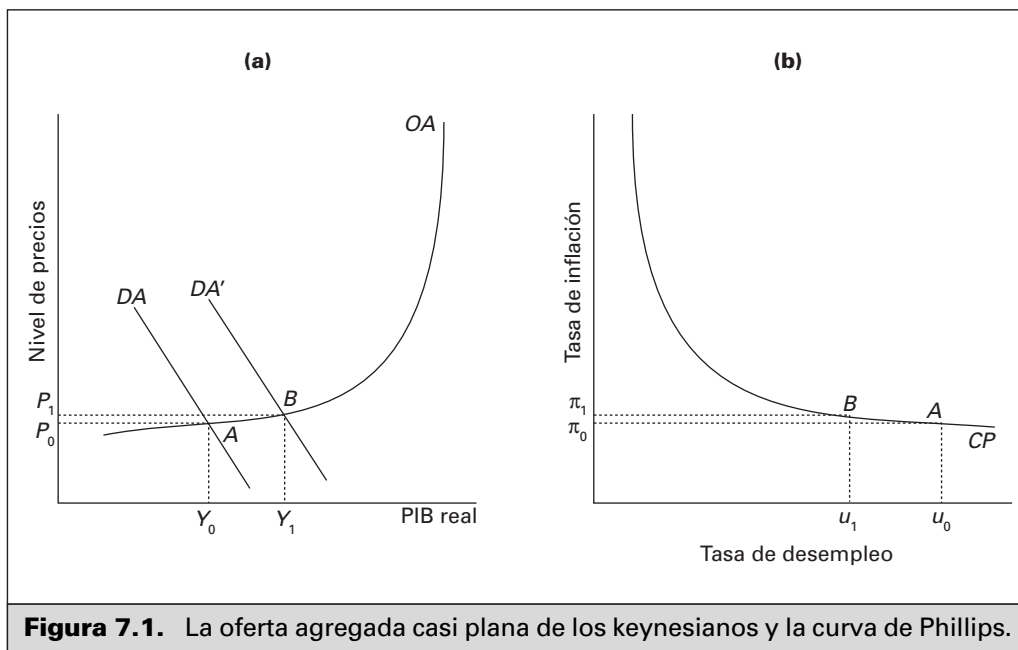


Figura 7.1. La oferta agregada casi plana de los keynesianos y la curva de Phillips.

la Figura 7.1 (b), y los desplazamientos de la demanda agregada observables en la parte (a) se situarían en algún punto de la curva *CP* en la parte (b). De la curva de Phillips originaria se pasó rápidamente a una curva ampliada que correlacionaba directamente las tasas de inflación y las de desempleo.

Esta última contribución realizada por los premios Nobel de Economía Paul Samuelson y Robert Solow partía de la hipótesis de que un incremento de los salarios monetarios por encima de los niveles de crecimiento de la productividad se traslada a los precios, en una relación del siguiente tipo:

$$\begin{aligned} \text{Tasa de inflación} = & \text{Tasa de incremento de los salarios monetarios} - \\ & - \text{Tasa crecimiento de la productividad} \end{aligned}$$

Ello significa que para una economía con un nivel de productividad, por ejemplo, del 2%, un incremento de los salarios monetarios del orden del 6% debe provocar un aumento de la inflación en un 4%.

en este caso los niveles de inflación serían pequeños. Por el contrario, cuando el nivel de paro es bajo, tanto los trabajadores como los empresarios están dispuestos a elevar los salarios: los primeros para intentar mejorar sus niveles de vida y los segundos para atraerse una mano de obra ahora escasa. La curva originaria, obtenida de aquellos datos de la economía británica, cortaba al eje de abscisas en un porcentaje de paro del 4,5%. Eso quería decir que a ese nivel de paro la tasa de crecimiento de los salarios monetarios permanecería constante. La parte negativa de la curva sería muy cercana y prácticamente horizontal al eje de abscisas, como consecuencia del planteamiento keynesiano de la inflexibilidad de los salarios a la baja.

La traslación a una relación precios-desempleo sólo suponía un desplazamiento hacia la izquierda y abajo de dicha curva como consecuencia de descontar la tasa de productividad existente en cada período. Lo que conectaba, asimismo, bien con otra formulación keynesiana: los trabajadores no permiten reducciones de sus salarios monetarios; por el contrario, aprovechan las etapas alcistas de la economía para hacerlos crecer. La reducción del salario real las realiza la inflación y se produce el fenómeno conocido como *ilusión monetaria*.

La expresión analítica de la curva de Phillips, en la visión concebida por Samuelson y Solow, es la siguiente:

$$\pi = -\varepsilon (u - \bar{u})$$

siendo:

- π = Tasa efectiva de inflación.
- u = Tasa efectiva de desempleo.
- \bar{u} = Tasa natural de desempleo.
- ε = Coeficiente mayor que cero.

Aceptar la existencia de una relación entre inflación y desempleo —como la descrita— supone admitir la posibilidad de alcanzar una solución de intercambio (*trade-off*) entre ambas variables y, por tanto, poder lograr una combinación deseable para ambas a través del manejo discrecional de políticas de control por el lado de la demanda.

La explicación keynesiana centra en el comportamiento de la demanda agregada de la economía la principal fuente de los desequilibrios cíclicos (sean inflación o paro). Desde el punto de vista del objetivo que nos ocupa, todo aumento de la demanda agregada por encima de las posibilidades de la capacidad productiva de la economía genera una presión inflacionista, tal como se muestra en la Figura 7.2 (a), donde se representan los componentes de la demanda agregada, pues la elevación de los precios permitirá nuevamente equilibrar las curvas de oferta y demanda agregadas, tal como se muestra en la Figura 7.2 (b).

Partiendo de la conocida identidad macroeconómica $PIB = C + I + G + X_n$, donde C representa el consumo privado; I la inversión privada; G el gasto público en bienes y servicios; X_n las exportaciones netas, e Y la renta, y si, como vemos en la Figura 7.2 (a), estamos en una situación de equilibrio en el punto A , correspondiente al nivel de la demanda agregada potencial, el gasto total se igualaría con la renta global, siendo Y_0 el nivel de renta de pleno empleo. Pero si nos situamos en un nivel de demanda agregada superior a la potencial, por ejemplo DA' , como consecuencia, por ejemplo, de un incremento del gasto público, tendríamos una *brecha inflacionaria* AB ; es decir, la economía pasaría de Y_0 a Y_1 , donde encontraría un nuevo punto de equilibrio, aunque a un nivel de precios más elevado [véase la Figura 7.2 (b), donde se establece la causalidad entre la renta global y los precios]⁴.

⁴ En efecto, si la curva DA (demanda agregada) se traslada, por un incremento del gasto total hasta DA' , a una posición por encima de la renta de equilibrio Y_0 (situación de pleno empleo), el nivel de precios subiría desde P_0 hasta P_1 , dado que la curva OA (oferta agregada a corto plazo) es muy inelástica más allá de la situación de plena ocupación de los factores productivos, que estaría representada por la curva de oferta agregada a largo plazo ($OALP$). Esto es así porque el incremento de demanda tiene que competir en unos mercados con una oferta limitada de bienes y servicios, por lo que la única posibilidad de restablecer un equilibrio, aunque sea inestable, es la elevación de los precios.

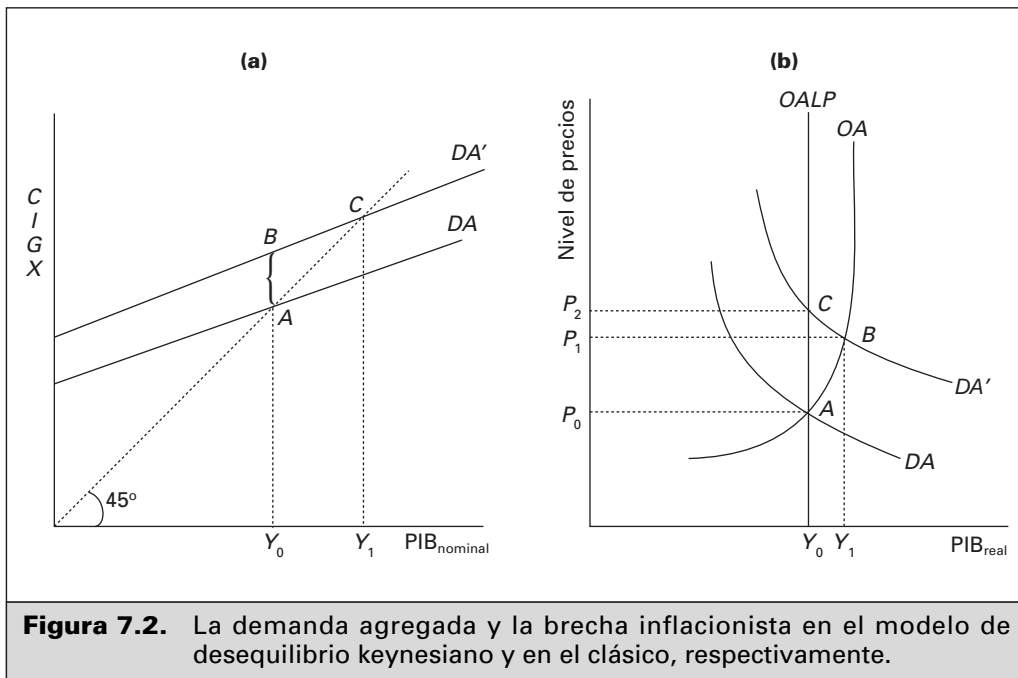


Figura 7.2. La demanda agregada y la brecha inflacionista en el modelo de desequilibrio keynesiano y en el clásico, respectivamente.

Nos encontramos, pues, ante una explicación de la inflación cuya causa radica en un exceso de la demanda agregada y donde la *política económica* estabilizadora *se fundamenta* principalmente en la política fiscal y presupuestaria, ya que el aumento de determinados tipos impositivos podrían desalentar el consumo y el gasto total, y una política presupuestaria más austera podría, asimismo, conseguir contener el desplazamiento de la demanda agregada y, por ende, el de los precios. No obstante, los keynesianos no niegan el uso de la política monetaria con estos mismos fines, pero subordinada siempre a la orientación de la política fiscal y presupuestaria.

La aportación del monetarismo

Existen otras explicaciones por el lado de la demanda, que tratan de buscar la causa de la inflación en las antiguas fuentes del cuantitativismo. Su máximo representante es Milton Friedman, para quien *la inflación es siempre y en todo lugar un fenómeno monetario*, y existe una regularidad empírica contrastable entre las modificaciones en la cantidad de dinero y el nivel general de los precios. Lo cual es necesariamente cierto, puesto que ningún proceso inflacionario puede permanecer sin la existencia de abundancia de dinero que permita realizar el mismo volumen de transacciones económicas a unos precios mayores.

Por el contrario, si la economía se hubiese encontrado en la zona de *bajo empleo*, correspondiente al tramo horizontal de la curva de oferta a corto plazo, entonces un incremento en la demanda agregada no tiene un efecto apreciable en los precios, que permanecerían prácticamente inalterados al no estar utilizados a plena capacidad todos los recursos productivos.

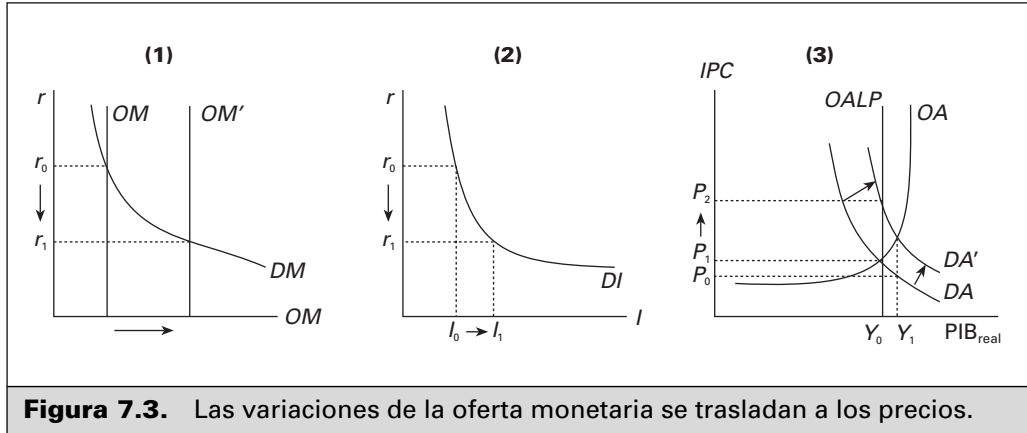


Figura 7.3. Las variaciones de la oferta monetaria se trasladan a los precios.

Pero el monetarismo es también una *posición metodológica*, donde el nivel de precios se analiza a través de la oferta y demanda de dinero, y donde la masa monetaria es una variable *exógena* que regula la demanda global, y a través de ésta, tanto los bienes y servicios como los precios. En este sentido, la causalidad va de la oferta monetaria a la demanda agregada y de ésta a los precios, tal como se muestra en la Figura 7.3.

El incremento de la oferta monetaria, desde OM a OM' , reduce el valor del dinero; es decir, del tipo de interés real (r), debido a la forma de la curva de demanda monetaria DM , tal como se puede observar en la parte (1) de la figura. Esa reducción provoca un incremento del volumen de la inversión (I), dada la forma de la curva de demanda de inversión, DI , como se puede observar en la parte (2) y el aumento de uno de los componentes de la demanda agregada, que se desplazaría hacia la derecha desde DA hasta DA' , en la parte (3) de la figura reseñada. Este hecho provoca un incremento de los precios (P), dado el supuesto monetarista de una curva de oferta agregada vertical a largo plazo ($OALP$).

La *polémica* entre monetaristas y neokeynesianos ha dominado la literatura económica durante las últimas décadas, debido a la distinta consideración sobre la forma de la curva de oferta agregada, muy plana para los keynesianos y rígida para los monetaristas. Pero, además, debe tomarse en consideración la distinción entre una oferta agregada vertical a largo plazo y la curva de síntesis de ambos planteamientos en el corto plazo. Keynes, en su planteamiento original, se refería a una situación donde el PIB real estaba muy lejos de su nivel potencial, y Friedman, por el contrario, a un nivel de producción cercano al potencial o incluso superior. La existencia de una curva de oferta agregada a corto plazo, admitida por los monetaristas, sí permite alcanzar un *trade off* entre el empleo y los precios, aunque en el marco de una hipótesis aceleracionista de los precios, como veremos posteriormente.

Las *principales conclusiones* que se derivan para la *política económica* desde este enfoque monetarista pueden resumirse en los siguientes puntos: la reducción del activismo económico que presidió la época dorada del keynesianismo; la mínima intervención estatal en la economía, ya que el sistema de economía de libre mercado es el mejor asignador de recursos, y el mantenimiento de una política monetaria basada en el control de la cantidad de dinero en circulación.

El papel de las expectativas

El papel que juegan las *expectativas* en la lucha contra la inflación ha sido fundamental para entender sus mecanismos de propagación, puesto que algunos economistas se preguntaban que ¿cómo era posible que aun siendo muy estricto con la emisión de moneda, el fenómeno inflacionista —sin embargo— perduraba en el tiempo y era difícil de combatir? La respuesta estaba en la fuerza tendencial de la inflación; es decir, en ligar la evolución del nivel de precios, no sólo con la cantidad de dinero existente en el sistema, sino —además— con la trayectoria pasada de la inflación y la credibilidad de la política antiinflacionista. La falta de credibilidad de la política antiinflacionista mantiene creciente las expectativas sobre un determinado nivel de precios, que es asumido en los contratos y finalmente la economía termina caminando hacia él. Es decir, las expectativas son endógenas, por la que cuando la tasa real de inflación se desvía de la esperada, los agentes económicos terminan por internalizarla, poniendo en marcha un proceso de ajuste que finalmente las iguala.

Una *importante contribución* de los planteamientos monetaristas ha sido, asimismo, la de crear una cierta preocupación en los gobiernos por evitar los excesos en la generación de importantes déficit presupuestarios. Si los gobiernos sienten la tentación de financiar dichos déficit por la vía de la emisión de moneda, el resultado será el aumento de la inflación. Pero si, por el contrario, las autoridades económicas recurren a la emisión de deuda pública, los tipos de interés subirán y el resultado será la destrucción de actividad en el sector privado y la creación de desempleo (aparece así el efecto *crowding out*: el mayor gasto público desplazará financiación y actividad del sector privado).

La curva de Phillips vertical a largo plazo

Milton Friedman y Edmund Phelps⁵ plantean una reconsideración crítica de la curva de Phillips. Afirman que los trabajadores tratan de asegurar su poder adquisitivo, por lo que la variable verdaderamente relevante para éstos es su salario real, y no el monetario, y para mantenerlo incorporan sus expectativas de inflación en las negociaciones salariales.

Siendo esto así, la tasa de variación de los salarios nominales será un reflejo de dos factores: la tasa de desempleo (a menor tasa de paro más rápido crecimiento de los salarios) y la inflación esperada o prevista (cuanto más elevada sea ésta, más rápidamente crecerán los salarios nominales).

Estas ideas se incorporarían a la expresión analítica de la curva de Phillips, que se amplía al introducir la tasa esperada de crecimiento de los precios (π^e):

$$\pi = \pi^e - \varepsilon(u - \bar{u})$$

⁵ Véase M. Friedman: «The Role of Monetary Policy», *American Economic Review*, marzo de 1968, págs. 1-17. Existe traducción al castellano en *Información Comercial Española*, n.º 425, enero 1969. Sobre la curva de Phillips vertical a largo plazo se manifestó, asimismo, entre los primeros defensores, Edmund Phelps en «Phillips Curves, Expectations of Inflation and Optimal Unemployment over Time», *Economica*, agosto de 1967, págs. 254-281.

Según estos autores, las expectativas de inflación de cada período se forman a partir de la inflación pasada, y éstas se van corrigiendo en función del error cometido en el período anterior. Esto es lo que se conoce con la denominación de «expectativas adaptativas» (véase Recuadro 7.3).

Con la incorporación de las expectativas se admite la posibilidad de intercambio entre inflación y desempleo, pero solamente en el corto plazo, negando que tal relación se produzca en el largo plazo. Por ello, defienden la necesidad de distinguir entre las curvas de Phillips a corto y a largo plazo, siendo sus diferencias las siguientes:

- **La curva de Phillips a corto plazo** representa el intercambio que puede alcanzarse entre la inflación y el desempleo cuando la inflación esperada se mantiene constante. Por tanto, a todos los puntos de una misma curva de Phillips les corresponde igual expectativa de crecimiento de los precios. Obsérvese que entre todos los puntos de esa curva sólo habrá uno en el que coincidan las tasas de inflación real y esperada. Así, cualquier modificación de las expectativas supondrá el desplazamiento de dicha curva. De este modo, un movimiento de la curva de Phillips a corto plazo hacia arriba y a la derecha se produciría cuando los precios crezcan por encima de la tasa de inflación prevista por los individuos, mientras

RECUADRO 7.3. EL PAPEL DE LAS EXPECTATIVAS

Las expectativas en Keynes

En la obra de Keynes, la incertidumbre juega un papel básico. El futuro es incognoscible, por tanto «*las decisiones humanas que afectan al futuro, ya sean personales, políticas o económicas, no pueden depender de la esperanza matemática estricta, desde el momento en que las bases para realizar semejante cálculo no existen*» (pág. 162). De esta forma, la inversión dependerá del estado de confianza de los empresarios, muy sensibles a los rumores y noticias, aunque éstas no posean una base real. Incluso llegó a afirmar que las decisiones humanas respecto al futuro hallaban frecuentemente su justificación «*en el capricho, el sentimentalismo o el azar*» (pág. 163).

J. M. KEYNES (1936):
*Teoría general de la ocupación,
el interés y el dinero.*
Fondo de Cultura Económica,
México, 1943.

Las expectativas adaptativas

El estudio de la formación de expectativas sobre la determinación de los precios está asociado inicialmente a la obra de P. Cagan acerca de las expectativas adaptativas, en función de las cuales los individuos tendrían muy en cuenta para prever la tasa

de inflación la experiencia pasada. Esto dio lugar a la aplicación de modelos econométricos donde se incluían valores retardados en las variables especificadas.

Las expectativas racionales

Cuando las tensiones inflacionistas de la década de los setenta terminaron con la relativa estabilidad de precios de épocas precedentes, la hipótesis de «las expectativas adaptativas» permitía que los agentes económicos cometieran errores de predicción continuos y sistemáticos. Con la hipótesis de las «expectativas racionales» se intentó superar esta situación subrayando el carácter racional de la actuación de los sujetos económicos. Los individuos serían capaces de asimilar y hacer el uso más eficiente de toda la información relevante, y no sólo de la contenida en los valores del pasado, para estimar los valores futuros de una determinada variable (precios). Si los individuos realizan las mejores predicciones con la información disponible, se supone que los errores de predicción únicamente estarían ocasionados por *shocks* imprevistos y de carácter aleatorio. En un mundo regido por esta hipótesis, la política económica (antiinflacionista) no serviría para nada, pues los agentes económicos la anticiparán y compensarán, salvo a muy corto plazo si existe un elemento de sorpresa, pero luego sus efectos se disiparán.

que una reducción en la inflación prevista produciría un desplazamiento en sentido contrario. Consecuentemente, la curva de Phillips a corto plazo será inestable en la medida que las expectativas de inflación difieran de la evolución real de los precios.

- **La curva de Phillips a largo plazo** describe la relación entre la inflación y el desempleo cuando la tasa de inflación efectiva es igual a la prevista, lo que, según suponen, ocurrirá siempre en el largo plazo. Analíticamente, la curva de Phillips a largo plazo será aquella que haga que $\pi = \pi^e$, en cuyo caso:

$$\pi = \pi^e - \varepsilon(u - \bar{u})$$

se convierte en

$$0 = -\varepsilon(u - \bar{u})$$

y por tanto,

$$u = \bar{u}$$

Como puede deducirse de lo anterior, a largo plazo la curva de Phillips será la unión de cada uno de los puntos de las curvas de Phillips a corto plazo en los que se igualan la inflación esperada y efectiva, hecho que siempre se produce en los puntos en los que $u = \bar{u}$. La forma de la curva a largo plazo es, pues, *vertical* a la altura de la tasa natural de desempleo (\bar{u}). Ello implica que en el largo plazo los trabajadores recuperarían todo el poder adquisitivo perdido por los incrementos de precios; sólo en el corto plazo puede suceder lo contrario.

En la base de esta argumentación se encuentra la existencia de una *tasa natural de desempleo*: de tal suerte que a largo plazo la tasa de desempleo efectiva es igual a la natural, cualquiera que sea la tasa de inflación, por lo que en el largo plazo no existe ninguna posibilidad de intercambio entre inflación y desempleo.

En una situación como la descrita por Friedman, las políticas contra el desempleo en el largo plazo carecen de efectividad; lo que no quiere decir, sin embargo, que la tasa de paro natural sea irreductible, aunque, como veremos a continuación, tratar de bajar su nivel con actuaciones de política económica por el lado de la demanda pueden acabar teniendo consecuencias muy negativas.

La hipótesis aceleracionista en situaciones de pleno empleo

Las anteriores ideas sirvieron a Phelps para plantear la hipótesis aceleracionista: si un gobierno decide mantener la tasa de desempleo por debajo de su tasa natural, sólo sería posible a través de un incremento continuado en la tasa de inflación mediante la aplicación de políticas económicas expansivas. Además, este tipo de actuación sólo tendrá efectividad en el corto plazo, pues a largo plazo la economía volverá siempre a su tasa natural de desempleo.

En términos gráficos —tal como muestra la Figura 7.4—, la curva de Phillips a largo plazo (*CPLP*) es una vertical, que coincide con la *tasa natural de desempleo (TND)*. A corto plazo pueden existir múltiples curvas de Phillips, cuyos puntos de equilibrio coinciden con los puntos de corte de éstas con la *CPLP* a distintos niveles de inflación. En un mercado de competencia perfecta, sin intervención pública, el punto de equilibrio

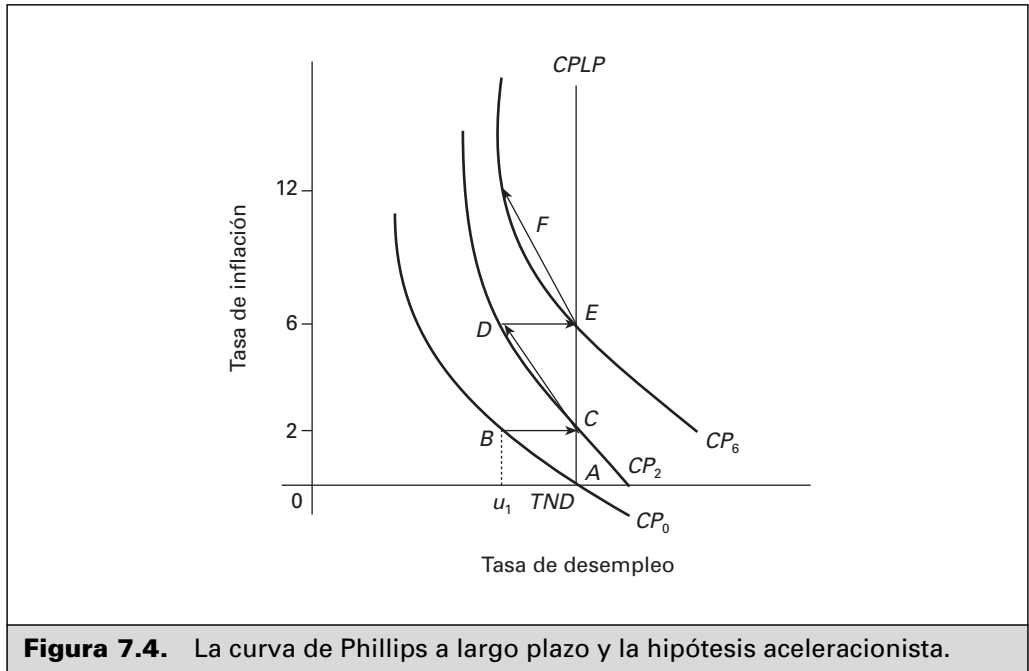


Figura 7.4. La curva de Phillips a largo plazo y la hipótesis aceleracionista.

sería A, coincidente con la *TND* y una tasa de inflación cero, pero si las autoridades económicas se empeñan en establecer un objetivo sobre el empleo al nivel u_1 , la política económica *expansiva* puesta en marcha nos haría caminar por la curva CP_0 , desde A hasta B, donde el nivel de desempleo es transitoriamente menor y el nivel de inflación subiría hasta el 2% (en nuestro ejemplo). Sin embargo, el punto B no sería un punto de equilibrio, puesto que la inflación real es superior a la esperada, por lo que las fuerzas económicas tenderían a desplazar a la economía hasta el punto de equilibrio C. Con ello no habríamos conseguido reducir el paro y, sin embargo, sí incrementar el nivel de inflación. Si en nuestro ejemplo las autoridades económicas mantienen el objetivo de empleo u_1 de forma permanente, las medidas expansivas de la política económica tenderán a desplazar a la economía por la nueva CP_2 hasta D, las fuerzas del mercado llevarán a la economía hasta E y el mantenimiento de las medidas de política económica hasta F, y así sucesivamente se irán incrementando los precios. En definitiva, esta *visión aceleracionista* de la inflación pone de manifiesto que el desempleo sólo es posible reducirlo por debajo de la tasa natural a corto plazo, y a costa de mayores tasas de inflación, pero retornando siempre al punto correspondiente a la tasa natural de desempleo.

La tasa de desempleo no aceleradora de la inflación

El planteamiento sobre la *tasa natural de desempleo (TND)* había sido criticado por los autores keynesianos. No había nada más antinatural que el desempleo, en palabras de James Tobin. Además, el concepto de la *TND* recordaba al *orden natural* propugnado por los autores clásicos, y por ello tenía un sentido de inmutabilidad. Por otra parte, la realidad de la nueva situación económica reflejaba una ineficacia de las políticas mo-

netarias expansivas para reducir el paro, y por el contrario, la inflación se aceleraba cuando se impulsaba la oferta monetaria. El desempleo no dejaba de crecer, y entonces comienza a aceptarse un concepto que, aunque coincidente con el anterior, expresa mejor una realidad que es bastante cambiante y poco estable; en definitiva, poco natural: la tasa de desempleo no acelerada de la inflación (*Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment*, NAIRU), que puede definirse como una tasa de desempleo en la que nos encontramos en una situación de equilibrio con los precios. La mayor flexibilidad del concepto permite suponer la existencia de múltiples posibilidades de equilibrio, según el momento y el lugar.

¿Qué factores permiten que varíe la NAIRU? Como la representamos —normalmente— en el punto donde se equilibran las curvas de oferta y demanda de trabajo, coincidente con un salario real de equilibrio que vacía el mercado de trabajo, esta tasa estará afectada por factores tales como: *a)* cambios en la composición de la mano de obra; *b)* cambios en la demanda de mano de obra; *c)* cambios en las políticas económicas referentes, tanto al mercado de trabajo como al de bienes y servicios; *d)* cambios institucionales, por ejemplo, sobre los tipos de contrato, sobre las cláusulas de revisión de los mismos, etc.; *e)* nivel de competencia de los mercados; *f)* nivel de descontento social; *g)* actitud hacia la inmigración o emigración; *h)* existencia o no de políticas de rentas, etc. Por tanto, en cada momento y lugar, según el nivel de influencia de factores como los anteriormente expresados, puede existir una NAIRU distinta.

¿Cualquier NAIRU es una tasa óptima de desempleo? Evidentemente no. El hecho de que sea una tasa consistente con un nivel estable de precios no significa que sea una tasa óptima, pues ésta debería ser aquella que maximizase el bienestar económico, y una situación económica en la que la estabilidad de precios se ha conseguido con altos niveles de paro no parece el mejor de los mundos posibles. La NAIRU estaría representada —básicamente— por el desempleo friccional y el estructural, y este tipo de desempleo es suficientemente alto en muchos países en la actualidad, como para que no podamos considerarla como una tasa óptima de desempleo. Lo cual precisaría de la intervención pública para actuar sobre los factores que configuran una NAIRU superior a lo deseable.

7.2.2. La inflación por la vía de la oferta

En la macroeconomía moderna se le ha supuesto una mayor estabilidad a la curva de oferta agregada que a la de demanda agregada, de forma que las variaciones a corto plazo producidas por el ciclo económico son motivadas por las variaciones de la demanda agregada. Sin embargo, el fenómeno inflacionario tiene a veces su origen en *shocks* de oferta que desplazan la curva de oferta agregada hacia la izquierda y hacia arriba, tal como se muestra en la Figura 7.5 (a) y a la curva de Phillips a corto plazo hacia la derecha, tal como se muestra en (b). Lo cual pone de manifiesto que la curva de oferta agregada y la curva de Phillips son dos formas diferentes de expresar la misma relación. Si añadimos el término β para que mida las perturbaciones de la oferta, es decir, los efectos de los *shocks* de oferta comentados anteriormente. La expresión completa de la curva de Phillips es la siguiente:

$$\pi = \pi^e - \varepsilon(u - \bar{u}) + \beta$$

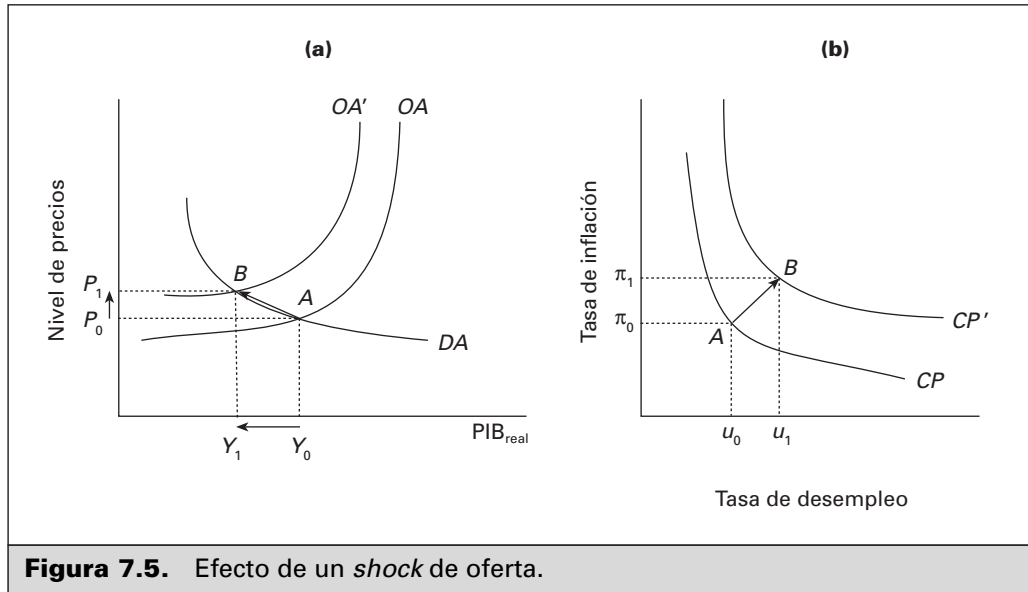


Figura 7.5. Efecto de un *shock* de oferta.

donde el primer término de la misma es la tasa de inflación efectiva y el segundo nos mide el componente tendencial [π^e], que establece el nivel esperado de la inflación; el componente de demanda [$-\varepsilon(u - \bar{u})$], que muestra los desplazamientos a lo largo de la propia curva de Phillips, en función del nivel de paro cíclico, y las perturbaciones de oferta [β], que determinan los desplazamientos de la curva por esta causa.

La inflación por la vía de la oferta se plantea como un fenómeno provocado por alzas autónomas de los costes de producción con independencia de la demanda global o sectorial. Las causas de estos movimientos autónomos pueden venir provocadas por alzas en los costes salariales, en los márgenes de beneficios, en los costes de las importaciones o en la elevación de precios administrados y en los impuestos. En las últimas décadas hemos vivido episodios semejantes como consecuencia de aumentos del precio de las materias primas, especialmente los de la energía, y en situaciones de espirales inflacionistas. En definitiva, por un encarecimiento de los costes de la producción, sin un incremento proporcional de la productividad.

El efecto de un *shock* de oferta consiste en una disminución de la producción real y un aumento simultáneo del nivel de precios. En la Figura 7.5 (a) partimos de una situación de equilibrio A , punto de corte de la curva de demanda agregada (DA) con la de oferta agregada a corto plazo (OA). La traslación de ésta hasta OA' situará la economía en un nuevo punto de equilibrio en B , con un alza del nivel de precios, pero también con menor producción y , y por tanto, menos empleo, como puede verse en la Figura 7.5 (b). Los gestores de la política económica se enfrentan en esta situación a la alternativa de incrementar la cantidad de dinero buscando una acomodación de la demanda agregada a corto plazo, o no hacerlo y esperar que los mecanismos automáticos del mercado impulsen esa dinámica.

En el segundo caso, *sin intervención*, la brecha recesiva haría disminuir los costes de los factores de la producción en relación con la productividad, por lo que la curva de

oferta agregada a corto plazo se desplazaría hacia la derecha y abajo, retornando hasta el nivel de pleno empleo anterior, tal como muestra la Figura 7.6 (a).

Sin embargo, los salarios no se reducen con facilidad, y menos en un contexto institucional representado por la existencia de unos sindicatos fuertes, donde esperar que la situación recesiva dure lo suficiente para minar el poder de éstos puede ser costoso, y en muchas ocasiones las autoridades monetarias sufren la tentación de procurar una *acomodación monetaria* que impulse la demanda agregada y minimice los costes en producción y desempleo. En este caso nos trasladaría hacia un nuevo punto de equilibrio en C con un nuevo incremento en el nivel de los precios, tal como muestra la Figura 7.6 (b).

Las espirales inflacionistas

La visión más difundida de cómo se genera un proceso de este tipo fue calificada inicialmente por M. Kalecki como *el conflicto social*. Los intentos de los diversos grupos sociales por mejorar sus niveles de renta y las reacciones en cadena de los demás agentes económicos convierten al proceso distributivo en una pugna cuyo resultado es la inflación. Ésta se convierte en un nuevo mecanismo de redistribución que actuaría sobre los del mercado y los del propio Estado, favoreciendo a los que mantienen posiciones económicas más fuertes y perjudicando a los más débiles. Una vez desencadenado el proceso inflacionario, la indización, aplicada no sobre la inflación del pasado sino sobre las tasas crecientes esperadas, lleva a una *espiral de los precios* y un incremento de los costes de la producción difícil de parar.

Algunos economistas acusan a los salarios de ser los responsables de iniciar dicha espiral, y algunos autores y políticos culpan directamente a los sindicatos de trabajadores. Unos sindicatos fuertes, capaces de incrementar los salarios monetarios de forma continua, provocarán que las empresas trasladen a los precios los incrementos en los costes de la producción. Estos autores ven a los sindicatos exactamente igual que un

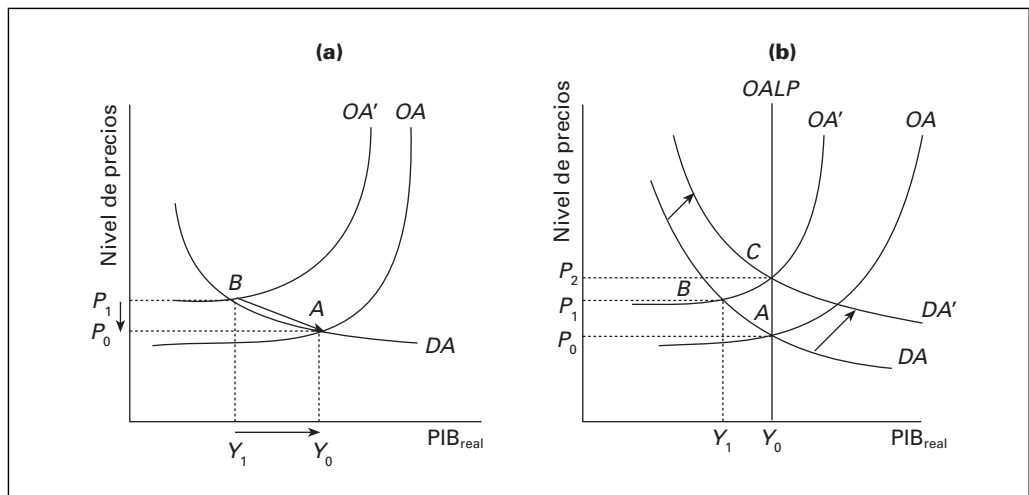


Figura 7.6. Recuperación de un *shock* de oferta sin y con expansión monetaria.

monopolio actuante en el mercado de trabajo, que consiguen incrementos salariales por encima de la productividad laboral a base de confrontaciones y huelgas. Pero para que ello sea posible son necesarias dos condiciones: que los mercados no sean plenamente competitivos y que las autoridades monetarias validen esta dinámica acompañando el crecimiento de la cantidad de dinero en el sistema. De otra forma, el resultado sería la generación de desempleo y el proceso sería mucho más transitorio. Los sindicatos son acusados de preocuparse por las subidas salariales y no por los desocupados, constituyendo lo que se ha venido a llamar el *triángulo incómodo*; es decir, el difícil problema de conciliar el logro del pleno empleo y la estabilidad de precios con unos sindicatos fuertes.

Todo incremento de los costes laborales unitarios (CLU) significa un aumento de los costes de la producción y, por tanto, un desplazamiento de la curva de oferta agregada a corto plazo hacia arriba y a la izquierda. En los años setenta, con unos gobiernos especialmente preocupados por el mantenimiento del pleno empleo, toda brecha recesiva se intentaba atajar mediante una política monetaria expansiva. Lo contrario significaba una apuesta de futuro, sin experiencia de cuán largo podría ser el proceso de desinflación y cuán costoso en empleo.

Por tanto, en estas circunstancias, si las autoridades monetarias están dispuestas a validar el proceso de crecimiento de los precios, para que no se incremente el desempleo, la espiral precios-salarios se pondrá en marcha, tal como se describe en la Figura 7.7.

Partiendo de una situación de pleno empleo, en el punto A , con un nivel de renta nacional real Y_0 y nivel de precios P_0 , la primera contracción de la oferta agregada OA' nos ofrecería un nuevo punto de corte con la curva DA en B , con menor producción y empleo, Y_1 , y mayores precios, P_1 , pero los intentos de acomodación monetaria permitiendo un crecimiento del dinero en circulación, para no cercenar la actividad econó-

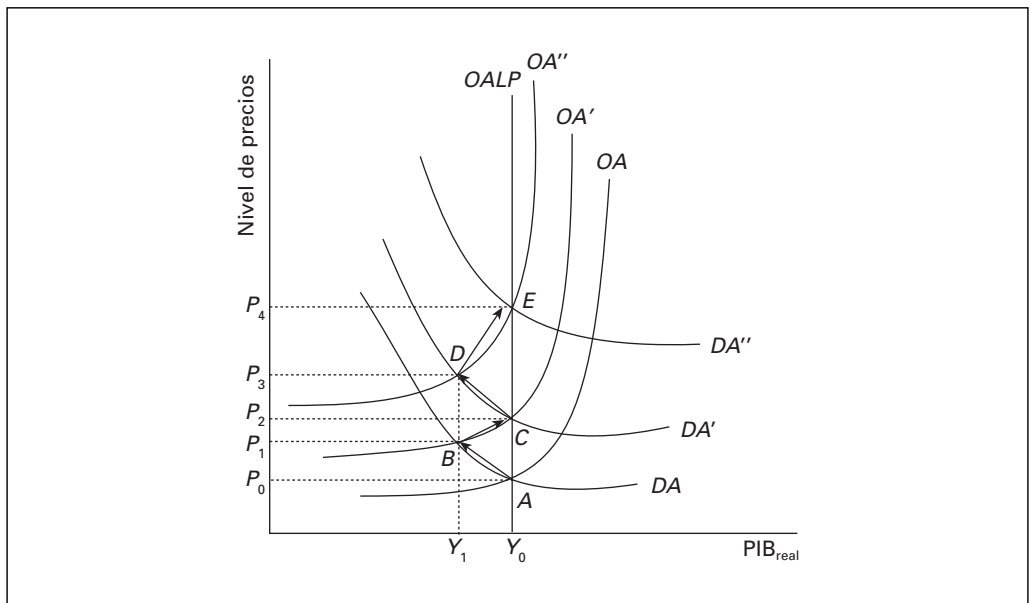


Figura 7.7. Espiral inflacionista.

mica y seguir manteniendo un nivel de producción nacional igual al de partida, evitando que se genere desempleo, expandirá la demanda agregada hasta el nivel más alto DA' con un nuevo punto de equilibrio en C pero ahora con un nivel de precios P_2 . Así, las sucesivas contracciones de la oferta agregada y expansiones de la demanda agregada, en el corto plazo, alimentarán la *espiral inflacionista* hasta que no cese el proceso de acomodación monetaria y/o de crecimiento de los CLU; es decir, de un crecimiento de los costes laborales por persona por encima del crecimiento de la productividad aparente del trabajo.

Pero existen, además, *otras vías* por las que se pueden incrementar los costes, distintas de la pugna distributiva interna. Durante la década de los setenta, las fuertes subidas de los precios del petróleo y otras materias primas, así como la inestabilidad de los tipos de cambios, iniciaron un aumento de los precios, tanto mayor cuanto más dependiente se fuera del exterior, que se corresponderían con una situación de *shocks* de oferta aislados. Por su parte, una subida de *impuestos* tendría el mismo efecto entre el Estado y el sector privado. De todas formas, toda política monetaria acomodaticia que permita un incremento en el nivel de precios es una situación muy inestable, pues genera unas expectativas alcistas que pueden desembocar en una espiral inflacionista.

La política económica más adecuada para combatir un proceso inflacionario de este tipo es lograr el consenso entre los distintos agentes económicos. En este sentido, si se trata de una inflación por pugnas internas, falta de acuerdo, por ejemplo, en materia de negociaciones entre sindicatos y patronales, la política de rentas ha sido un instrumento muy utilizado en algunos países y épocas, desde la Segunda Guerra Mundial. Si se trata, por el contrario, de factores internacionales, el consenso político parece —asimismo— la vía más adecuada como elemento complementario de la ya apuntada política de rentas.

7.2.3. Las explicaciones microeconómicas

Este tipo de planteamientos trata de ver las causas de la inflación como un fenómeno de crecimiento de los costes laborales unitarios (CLU) de las empresas de determinados sectores productivos por encima de los niveles de productividad laboral de las mismas, y no como un fenómeno de carácter estrictamente monetario.

Algunos autores piensan que son *factores estructurales*, debidos a diferencias intersectoriales, las causas de la tendencia inflacionaria de los países desarrollados a largo plazo. En esta línea, economistas como J. Hicks y J. Tobin han señalado la tendencia a la homogeneización de los salarios, con independencia de la productividad de los distintos sectores de la economía. El mercado laboral, a diferencia del mercado de bienes y servicios, tendería siempre a la *emulación* de los niveles de precios (salarios) más elevados, tal como señalara Keynes, por la tendencia de los trabajadores a fijarse más en los salarios relativos que en los absolutos.

En una línea similar, W. Baumol popularizó un modelo de dos sectores, en el que el *sector industrial* está caracterizado por una productividad creciente del factor trabajo, mientras que el *sector de los servicios* posee una productividad laboral que crece mucho más lentamente. Sin embargo, el crecimiento uniforme de los salarios nominales en ambos sectores viene determinado por el de mayor productividad, produciendo una rigidez a la baja tanto de salarios como de precios (véase Capítulo 14, págs. 387-389).

Otros economistas achacan la causa de la inflación al *sector de los servicios*, pero no tanto por cuestiones de productividad como por la *falta de competencia* en el mismo. El sector industrial es un sector donde los precios se rigen, en gran medida, por los mercados internacionales, mientras que los servicios tienen una especificidad en la que los oferentes están en gran medida en situaciones de monopolio u oligopolio, fijándose precios de no equilibrio. Este tipo de procesos suele ser denominado como *inflación dual*⁶.

El efecto Balassa-Samuelson

En teoría, si viviésemos en un mundo de competencia perfecta, donde todos los bienes fuesen plenamente comercializables en un mercado mundial, los precios de los bienes y servicios serían los mismos en cualquier lugar. Pero la realidad es muy diferente; una parte de la producción son bienes y servicios «comercializables» que están sometidos a unas condiciones de competencia en las que se cumpliría el *principio de paridad del poder adquisitivo*, salvo las diferencias que pudieran explicarse por los costes de transportes, los impuestos indirectos y los aranceles. Se trata de lo que podríamos denominar *sector abierto* de la economía. Sin embargo, otra parte de la producción son bienes y servicios «no comercializables»: algunos alimentos perecederos, vivienda y servicios personales, que se producen para mercados muy locales y constituyen lo que podríamos denominar *sector cerrado* de la economía y que tienen un importante peso en el IPC.

El enfoque Balassa-Samuelson trata de explicar las diferencias en las tasas de inflación entre distintas áreas geográficas de una misma zona monetaria, relacionando el comportamiento de los precios del sector protegido de la economía con el crecimiento de la productividad.

Supongamos un ejemplo sencillo de dos países *A* y *B* que producen dos únicos bienes (uno comercializable y otro no comercializable), con dos factores de la producción (capital y trabajo), sin fronteras económicas y bajo el supuesto de libre competencia. En una situación hipotética como la descrita, la tasa de variación de los precios de los bienes del sector abierto respecto de los del sector protegido vendrá dada por la siguiente expresión:

$$\Delta(P_{NC} - P_C) = (T_{NC} / T_C) (\Delta PROD_C - \Delta PROD_{NC}) \quad (1)$$

donde ΔP_{NC} e ΔP_C son las tasas de variación de los precios del sector no comercializable y los del sector comercializable, respectivamente, T_{NC} y T_C son la proporción que representa el factor trabajo en cada uno de los respectivos sectores, e $\Delta PROD_C$ e $\Delta PROD_{NC}$ las tasas de variación de la productividad, asimismo, en ambos sectores. Dado que el sector cerrado (fundamentalmente servicios) de la economía es más in-

⁶ A este respecto, es interesante el planteamiento de W. Nordhaus en «The Flexibility of Wages and Prices. Inflation Theory and Policy», *American Economic Review, Papers and Proceedings*, mayo 1976. El autor plantea la necesidad de analizar las economías occidentales en el contexto de unos mercados duales, donde frente a los mercados productivos, los mercados administrados explicarían el proceso inflacionario.

tensivo en trabajo que el sector abierto (fundamentalmente manufacturas), la ratio T_{NC}/T_C debe ser mayor que la unidad, pero para simplificar supongamos que vale uno, con lo que:

$$\Delta P_{NC} - \Delta P_C = \Delta PROD_C - \Delta PROD_{NC} \quad (2)$$

Ello viene a mostrar intuitivamente que si la productividad crece más deprisa en el sector abierto (bienes comercializables), lo que suele ser usual, la tasa de crecimiento de los precios será mayor en el sector protegido (bienes no comercializables).

La tasa de crecimiento del nivel de precios de un país vendrá dada —entonces— por la media ponderada del crecimiento de los precios en ambos sectores, por lo que:

$$\Delta IPC = \alpha \Delta P_C + (1 - \alpha) \Delta P_{NC} \quad (3)$$

donde α es la participación de los bienes comercializables en el IPC. Despejando ΔP_{NC} en (2) y sustituyendo en (3) obtenemos:

$$\Delta IPC = \Delta P_C + (1 - \alpha) (\Delta PROD_C - \Delta PROD_{NC}) \quad (4)$$

La hipótesis que sustenta al modelo es que los crecimientos salariales serán más intensos en el sector donde más crece la productividad; es decir, en el sector más dinámico, en el sector de los bienes comercializables; por tanto, la tasa de inflación del mismo será cero. Por el contrario, los incrementos salariales del sector protegido, el de los bienes no comercializables, tenderán a homogeneizarse con los del sector abierto, y como su tasa de crecimiento de la productividad es menor, se provoca un crecimiento de sus precios. Por tanto, los niveles de inflación serán tanto más elevados cuanto mayor sea la productividad del sector abierto y mayor la proporción de la producción de bienes en el sector protegido.

En consecuencia, las diferencias de tasas de inflación entre los dos países considerados podríamos expresarla en función de la siguiente ecuación:

$$\Delta IPC^A - \Delta IPC^B = (1 - \alpha) (\Delta PROD_C^A - \Delta PROD_C^B)$$

Este criterio vendría a explicar por qué los países menos desarrollados que inician un rápido proceso de industrialización y apertura al exterior, con fuertes crecimientos de la productividad en el sector manufacturero y con un sector protegido de gran importancia relativa, sufren mayores tasas de inflación que los países más industrializados.

Otros factores microeconómicos. Hay quienes consideran también al mayor grado de *intervencionismo en la economía* como el causante de un cierto nivel de inflación con carácter estructural. Los países más desarrollados dictan cada día un mayor número de normas, sin duda socialmente deseables, pero que encarecen la producción. Entre éstas podrían destacarse: las relativas a la protección del medio ambiente; las destinadas a dotar de unos mayores niveles de seguridad en el trabajo, y los mayores controles en la calidad e higiene de los productos, entre otras. No se trata de volver al pasado, pero sí de reconocer la necesidad de períodos de ajuste de los costes relativos de los bienes y servicios afectados, que se traducen en mayores precios, al menos a corto y a medio plazo.

7.3 ¿POR QUÉ ES NECESARIA LA ESTABILIDAD DE PRECIOS? LOS EFECTOS DE LA INFLACIÓN

Ya hemos señalado que el logro de la estabilidad de precios es una de las metas más importantes de la política económica. Sin embargo, debe reseñarse que el tema de los efectos de la inflación es controvertido, pues éstos son complejos y difíciles de valorar. No obstante, suele existir un consenso generalizado en admitir que la inflación es un fenómeno perjudicial, que exige una atención preferente por parte de la política económica.

En general, el efecto más importante que genera la inflación es una *pérdida del valor del dinero*, con la consiguiente carga de «injusticia social» que provoca en ciertos colectivos sociales perdedores en el proceso, pero muy especialmente en los trabajadores con sueldos fijados en unidades monetarias y en los pensionistas; sin olvidar a las empresas que venden a futuro a precios prefijados o a los prestamistas o adquirientes de títulos de renta fija. Por el contrario, también existirán ganadores, muy particularmente todos aquellos deudores que tengan establecidas sus obligaciones a un tipo de interés fijo, los emisores de títulos de renta fija y, por último, las empresas con trabajadores con salarios fijos en las que la elevación de precios sea superior al incremento de costes.

7.3.1. Los efectos de la inflación perfecta e imperfectamente anticipada

Los agentes económicos que se han acostumbrado a convivir con ciertas tasas de inflación tratan de cubrirse de los efectos negativos anteriormente señalados para los perdedores del proceso. Así, por ejemplo, los contratos se establecerán en función de la inflación esperada al objeto de evitar las pérdidas en las que podrían incurrir. Por otra parte, los prestamistas acordarán un tipo de interés que recoja la elevación de precios esperada, y los trabajadores, por su parte, tratarán de fijar los salarios según su previsión de subida de los mismos. Consiguientemente, en términos generales, puede apuntarse que los efectos de la inflación perfectamente anticipada son muy reducidos. Sin embargo, un análisis más exhaustivo permite reseñar los siguientes:

1. Los denominados «*costes en suelas de zapato*». Como la inflación erosiona el valor del dinero, los agentes económicos tratan de protegerse reduciendo la utilización de monedas y billetes, porque el coste de oportunidad derivado de su tenencia aumenta, dado que el efectivo no genera rendimientos que sí podrían obtenerse invirtiendo el dinero en otros activos que se remuneran a tipos de interés nominales que suben con la inflación⁷. Su denominación se encuentra en el hecho de los mayores desplazamientos que los agentes económicos tienen que realizar a las instituciones donde tienen depositado su dinero para aprovisionarse del mismo cuando necesitan efectivo.

⁷ En cualquier caso, este efecto sólo sería importante en el caso de existir un fuerte proceso inflacionista.

2. Los denominados «*costes de cambio de menú*». La modificación de los precios genera costes. Las empresas deben encargar nuevas listas, folletos, publicidad, etc. La periodicidad con la que deben asumir estos costes dependerá de lo elevada que sea la tasa de inflación. En el caso de que ésta fuera alta, el cambio frecuente de las listas de precios es inevitable. El ejemplo más significativo es el de los restaurantes, de ahí el nombre del efecto.

Los costes de la inflación son —generalmente— más elevados que los anteriormente señalados, puesto que para anticiparnos completamente a sus efectos negativos, todos los mecanismos institucionales de la economía tendrían que estar indizados en función de las variaciones de los precios, y en la práctica esto no es posible, aparte de favorecer la aparición de una espiral inflacionista. Por tanto, además de los efectos anteriores que acabamos de señalar, se producirán otros, en especial cuando la inflación es imperfectamente anticipada, que pueden encuadrarse en dos grandes grupos: efectos interiores y efectos internacionales.

7.3.2. Efectos interiores

Efectos sobre la redistribución de renta y riqueza entre diferentes grupos sociales

Estos efectos se deben a las distintas clases de activos y pasivos que están en manos de los agentes económicos. Pueden producirse entre sujetos del sector privado y entre el sector privado y el sector público.

Dentro del *sector privado*, se producen redistribuciones de renta debido al *retraso temporal de los salarios y las pensiones*, partiendo de la hipótesis de que tanto los salarios como las pensiones se ajustan con un retardo mayor del que lo hacen las subidas de los precios. Por lo que respecta a las redistribuciones de riqueza, hay que diferenciar entre la situación de *deudor* y la de *acreedor*, pues el retraso de los tipos de interés nominales en ajustarse a la inflación permite que los deudores vean devaluadas sus deudas y los acreedores pierdan en el proceso.

Las redistribuciones de renta y riqueza *entre el sector público y el privado*, favorables al primero, provienen fundamentalmente de dos hechos:

1. El Estado, como emisor de dinero, tiene que atender la necesidad de mayores saldos nominales que precisa el sector privado en presencia de procesos inflacionistas, y lo hace a cambio de un flujo de recursos que pasará desde el sector privado al sector público. En muchos casos ocurre gracias a una actuación deliberada de los gobiernos, pues la inflación proporciona una financiación adicional, ya que constituye un impuesto sobre la tenencia de saldos monetarios (*impuesto inflacionario*) (véase Capítulo 12).
2. El segundo hecho precisa una atención especial y hace referencia al sistema impositivo progresivo existente en los países desarrollados. La inflación altera las rentas nominales de los trabajadores y los beneficios de las empresas, pero los tipos marginales se fijan sin anticipar la existencia de inflación, con lo que ésta permite incrementar la carga impositiva y la recaudación, aunque las rentas reales no se hayan incrementado o incluso hayan disminuido. Y aun en el supuesto de

la revisión de los tipos impositivos —al menos temporalmente—, seguiría produciéndose la redistribución de riqueza desde el sector privado al público.

Efectos sobre la eficiencia

La inflación desajusta el sistema de precios, cuya información es imprescindible en el funcionamiento de las economías de mercado, y por ello genera una mayor *incertidumbre*. Los agentes económicos pueden no llegar a distinguir las variaciones en los precios relativos de las del nivel general de precios, por lo que existirá un riesgo adicional al que se enfrentarían los agentes económicos en una situación de inestabilidad de precios, en cuyo caso las variaciones de los precios son interpretadas como variaciones en las condiciones de oferta y demanda.

Supongamos que, como de hecho ocurre, las empresas no modifican los precios de sus productos continuamente. Con el paso del tiempo, los *precios relativos* se irán *desajustando* y no reflejando las auténticas condiciones de mercado. Como no todas las empresas realizan esos ajustes al mismo tiempo, la variabilidad de los precios relativos aumentaría en función del ritmo de la inflación, con lo que el mecanismo de mercado será menos eficiente a la hora de asignar los recursos escasos a los fines más productivos.

Algunos autores han apuntado que la inflación *afecta negativamente al ahorro*, puesto que el sistema fiscal tiende a tratar a los intereses nominales generados por el ahorro como si fueran rentas adquiridas, aun cuando una parte de las mismas sean consecuencia de la tasa de inflación. Así, por ejemplo, un tipo de interés nominal del 2%, en una economía con una tasa de inflación del 3%, obligaría a tributar por ese 2%, cuando en realidad el tipo de interés real sería del -1%. El ahorro se convierte en menos atractivo cuanto mayor sea la tasa de inflación, afectando negativamente a la capacidad de inversión.

En los países con altísimas tasas de inflación, los agentes económicos ven mayores posibilidades de ganancia en la anticipación y en el *empleo especulativo del dinero* que en la inversión productiva. El riesgo empresarial se traslada al riesgo especulativo. La actividad especuladora tiende a generalizarse, pues las posibilidades no sólo de obtener ganancias, sino de perder por no anticiparse, son elevadas. En este contexto, las inversiones que requieren un horizonte temporal a largo plazo sufrirán en mayor medida las consecuencias, pues la anticipación será, en estos casos, más errática y difícil.

Además, los procesos inflacionarios fuertes generan *confusión*, puesto que el dinero tiene también la finalidad de servir de patrón de medida: es la unidad de cuenta, y en ningún ámbito de la ciencia, nadie pretendería usar un patrón de medida que cambie continuamente. Nadie podría imaginarse que un kilo unas veces tuviera 1.000 gramos y otras 1.020 o 958.

Efectos sobre la producción y el empleo

Como corolario de lo anterior, toda disminución de los niveles de eficiencia tiene que traducirse en unos menores niveles de la producción, pero además la inflación afecta negativamente a la propia tasa de crecimiento de la economía. A nivel teórico, se trata de un tema controvertido. Los economistas que creen fervientemente en el principio de la «neutralidad del dinero» piensan que la inflación, como fenómeno monetario, no tiene efectos macroeconómicos. Sin embargo, existen evidencias empíricas en sentido con-

trario, que vienen a demostrar que la inflación sí genera efectos sobre la producción y consiguientemente sobre el empleo.

La inflación afecta, generalmente, a los costes de la producción y las empresas tienen que internalizar esos incrementos de costes perdiendo competitividad. Si la inflación afecta en forma desigual a las distintas actividades productivas, allí donde la competencia sea mayor y, por tanto, sea más difícil trasladar los incrementos de los costes a los precios habrá pérdidas de beneficio, actividad y empleo, dirigiéndose las inversiones hacia los sectores más protegidos y menos eficientes. La principal consecuencia se manifestará en pérdidas de tejido industrial, que es el sector más abierto.

Algunos estudios empíricos demuestran que el costo de estas distorsiones en la producción depende de las condiciones institucionales de cada país, pero para el caso de los Estados Unidos, cuando la tasa de inflación ha sido del 10%, la reducción del PIB se ha estimado entre un 2 y un 3%, mientras que cuando la inflación ha pasado de un 4 a un 2%, la producción se ha beneficiado de un aumento en torno al 1%. La evidencia parece demostrar, por tanto, una relación negativa entre la inflación y el crecimiento económico, al menos cuando la tasa de inflación es muy elevada, y esta cuestión no parece ya tan clara cuando la tasa de inflación es moderada: menos de un 6%.

7.3.3. Efectos internacionales

La forma en la que la inflación se transmite a escala internacional dependerá de las instituciones internacionales que la regulan. En un sistema de tipos de cambios fijos, como el que rigió la economía internacional desde la Segunda Guerra Mundial hasta la quiebra del sistema en 1971, es la oferta monetaria internacional de los países integrados en el sistema la que determina la senda de crecimiento de los precios a nivel, asimismo, mundial. Por tanto, no puede considerarse la oferta monetaria de un solo país, sino la de todos en conjunto.

Efectos sobre el tipo de cambio

Con un sistema de tipos de cambios flexibles, el vínculo inflacionario mundial queda roto. Las diferencias de niveles de inflación de unos países a otros quedan absorbidas por movimientos en el propio tipo de cambio de unas monedas respecto de otras. De forma que los países con mayores niveles de precios verán cómo se va depreciando el valor de cambio de sus monedas. Las diferencias de inflación deben ser explicadas por los problemas de equilibrio interno de cada uno de los países. Sin embargo, convendría precisar —al menos— las siguientes cuestiones. En un mundo con libertad de movimiento de capitales, los tipos de interés reales tienden a igualarse a nivel internacional; por tanto, los tipos de interés nominales deben reflejar las respectivas tasas de inflación. Y por otra parte, los movimientos en el tipo de cambio tendrán influencias sobre las capacidades de exportar e importar bienes y servicios, dado que puede estar apreciado o depreciado.

Finalmente, los países que mantienen sistemas de cambio cuasifijo, como ocurrió en el Sistema Monetario Europeo, o fijo —como ocurre en países que buscan anclas nominales con alguna moneda fuerte, para ganar en credibilidad—, pueden transmitirse los efectos inflacionarios y, además, pueden ser sometidos a presiones por parte de especuladores, que cuando observan que el tipo de cambio no se corresponde con el

nivel que debería tener, dada la situación de equilibrio interno del país, atacan la moneda obligando a devaluarla. Las experiencias pasadas de Italia, Reino Unido y España son ejemplos ilustrativos de dicha situación, en el primer caso, y Tailandia e Indonesia, del segundo. Por tanto, la existencia de un sistema de tipos de cambio fijo obliga —en mayor medida— a la disciplina monetaria y al control de la inflación (véase Capítulo 13).

7.4 LOS COSTES DE LA DESINFLACIÓN. LAS MEDIDAS ANTIINFLACIONISTAS

7.4.1. Los costes de la desinflación

Un banco central para reducir la tasa de inflación debe reducir la tasa de crecimiento de la oferta monetaria, lo cual contrae la demanda agregada y reduce la producción y el empleo. Por tanto, disminuir la tasa de inflación tiene un coste, y a cualquier responsable de la política económica que desee reducir la inflación le debe preocupar conocer qué sacrificio debe asumir el país en término de producción y desempleo. La **tasa de sacrificio**, que es como generalmente se conoce ese coste, depende de la forma de la curva de Phillips a corto plazo. Si ésta es muy plana, el coste será muy elevado; por el contrario, si es muy rígida, ese coste será pequeño.

Los estudios realizados para estimar dicho coste indican que la forma de dicha curva dependerá —fundamentalmente— de las *características institucionales* del país, del nivel inicial de la inflación, de las expectativas sobre la misma y de las medidas utilizadas.

La Figura 7.8 nos muestra como, partiendo de una situación representada por una curva de Phillips a corto plazo CP , las medidas antiinflacionistas que pretenden reducir la tasa de inflación desde P_1 a P_2 nos trasladarán por la curva CP desde el pun-

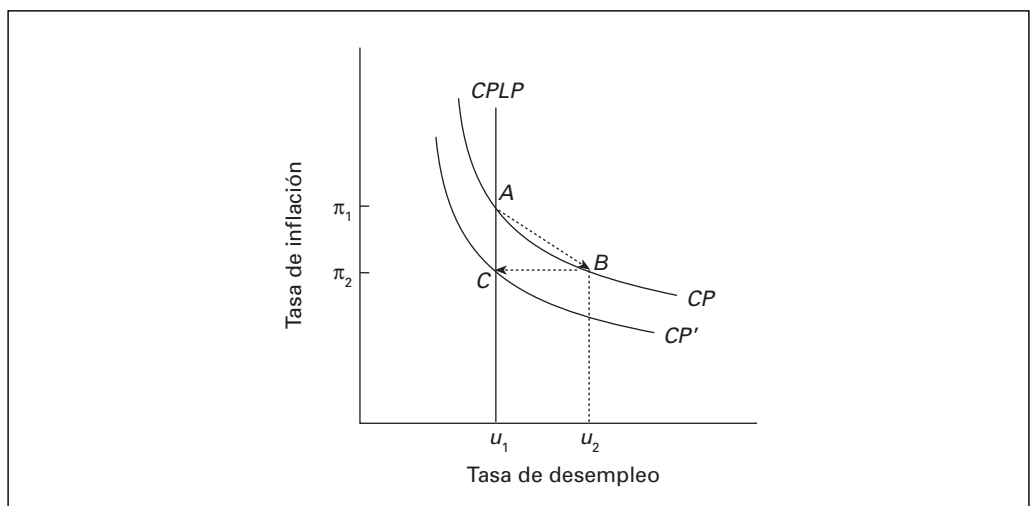


Figura 7.8. La senda del sacrificio temporal.

to A hasta el B , con lo cual el nivel desempleo pasará de u_1 a u_2 . Pero posteriormente, una vez que la inflación se haya reducido consiguiendo el objetivo previsto, las expectativas cambiarán a favor de un menor nivel de inflación, con lo que la curva de Phillips a corto plazo se desplazará hacia dentro, en nuestro caso retornará hasta CP' , con lo que se recuperará la producción y el empleo, hasta situarnos nuevamente al nivel de la NAIRU.

¿Por qué, entonces, cuando las expectativas sobre la tasa de inflación son firmes, la reducción de la misma soporta una tasa de sacrificio tan elevada? La respuesta parece estar en los *efectos asimétricos* de la actividad económica sobre la inflación. La magnitud del efecto inflacionario debido a un exceso de demanda agregada es mayor que el efecto desinflacionario de un aumento de la oferta agregada. Por eso, cuando se está en una situación cercana al nivel de producción potencial, cuanto mayor sea el recalentamiento de la economía, mayor será la tasa de sacrificio que posteriormente hay que soportar.

El análisis coste-beneficio nos enseña que el proceso de *desinflación* debería realizarse de forma que el beneficio social de la reducción sea superior al costo social que determine la tasa de sacrificio. Esto dependerá fundamentalmente de los factores que antes hemos señalado como determinantes de la forma de la curva de Phillips. Si la inflación es elevada y afecta a la tasa de crecimiento de la producción, los beneficios sociales —probablemente— serán superiores a los costes, pero en los casos de reducción de un nivel bajo inflación, los beneficios sociales no están tan claros, por lo que algunos economistas advierten incluso del peligro de caer en una deflación innecesaria.

La *alternativa* que se le presenta a las *autoridades económicas* en caso de decidir reducir la tasa tendencial de la inflación es ¿cómo pagar su coste? De una forma rápida o lentamente. En el caso de un bajo nivel de inflación donde no está claro que los beneficios sociales serán superiores a los costes, la alternativa podría ser: seguir reduciéndola o adaptarse a ella, por medio de la indización de las variables económicas a la tasa de inflación. El lector comprenderá que se trata de decisiones difíciles de tomar cuando el futuro siempre es incierto y los representantes políticos también tienen que pagar el coste de sus errores en votos.

7.4.2. La hipótesis de las expectativas racionales

Algunos economistas, entre los que se encontraban los premios Nobel de Economía Robert Lucas y Robert Barro, se plantearon que si el papel que juegan las expectativas es tan importante en la determinación de la tasa de inflación, el costo de la desinflación no tenía por qué ser tan grave, siempre que éstas cambien a favor. Los economistas habían supuesto, hasta entonces, que las expectativas —sobre la tasa de inflación— se conformaban en función de los valores de las mismas en el pasado (expectativas «extrapolativas») o corregidas en función de los errores de predicción (expectativas «adaptativas») (véase Recuadro 7.3, pág. 182). Pero ¿qué ocurriría si suponemos que los agentes económicos las conforman de una forma racional sobre la base de lo que ocurrirá en el futuro? Que entonces adquiere una vital importancia la *credibilidad* de la política económica. Los agentes económicos esperan que la tasa de inflación sea elevada en el futuro porque las políticas monetaria y fiscal llevadas a cabo por el Gobierno justifican esas expectativas. Si las expectativas dependen de lo ocurrido en el pasado,

la inflación tendencial sólo podría reducirse con un costo muy elevado en producción y desempleo a corto plazo. Pero lo que venían a afirmar los teóricos de las expectativas racionales es que los individuos no cometen errores sistemáticos a la hora de formular sus expectativas, sólo lo hacen de forma aleatoria. De esta manera, si el sistema económico no sufre de alteraciones inesperadas, las expectativas se formarán —en promedio— de una forma correcta.

Por tanto, si la política antiinflacionista es creíble, las autoridades monetarias pueden conseguir el objetivo marcado sobre la inflación con un coste mucho menor de lo que con anterioridad se suponía, ya que los agentes económicos formarán sus expectativas sobre la inflación en función del objetivo futuro y no de la inflación del pasado. De esta forma, la curva de Phillips a corto plazo se desplazaría hacia dentro con rapidez y se evitaría que las expectativas de un mayor nivel de precios, con un menor crecimiento de la oferta monetaria, produzca un desplazamiento descendente sobre la misma curva de Phillips y, por consiguiente, un ajuste con menos producción y más desempleo.

7.4.3. Las medidas antiinflacionistas

Las medidas antiinflacionistas y su intensidad *dependerán*, en gran medida, de las condiciones económicas iniciales. Las características normativas e institucionales del mercado laboral, los acuerdos salariales firmados en función de los mecanismos de indización y la falta de competencia de los mercados dotan de una elevada rigidez a los precios y a los salarios nominales.

En este sentido, siguiendo la metáfora de que los médicos curan una pulmonía pero no un resfriado, las autoridades económicas pueden reducir con más facilidad una hiperinflación que una inflación moderada. En los *casos de una inflación elevada*, el coste en términos de producción puede ser alto y la sociedad estará más dispuesta a asumir los sacrificios necesarios para su reducción de una forma rápida, por lo que es mucho más fácil conseguir aumentar la credibilidad de la política antiinflacionista. Una elevada inflación es un problema grave y se supone que las autoridades económicas están más decididas a resolverlo. Los países con una elevada inflación que la han reducido de forma rápida han visto cómo incrementaban el PIB real y reducían el desempleo de una forma también más rápida.

La experiencia histórica ha demostrado buenos resultados en este tipo de situaciones. Mucho más difícil es atajar una elevada inflación cuando ésta se ha hecho *crónica*. En algunos países latinoamericanos que han sufrido este proceso, los contratos en valores nominales tienden a desaparecer, y la mayor parte de los ciudadanos de estos países han buscado la vinculación de los contratos a una moneda fuerte, generalmente el dólar estadounidense. Una inflación crónica, debido a los mecanismos de indización que rápidamente se ponen en marcha, puede perdurar durante mucho tiempo, y una política de contracción monetaria, con unas expectativas inflacionistas arraigadas, pueden ocasionar un coste en producción y desempleo demasiado alto como para que los políticos se arriesguen a asumirlo. El arraigo de las expectativas evita que se cumplan los objetivos de inflación señalados por los gobiernos, y este fracaso impide que la política antiinflacionista gane en credibilidad, por lo que la solución del problema se complica aún más.

Los países de moneda débil y altos niveles de inflación persistente han tenido que recurrir —en el pasado— al establecimiento de un *ancla nominal* como forma de ganar credibilidad. En los casos históricos de graves hiperinflaciones, ese ancla nominal ha tenido que ser el establecimiento de la convertibilidad en oro. Pero en la actualidad se recurre al mantenimiento de un tipo de cambio fijo convertible con respecto a una moneda fuerte (dólar, euro o yen). Esto sólo puede ser posible en el contexto de un riguroso programa de ajustes, muchas veces impuesto por el Fondo Monetario Internacional, organismo al que muchos países suelen acudir en petición de ayuda. Los elementos fundamentales de estos programas se resumen en la renuncia a la monetización de los déficit públicos, el estricto control del crecimiento de la oferta monetaria y la puesta en marcha de reformas fiscales profundas. Anticiparemos algunas ideas al respecto, pero véanse más adelante los Capítulos 11 (Política monetaria) y 12 (Política fiscal y mixta).

Conviene comentar, siquiera brevemente, algunas de estas cuestiones. La creación de dinero forma parte de la costumbre que tienen algunos gobiernos de países menos desarrollados para financiar el gasto público. El cese de estos derechos de *señoreaje* es fundamental para estabilizar los precios. Lo cual exige una reforma fiscal en profundidad, más fácil de llevar a cabo en los países que poseen una distribución de la renta más igualitaria, por ejemplo los asiáticos, que en los que ésta es muy desigual, como en algunos países latinoamericanos. En el caso de algunos países del Este europeo (p. ej.: Polonia, Hungría, la República Checa y Eslovaquia), con fuertes tasas de inflación inicial, como consecuencia de la liberación de las subvenciones sobre los precios, se han utilizado dos anclas nominales, una sobre el tipo de cambio nominal y otra sobre normas salariales.

Los *tipos de cambios flexibles*, que en un principio parecían una buena solución para atajar los problemas internos desencadenantes de la inflación, se han mostrado como un mecanismo que permite la relajación, pues la depreciación de la moneda garantiza el mantenimiento de los niveles de competitividad externa. Pero un mecanismo de fijación del tipo de cambio no resuelve el control de la inflación, sino que —para ello— es necesario un adecuado programa de medidas macroeconómicas rigurosas, tanto en el ámbito fiscal como en el monetario.

El establecimiento de *medidas antiinflacionistas en los países de bajo nivel de inflación*, pero también crónica, es más complejo y exige mayores dosis de sutileza. Algunos economistas piensan que los beneficios de alcanzar una tasa de inflación cero serían menores que los costes sociales en los que habría que incurrir; por tanto, no merece la pena plantearse; además, la medición de los índices de precios al consumo pueden tener un sesgo al alza, que algunos economistas han determinado, para el caso de algunos países europeos, entre un 1,5 y un 2%. Si eso fuera así, al reducir la tasa estadística de inflación a cero mantendríamos las economías de estos países en una situación de deflación, cuyos graves efectos fueron resaltados por Keynes. El camino seguido por el Banco Central Europeo y otros bancos centrales ha sido el establecimiento de metas sobre la tasa de inflación en torno a un 2%, con lo que se evitarían los problemas anteriormente señalados. Otros economistas —a pesar de todo— abogan por una tasa cero, alegando que sólo ésta es una tasa natural: cualquier otra cifra sería arbitraria.

El establecimiento de *metas de inflación* ha dado mejores resultados que la anterior estrategia basada en el control de algunos agregados monetarios (en términos de alguna de las definiciones de oferta monetaria, usualmente M_3), dado que los mecanismos de innovación financiera puestos en marcha por los intermediarios financieros

para escapar al control monetario convertían a esa estrategia en una quimera. El establecimiento de objetivos directos sobre la inflación ha dado buenos resultados en el proceso de *desinflación*, sobre todo porque ha ido acompañado de reformas institucionales, entre la que destaca el establecimiento de la autonomía del Banco Central a la hora de llevar a cabo la política monetaria, o impidiendo el recurso del Estado a la financiación monetaria del déficit. Todo ello refuerza la credibilidad en la consecución de las metas sobre la inflación futura.

Finalmente, señalar que puesto que el coste de la desinflación se ha mostrado elevado, las medidas para el mantenimiento de la estabilidad de precios parecen —asimismo— necesarias. Entre las medidas más relevantes destacaríamos las siguientes.

Por el lado de la **oferta agregada**, se trata de actuar para incentivar su desplazamiento hacia la derecha, lo que permitirá un aumento de la producción y una reducción de los precios en función de un nivel determinado de la demanda agregada. En este sentido, se pretende atajar las causas que inciden en el incremento de los costes de la producción. Para ello, la *política fiscal* puede permitir el establecimiento de un programa de incentivos para mejorar los niveles tecnológicos de las empresas, así como desgravaciones fiscales que induzcan a invertir para conseguir un ahorro energético, o al uso de determinados tipos de energía.

El establecimiento de *nuevas modalidades contractuales* en el mundo laboral, que permitan a las empresas *crear empleos con menores costes*: por ejemplo, el establecimiento de un salario mínimo diferenciado para jóvenes o bonificaciones de las cuotas de la Seguridad Social para el empleo no cualificado.

La *liberalización de los mercados*, que permitirá mayores dosis de competencia, y la posibilidad de actuar sobre las causas estructurales que permiten un mayor nivel de los precios en determinados sectores de actividad con comportamiento monopolístico.

La *desregulación* en materia económica dentro de ciertas limitaciones. El objetivo perseguido debería ser el procurar que los costes que implican ciertas regulaciones no tengan unos sacrificios muy superiores a los beneficios que de ellas se puedan derivar. Por ejemplo, en materia medioambiental, quizá el coste de evitar niveles de contaminación hasta un 80% sea económicamente soportable; del 80 hasta el 90% sea elevado pero posible, y el establecimiento de cuotas adicionales los conviertan en enormes. Por otro lado, la desregulación de ciertas normas sobre el establecimiento de actividades productivas contribuye de forma positiva a dotar al sistema económico de un mayor grado de flexibilidad.

En el caso específico de los países de la Unión Europea, resolver el *problema de las subvenciones a la agricultura*. Tema difícil por los intereses existentes, pero necesario para evitar que se esté desvirtuando el sistema de precios, en una parte tan importante de la economía de algunos países como es el sector agrario. Los objetivos iniciales de la Política Agraria Comunitaria (PAC) tenían un motivo social: el salvaguardar unas rentas mínimas para los agricultores. Pero el resultado es que los cambios en la demanda alimentaria determinan que exista una demanda de productos no cubierta por la oferta y por tanto más cara, mientras que otros productos menos demandados siguen siendo producidos, pues sus precios están subvencionados, incrementando los excedentes, con el coste que ello está suponiendo para los presupuestos de la Unión. No se trata, pues, de reducir los niveles de renta de los agricultores, sino de financiar sus necesidades personales y no los precios de los productos, que son el principal mecanismo de información de cualquier mercado.

Por el **lado de la demanda**, resultaría conveniente el *mantenimiento de una regla* que permitiera un crecimiento constante y estable de la cantidad de dinero que se inyecta al sistema económico, que fuese compatible —a la vez— con la consecución de la tasa de crecimiento que deseamos de la actividad económica y de la de los precios. Este tipo de regla debería mantenerse, salvo que se deseara reducir la tasa de inflación o el crecimiento económico fuese mayor que el previsto y no se deseara estrangularlo. Todo cambio en la regla establecida deberá hacerse, en cualquier caso, de forma gradual. La actuación de la *política monetaria* sobre la demanda cumple, asimismo, un papel de respaldo a las medidas tomadas para atacar las causas que inciden desde el lado de la oferta, pero en la actualidad tiene que estar coordinada con la política fiscal para que sus efectos conjuntos sobre la demanda y la oferta agregadas sean adecuados.

En este contexto, no puede olvidarse la necesidad de reducir los *déficit públicos* para no incurrir en niveles indeseables. El déficit público financiado fundamentalmente por la vía de emisión de deuda tiende a incrementar los tipos de interés, con los consiguientes efectos negativos para la reactivación económica⁸.

La *política de rentas* puede ser también un buen instrumento a la hora de frenar una espiral inflacionista, para reducir de forma paulatina el crecimiento de los costes salariales por encima de la norma establecida, y para canalizar los beneficios empresariales hacia la capitalización y modernización tecnológica de las empresas, en lugar de ser destinados en gran medida a usos consuntivos (véase Capítulo 14).

Finalmente podría citarse, asimismo, la necesidad de *mejorar* los procedimientos de *recolección de datos* y *elaboración de estadísticas*. El que la información proporcionada sobre los niveles de inflación sea correcta es muy conveniente, pues ya hemos visto la importancia que tienen las expectativas a la hora de conformar el crecimiento de los niveles de precios.

Los economistas hemos asumido —cada vez de forma más generalizada— que los efectos negativos de la inflación superan a sus posibles beneficios. También hemos aprendido que una vez iniciado un proceso inflacionario, éste puede escapar del control de las autoridades monetarias. Por ello, la *desinflación* conseguida durante los años ochenta y noventa, como fruto de una serie de medidas que han obligado en la mayoría de los casos a grandes sacrificios, no deben tirarse por la borda bajando la guardia.

CONCEPTOS CLAVE

- Inflación, deflación y desinflación.
- Índice de Precios de Consumo (IPC).
- Índice de precios al por mayor.
- Deflactor del PIB.
- Inflación subyacente.
- Inflación de demanda, oferta y estructural.
- Curva de Phillips.
- Espiral precios-salarios.
- Expectativas de inflación.
- Tasa natural de desempleo.
- Tasa de desempleo no aceleradora de la inflación (NAIRU).
- Tasa óptima de desempleo.
- Impuesto inflacionario.
- Señoreaje.

⁸ El Capítulo 12 trata pormenorizadamente este tipo de cuestiones.

8

El crecimiento económico

«Si alguna vez hay otra gran síntesis que abarque a la Economía y sus actuales problemas del crecimiento, entonces, los nuevos fundamentos de la misma no serán sólo una teoría general de la economía, sino más bien una teoría general de los asuntos sociales».

M. J. FORES: «No More General Theories?»,
Economic Journal (marzo 1969).

EL objetivo del crecimiento económico, tal como se concibe modernamente, arranca del siglo XVIII. Los primeros economistas centraron el papel fundamental de la naciente Ciencia Económica en el incremento de la riqueza. La revolución burguesa que daría paso al nacimiento del sistema capitalista fue conformando una nueva ideología, sustentada en la bondad del comportamiento egoísta individual como motor de un sistema económico que precisa crecer de forma constante, para así incrementar el bienestar material de la colectividad. El éxito de la obra magna de Adam Smith *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, aparecida en 1776, se debe, en gran parte, al hecho de haber sabido recoger ese sentimiento imperante en la sociedad y haber construido una teoría sobre el comportamiento económico que era un reflejo del mismo.

La característica fundamental del mundo feudal existente con anterioridad a la revolución burguesa fue el estancamiento, tanto en lo económico como en lo social o en el mundo de las ideas. A partir de la Revolución industrial es realmente cuando se inicia una nueva época en la historia de la humanidad: la era del mundo moderno, la era del crecimiento económico, con sus virtudes y sus defectos.

8.1 CONCEPTO E IMPORTANCIA PARA LA POLÍTICA ECONÓMICA

El crecimiento económico ha sido definido de múltiples formas. Los economistas que han tratado este tema han puesto el énfasis —en ocasiones— en determinados aspectos o consecuencias del mismo que deseaban resaltar. Pero en líneas generales, la mayoría de los economistas consideran que el **crecimiento económico** *consiste en la expansión del PIB potencial de una zona geográfica determinada (región, país, conjunto de países...)*. Lo cual representaría una ampliación de la frontera de posibilidades de la producción en ese territorio considerado. Es decir, las cantidades máximas de productos que se pueden obtener, dadas unas disponibilidades de factores de producción y una capacidad de generación o adquisición de tecnología. Por tanto, el crecimiento económico es un hecho que acaece a largo plazo.

Parece interesante distinguir —asimismo— el concepto de **crecimiento sostenido**, que sería aquel que se consigue aprovechando al máximo las capacidades productivas del país. Es decir, una tasa de crecimiento de la producción suficiente y sostenida, que permita mejorar el nivel de vida de la población. La política macroeconómica de estabilización estaría preocupada por conseguir mantener esa senda del crecimiento sostenido en el corto plazo. Pero actualmente existe una especial sensibilidad por las posibilidades de que ese tipo de crecimiento pueda perpetuarse en el tiempo sin agotar los recursos naturales que nos han sido legados. En este sentido, el concepto de **crecimiento sostenible** haría referencia al tipo de crecimiento que permite que las generaciones futuras puedan disfrutar de los mismos recursos medioambientales que las generaciones precedentes. Cuando empleamos el término crecimiento sostenible nos estamos refiriendo más a la forma en que se logra el crecimiento de la economía que a la amplitud del mismo.

8.1.1. La tendencia histórica hacia el crecimiento económico

Nos encontramos ante un tema ciertamente controvertido, ya que los economistas de los países industrializados tienden a generalizar y modelizar desde la perspectiva del comportamiento histórico de sus respectivas economías. Sin embargo, desde los países subdesarrollados se alzan, asimismo, voces que claman ante el escaso beneficio que obtienen del crecimiento económico generado a nivel internacional y acerca del ensanchamiento de las diferencias entre el bloque de los países más ricos y el de los más pobres. Por otra parte, en las últimas décadas hemos visto también cómo algunos países comenzaban una vertiginosa carrera hacia el crecimiento económico y han desarrollado industrias en las que son altamente competitivos. Ante estas evidencias, la teoría económica ha ofrecido planteamientos no siempre ampliamente aceptados y que han precisado de una paulatina revisión en el plano de las ideas.

Con la perspectiva del tiempo, pueden observarse algunas **tendencias** en la senda del crecimiento económico que han marcado fuertes diferencias en los niveles de vida de los países. Entre éstas podríamos destacar:

- a) En los países desarrollados, la tasa sostenida de crecimiento de la producción ha sido mayor que el incremento de la población, por lo que se ha ido mejorando

los niveles de vida de sus ciudadanos. Esto ha sido posible, en gran medida, por los mayores niveles educativos que han permitido el doble efecto de reducir las tasas de natalidad e incrementar la productividad del trabajo, lo que ha redundado en mayores niveles salariales y beneficios para las empresas. El progreso técnico y los avances tecnológicos han contribuido —asimismo— de una forma destacada al crecimiento económico de estos países.

- b) Los beneficios empresariales han sido crecientes a largo plazo; sin embargo, han sufrido de ciertos niveles de oscilación en el corto plazo, acordes con los procesos cíclicos por los que pasa la economía.
- c) La relación capital-producto tuvo un fuerte descenso en la década de los años treinta, pero desde la Segunda Guerra Mundial parece mantenerse en el tiempo, con pequeñas oscilaciones coyunturales.
- d) Los países más atrasados están inmersos en la trampa del equilibrio a bajo nivel, en la cual el crecimiento de la producción no supera de forma sostenida al de la población, por lo que la brecha en los niveles de vida entre los más ricos y los más pobres es cada vez más acusada.

Otros países han tenido comportamientos variables en el tiempo. El Cuadro 8.4 (pág. 214) nos muestra cómo han evolucionado algunos países en el siglo XX, en función de los bloques anteriormente descritos. Los países ricos incrementaron de forma notable la renta real por persona en las décadas de los cincuenta y los sesenta, y posteriormente han seguido creciendo aunque a un ritmo algo menor. Los países emergentes crecen fuertemente a partir de los setenta, a pesar de mantener mayores tasas de crecimiento de la población. Las naciones más pobres están prácticamente estancadas. Por su parte, los países hispanoamericanos mantuvieron un buen tono expansivo a principios del siglo XX, pero en las últimas décadas crecen más en población y menos en renta por persona. Por ejemplo, Argentina alcanzó una renta por persona similar a la de algunos países europeos en el primer tercio del siglo XX y luego —sin embargo— ha ido claramente perdiendo posiciones en términos comparativos.

8.1.2. El crecimiento económico como objetivo prioritario de la política económica

Aunque los análisis y propuestas acerca de las causas del crecimiento económico son bastante antiguas, nacen con la Ciencia Económica, la explicitación de éste como un objetivo de la política económica es mucho más reciente. Fue a partir de la década de los sesenta, en pleno auge de la llamada guerra fría, cuando el reto intersistemas aparece como una razón más para lograr mantener altas cotas de incremento del producto nacional. Es entonces cuando se puede afirmar que aparece el *boom* del crecimiento económico. Los países occidentales y los del este de Europa —empeñados en la reconstrucción y despegue de sus economías abatidas, tanto por la crisis como por la guerra— elevaron el crecimiento económico a objetivo de primer rango. Curiosamente, la escasa capacidad de las economías planificadas del este de Europa para mantener ritmos de crecimiento económico similares a los de los países occidentales abrió, en las últimas décadas del siglo XX, una enorme brecha en los niveles de vida de ambos tipos de sociedades, con consecuencias de sobra conocidas.

Esto ha sido así, porque sabemos —hoy día— que el crecimiento económico es un proceso acumulativo, en el que el mantenimiento de mayores tasas de crecimiento de la producción se transforma en importantes diferencias en los niveles de vida de la población en el plazo de unas décadas, pues siempre que el crecimiento de la producción sea a un ritmo mayor que el de la población, crecerá la renta per cápita. Así, por ejemplo, Estados Unidos ha multiplicado su PIB por más de 15 desde principios de siglo, alcanzando unos altos niveles de renta per cápita, como puede comprobarse en el Cuadro 8.4.

El mantenimiento de un nivel mayor o menor de crecimiento sostenido logra grandes diferencias en relativamente poco tiempo. De ahí que los economistas demos tanta importancia al logro de pequeñas diferencias en la tasa del crecimiento de la producción del país. Las maravillas que puede lograr el interés compuesto puede comprobarse aplicando la denominada *regla del 70*, que consiste en dividir este número por la tasa media de crecimiento de un país para saber el número de años que —aproximadamente— se necesita para duplicar el nivel de su producción. Un país en el que la renta crezca al 2% precisará 35 años en duplicarla, pero otro que lo haga al 5% lo hará tan sólo en 14 años. Es posible —por esta vía— comprobar que pequeñas diferencias en la tasa de crecimiento económico proporcionan grandes brechas en los niveles de vida a lo largo del tiempo.

El crecimiento económico es —en definitiva— una de las mejores armas para luchar contra la pobreza. El crecimiento *reduce el peso de la escasez* y permite disfrutar de más bienes y servicios, sin la necesidad de la reducción en el consumo de otros que nos impone la frontera de posibilidades de la producción, ya que lo que realmente hacemos es desplazarla hacia fuera.

Desde la Segunda Guerra Mundial, Japón, con unas tasas sostenidas de crecimiento anual de la producción de alrededor de un 8%, ha logrado superar a la mayor parte de los países occidentales en cuanto a niveles de renta per cápita, convirtiéndose en uno de los países más ricos del mundo. En este sentido, algunos países del sudeste asiático, que llevan más de una década creciendo a tasas próximas al 10% —de mantener esa dinámica—, probablemente logren situarse al nivel de los más ricos en pocos años.

El crecimiento económico es un factor clave, una condición *sine qua non*, para tener éxito a largo plazo. No es de extrañar, por tanto, que ante el escaso ritmo de crecimiento que han registrado muchos países occidentales en los últimos años, prácticamente en todos los programas de política económica se incluya la prioridad de hacer retornar a sus economías a unas tasas de crecimiento más elevadas, que sean compatibles con la estabilidad y la creación de empleo neto.

En resumen, las **razones** por las que el crecimiento económico se ha convertido en un **objetivo prioritario** de la política económica son básicamente las siguientes:

- El crecimiento económico es un *proceso acumulativo* que permite el incremento del nivel de vida de la población. Iniciado este proceso y con el acceso de la población a niveles educativos más elevados, la exigencia de mayores niveles de consumo es permanente.
- Los países subdesarrollados sólo serán capaces de romper el círculo vicioso de la pobreza mediante *altas tasas de crecimiento del PIB, sostenidas en el tiempo*.
- Un proceso de crecimiento económico sostenido con unas tasas de crecimiento adecuadas, a estimar según las peculiaridades de cada país, sería *la mejor garantía* para evitar la mayor lacra social que padecen muchos países: el paro.

- Un mayor nivel de renta global *facilita los procesos de redistribución de la misma*.
- Conseguir que ese crecimiento sostenido sea además *sostenible*, lo cual tiene que ver con la forma en que ese crecimiento se obtiene, si es sobreexplotando los recursos naturales o renovándolos, es una obligación moral para con las generaciones futuras.

Por todo ello, el conocimiento de los factores que determinan el crecimiento económico ha sido siempre una preocupación importante de los economistas.

8.2 VARIABLES BÁSICAS E INDICADORES. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EL CORTO Y EN EL LARGO PLAZO

Aunque en la Ciencia Económica el crecimiento económico es un tema a tratar en el ámbito del largo plazo, desde la óptica de la política económica, y a pesar de que la distinción puede considerarse artificial, cabe diferenciar entre el crecimiento económico como **objetivo a corto plazo** y el crecimiento como objetivo a largo plazo. Desde el primer punto de vista, que corresponde al campo de la llamada *política coyuntural*, la atención se centra en lograr que la economía de un país **crezca de manera estable y sostenida**, de forma que su producción total aumente experimentando las mínimas variaciones posibles con respecto a su capacidad potencial. En definitiva, lo que se busca es reducir al máximo las fluctuaciones de la economía en relación con un determinado nivel de empleo de los recursos, que se considera compatible con una cierta estabilidad de los precios.

Por el contrario, desde una **perspectiva a largo plazo**, lo que normalmente preocupa a la política económica es actuar sobre aquellos factores que se consideran claves para **mejorar la capacidad de crecimiento** de una economía (inversión productiva, inversión en capital fijo social, aumento de la población ocupada, mejora del capital humano, progreso tecnológico...), al tiempo que se intentan remover las causas y factores que *obstaculizan* su crecimiento, incluyendo en este punto los aspectos institucionales y extraeconómicos, en general.

8.2.1. El crecimiento económico en el corto plazo

La política económica coyuntural pretende el logro de un **crecimiento estable y sostenido** de la economía, lo que supone —en definitiva— que la tasa de crecimiento efectivo (real) de la misma se ajuste lo más posible a sus posibilidades actuales de crecimiento potencial. Si definimos el **PIB potencial** como el nivel de producción que es compatible a medio plazo con una tasa de inflación constante (y no como el «máximo» nivel de producción que podría lograrse con la dotación de factores que tiene una determinada economía) y el **PIB efectivo (o real)** como el nivel de producción que verdaderamente logra una economía en un momento-período dado, lo que la política económica debe pretender a corto/medio plazo es que las **brechas deflacionistas** (PIB potencial > PIB efectivo) se reduzcan siempre al mínimo, y que las posibles **brechas inflacionistas** (PIB potencial < PIB efectivo), o bien no se produzcan, o bien puedan ser corregidas y controladas.

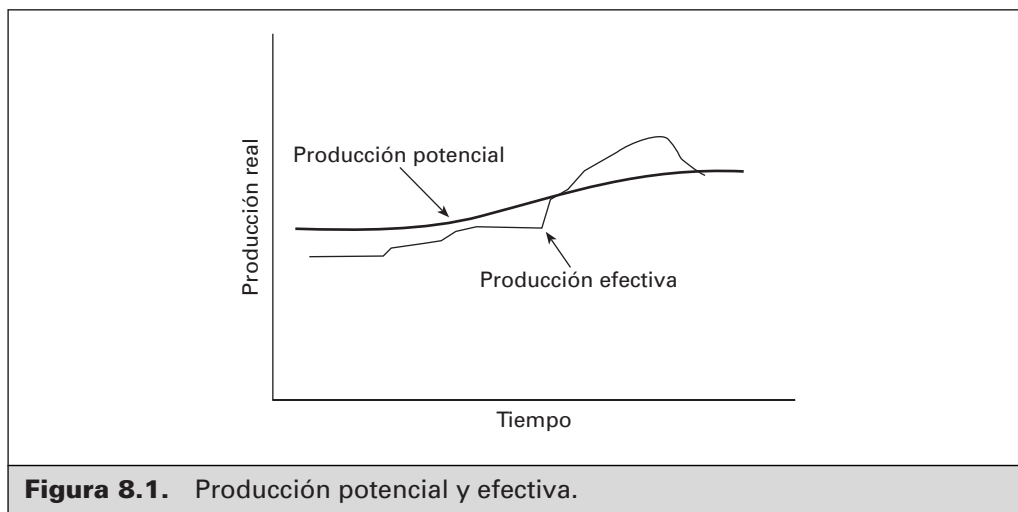


Figura 8.1. Producción potencial y efectiva.

La Figura 8.1 muestra el hipotético comportamiento del PIB efectivo de una economía en relación con la tendencia estimada para su PIB potencial. Las fluctuaciones del primero dan lugar a la existencia de **brechas** (*gaps*) como las antes indicadas con respecto al «potencial» productivo calculado. Sólo cuando el PIB potencial y el PIB efectivo se ajustan, la economía alcanza una situación de *pleno empleo*. Pero es importante señalar que no se tratará del *pleno empleo total y absoluto* de los factores disponibles, sino de un nivel de ocupación de estos últimos, que se estima que es compatible con una determinada tasa de inflación, la cual normalmente será reducida.

En el modelo de oferta y demanda agregadas, las variaciones de la demanda agregada de la economía son las que determinan los volúmenes del PIB en términos reales, en el corto plazo. La Figura 8.2 viene a representar cómo sucede este hecho. La oferta agregada a largo plazo es una constante en el corto plazo; por tanto, las variaciones de

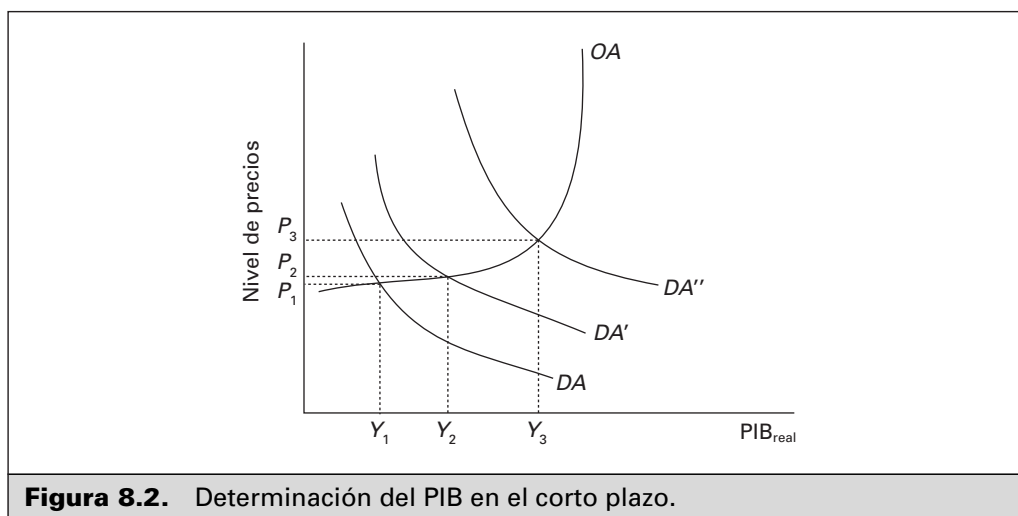


Figura 8.2. Determinación del PIB en el corto plazo.

la producción nacional vienen determinadas por las variaciones de los componentes de la demanda agregada, muy en especial el de la inversión por el efecto multiplicador que conlleva, tanto para acelerar como para desacelerar el crecimiento de la producción. El papel de la inversión es muy distinto en el corto y en el largo plazo. En el primer caso, toda actividad que genere un aumento de los ingresos de los individuos incrementaría la demanda agregada y, por tanto, la producción. Desde este punto de vista, actividades nocivas para el futuro son contabilizadas en términos positivos. Sin embargo, en el largo plazo, lo realmente importante para una economía son los factores que permiten aumentar su capacidad productiva. No es lo mismo destruir una vivienda que construirla, aunque en el corto plazo el primer caso genere ingresos y haga aumentar el PIB del país. Si volvemos a la Figura 8.2, el *crecimiento sostenido* de una economía lo proporciona el mantenimiento de la demanda agregada lo más a la derecha posible sin desequilibrar el nivel general de los precios.

En términos de política coyuntural, las relaciones entre el PIB potencial y el PIB efectivo deberían servir, en una determinada economía, para detectar la conveniencia de *actuar* en algún sentido *sobre la demanda agregada*, bien sea para impulsarla (en el caso de una brecha deflacionista) o para controlarla y reducirla (cuando estamos en una brecha inflacionista). La política macroeconómica puede asumir así, principalmente mediante los instrumentos monetarios y fiscales, la responsabilidad de llevar a cabo los necesarios ajustes para intentar *suavizar* (difícilmente eliminar) las fluctuaciones cíclicas que experimentan las economías de mercado.

El **indicador más utilizado** para conocer el crecimiento económico en el **corto plazo** es la tasa anual de aumento de la producción (PIB) en términos reales, puesto que este indicador, a pesar de los problemas que se le han achacado, es el utilizado para realizar comparaciones internacionales. En el Cuadro 8.1 hemos recogido la evolución reciente de las tasas de crecimiento económico en algunos países de la OCDE, donde podemos observar:

- Los niveles medios de las tasas de crecimiento para el período 1962-1973, es decir, con anterioridad a la crisis internacional.
- Unos años seleccionados, tales como los posteriores a los dos *shocks* energéticos (1974 y 1980) y un año intermedio (1978).
- Las tasas de crecimiento en varios años de las últimas décadas. El Cuadro 8.2 nos muestra, por su parte, cómo han evolucionado las tasas de crecimiento del PIB de algunos países hispanoamericanos, y el Cuadro 8.3, las de otros países emergentes.

Los datos del Cuadro 8.1, referente a los países de la OCDE, nos muestran algunas peculiaridades:

- La caída en las tasas de crecimiento desde el inicio de la crisis de 1973, no recuperándose los niveles anteriores.
- Las fuertes tasas de crecimiento de Japón y su posterior recesión económica.
- Cómo los dos *shocks* energéticos incidieron con más fuerza en los países más industrializados.
- Los movimientos coyunturales por los que pasa la actividad económica, que nos muestran una salida de la crisis en la segunda mitad de los ochenta, una nueva

Cuadro 8.1. Crecimiento del PIB en algunos países de la OCDE (En términos reales)

	1962-1973	1974	1978	1980	1984	1988	1991	1993	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2006
EE.UU.	4,2	-1,3	4,8	-0,5	7,0	4,2	-0,5	2,7	3,6	4,4	4,4	3,7	0,5	2,2	3,1	3,3
Japón	10,1	-0,3	4,9	3,6	3,9	6,2	3,1	0,4	3,5	-1,1	0,1	2,8	0,4	-0,3	2,7	2,2
Alemania	4,5	0,5	3,0	1,0	2,8	3,7	5,0	-1,1	0,8	1,7	1,9	3,1	1,0	0,2	-0,1	2,8
Francia	5,6	3,2	3,4	1,6	1,3	4,2	1,0	-0,9	1,0	3,6	3,2	4,2	2,1	1,1	0,5	2,0
R. Unido	3,2	-1,5	3,6	-1,9	2,4	5,2	-1,5	2,3	2,6	3,1	2,8	3,8	2,1	1,6	2,2	2,8
Italia	5,1	4,1	3,6	4,1	2,6	3,9	1,4	-0,9	1,1	1,7	1,7	3,2	1,7	0,4	0,4	1,9
España	6,9	5,7	1,5	1,3	1,5	5,2	2,5	-1	2,4	4,3	4,2	4,2	2,8	2,0	2,4	3,9
Grecia	7,4	-3,6	6,7	1,8	2,8	4,5	3,1	-1,6	2,4	3,4	3,4	4,4	4,0	3,9	4,2	4,3
Portugal	7,0	1,1	2,8	4,6	-1,9	4,9	2,3	-1,1	3,6	4,6	3,8	3,4	1,8	0,5	-1,3	1,3
Turquía	6,3	8,5	2,9	-1,1	6,7	2,1	0,9	8,0	7,0	3,1	-4,7	7,4	-7,5	7,9	5,8	6,1
Rep. Checa								2,6	4,8	-1,0	0,5	3,3	3,1	2,0	2,9	6,1
Hungría								2,9	1,3	4,9	4,2	5,2	3,8	3,5	2,9	4,0
Polonia								5,2	6,0	4,8	4,1	4,0	1,0	1,4	3,7	5,8

Fuente: *Perspectives Économiques de l'OCDE*, varios años. Los datos correspondientes a República Checa, Hungría y Polonia de 1993 corresponden a 1994, año en el que se inicia la serie para estos tres países.

fase recesiva que se inicia —en casi todos los países considerados— en 1991 y una nueva fase expansiva a partir de 1996.

- Los países más industrializados mantienen ciertas regularidades en la evolución de sus tasas de crecimiento del PIB, que viene a demostrar la influencia del ciclo económico internacional¹.
- Los países hispanoamericanos (véase Cuadro 8.2) mantienen una tendencia más errática, que viene a demostrar el mayor peso de las condiciones internas de sus respectivas economías. Estos últimos cuando crecen lo hacen con tasas elevadas, pero los años en que decrecen son, asimismo, abundantes.
- El Cuadro 8.3 muestra el comportamiento de algunos países que mantienen altas tasas de crecimiento del PIB en los últimos años, y el caso de Rusia.

INTERNET.—Para obtener enlaces con datos de interés sobre **crecimiento y desarrollo económico**, puede consultarse —en el portal Econlinks— la página web <http://campusvirtual.uma.es/econlinks/TE/desarrollo.htm>

8.2.2. La estimación del PIB potencial

El concepto de PIB potencial se ha considerado, al menos teóricamente, como una herramienta muy útil para el análisis macroeconómico. En el corto plazo, porque, como

¹ Con la excepción de Japón en los últimos años.

Cuadro 8.2. Crecimiento del PIB en algunos países hispanoamericanos (En términos reales)

	1981- 1990	1991- 2000	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2006
Argentina	-0,7	4,4	10,6	9,6	5,9	5,8	-2,8	5,5	8,1	3,9	-3,4	-0,8	-4,4	-10,5	8,1
Bolivia	0,2	3,6	5,4	1,7	4,2	4,8	3,7	4,1	4,2	4,6	0,4	2,3	1,5	2,8	4,6
Chile	3,0	6,1	7,3	11,1	6,6	5,1	8,5	7,4	7,1	3,4	-0,8	4,5	3,4	2,2	4,0
Colombia	3,7	2,6	2,0	4,1	5,2	6,1	5,8	3,1	2,0	0,2	-4,2	2,9	1,5	1,8	6,8
Ecuador	1,7	1,9	5,0	3,0	2,2	4,4	2,3	2,9	3,4	0,4	-6,3	2,8	5,1	3,3	4,2
México	1,8	3,5	4,2	3,7	1,7	4,6	-6,2	5,2	6,8	4,8	3,6	6,6	-0,2	0,7	4,8
Perú	-1,2	4,2	2,5	-0,9	5,7	13,6	8,6	2,5	6,7	-0,5	0,9	2,8	0,3	4,9	8,0
Venezuela	-0,7	2,0	10,5	-0,4	-3,7	5,9	3,4	0,2	6,4	0,2	-6,1	3,2	2,8	-8,9	10,3

Fuente: CEPAL hasta 1994 y Centro de Economía Internacional desde 1995.

hemos visto anteriormente, permite detectar los desajustes que se producen en el crecimiento de una economía como consecuencia de las fluctuaciones cíclicas. En el largo plazo, porque define la línea tendencial de crecimiento a la que puede aspirar una economía, manteniendo un nivel de empleo que no desencadene tensiones inflacionistas que fuercen a adoptar políticas de ajuste.

Los métodos ensayados para la estimación del PIB potencial han sido bastante numerosos. A título informativo, ya que no podemos entrar en detalles y derivaciones que estarían aquí fuera de lugar, cabe destacar los tres aspectos siguientes.

Estimación vía tasa natural de paro

La aportación clave en este terreno correspondió a Arthur Okun, uno de los primeros presidentes del Consejo de Asesores Económicos del presidente norteamericano, quien en 1962 propuso la existencia de una relación estable que vinculaba la diferencia entre la tasa de paro real y la natural, con la producción potencial y la efectiva. De dicha

Cuadro 8.3. Crecimiento del PIB en algunos países emergentes (En términos reales)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2006
China	10,5	9,6	8,8	7,8	7,1	8,0	7,5	8,0	10,7
Corea	8,9	7,0	4,7	-6,9	9,5	8,5	3,8	7,0	5,0
Indonesia	8,2	8,0	4,5	-13,1	0,8	4,9	3,5	3,7	5,5
Rusia	-4,1	-3,6	1,4	-5,3	6,3	10,0	5,1	4,7	6,7
Irlanda	9,9	8,1	11,1	8,7	11,3	10,0	6,2	6,9	6,0

Fuente: Centro de Economía Internacional y *Perspectives Économiques de l'OCDE*.

relación, calificada como «ley», aunque más bien se trataba de una regularidad empírica, se infería que:

$$\tilde{Y} = Y + [g(u - \bar{u})/100]$$

donde \tilde{Y} e Y son el PIB potencial y el real, u y \bar{u} la tasa de paro registrada y la natural, y g el coeficiente de Okun. Este coeficiente se estimó estable, y la tasa natural de desempleo en torno al 4%, referida a un período en el que se consideraba que el mercado laboral había estado en equilibrio y en una posición equiparable al «pleno empleo». Todo ello permitía deducir que la tasa de desempleo de Estados Unidos disminuía cuando el crecimiento era superior a la tasa tendencial del 2,25%. Más concretamente, la tasa de desempleo debía disminuir medio punto por cada punto porcentual de crecimiento del PIB efectivo, siempre que éste estuviese situado por debajo de su nivel potencial. Sin embargo, el transcurso del tiempo fue dañando la idea de la constancia del parámetro g y de la propia «ley» de Okun, donde el *stock* de capital no jugaba un papel explícito, hasta convertirla en un antecedente histórico, aunque de notable interés.

La vía de los ajustes de tendencias

Uno de los métodos más simples que se han aplicado para estimar el PIB potencial de algunos países ha sido ajustar su trayectoria a los puntos máximos (picos) de una serie histórica del PIB del país, o bien ajustar una tendencia a una serie temporal tomada como referencia. En el primer caso, se supone que el «potencial» de crecimiento viene determinado a medio plazo por los ejercicios en los que la economía consigue un nivel de producción más elevado, mientras que en el segundo el ajuste da como resultado una tasa sensiblemente inferior. En términos de política económica, la hipótesis subyacente en este segundo caso es que la economía puede llegar a sobrepasar la tasa media de crecimiento estimada, mientras que en el primero el PIB potencial calculado constituiría un «techo» que no parece conveniente superar.

Estimaciones vía modelos econométricos

Generalmente, toman como punto de partida funciones de producción donde el nivel productivo se relaciona con el grado de utilización de los factores (capital, trabajo esencialmente, aunque a veces también con estimaciones para el progreso técnico). El grado de utilización de los mismos compatible con una determinada tasa de inflación se asocia, en el caso del empleo, a la estimación de una tasa natural de paro.

A partir de las técnicas econométricas más usuales, la estimación del PIB potencial suele llevarse a cabo por dos procedimientos. El primero es el de las estimaciones *secuenciales*, así llamadas porque en ellas se realiza la estimación sucesiva de la tasa natural de paro, la función de producción y el PIB potencial. El punto de partida suele ser la estimación de una tasa natural de paro, resolviendo a largo plazo una función de Phillips ampliada. Dicha tasa permite calcular más tarde el empleo potencial que, mediante una función de producción estimada de forma independiente, conduce a definir la senda de crecimiento de la producción no aceleradora de la inflación.

Un procedimiento alternativo al anterior es el de la estimación *simultánea* de un conjunto de ecuaciones integrado por la función de producción, la ecuación de precios, la ecuación de salarios y una ecuación que permita estimar los determinantes cíclicos y estructurales de la tasa de paro.

8.2.3. El crecimiento económico en el largo plazo

El objetivo **crecimiento económico** visto desde la óptica del **largo plazo** se orienta a mejorar el potencial de crecimiento de una economía, movilizandolos factores que son decisivos para ello y eliminando las posibles restricciones, lo que —sin duda— es muy difícil que pueda lograrse en un horizonte a corto e incluso a medio plazo. Por el contrario, lo que sí parece deseable desde esta última perspectiva es que la economía en cuestión consiga tasas de crecimiento muy próximas a la capacidad potencial de producción estimada en esos momentos, que deberá ser compatible con el mantenimiento de la estabilidad de precios y un nivel de empleo adecuado.

En el largo plazo, lo realmente importante es la **evolución** de la **oferta agregada**, que en este caso representa el límite de producción que se puede alcanzar y por ello la presentamos como una línea vertical. La Figura 8.3 nos indica cómo se desarrolla esta evolución.

En lo relativo a la *cuantificación de este objetivo*, los indicadores económicos más utilizados han sido la **producción nacional** (PIB) y/o la **renta (o ingreso) nacional por persona**. Durante mucho tiempo, las tasas de incremento de la producción nacional por persona, medidas en valores constantes, han servido como el indicador del crecimiento económico en el largo plazo.

Desde este punto de vista, nos acercamos también al concepto de *desarrollo económico*, que se trata de un término más complejo que suele venir aparejado con el creci-

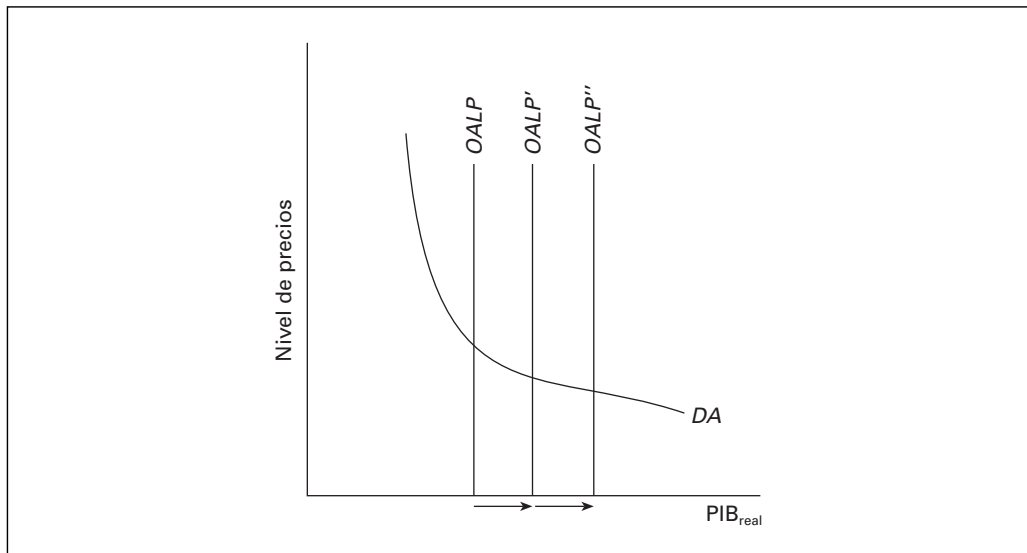


Figura 8.3. El aumento de la capacidad productiva en el largo plazo.

miento sostenido y sostenible durante un largo período de tiempo, que permita los cambios sociales que procuren un incremento generalizado del nivel de vida de la población. El crecimiento de la producción es una condición *sine qua non* para alcanzar el desarrollo económico. Este último tiene una connotación positiva desde el punto de vista social, que no la tiene el mero crecimiento. Veamos un ejemplo. Si repoblamos forestalmente nuestros montes, estamos proporcionando trabajo y empleando capital. Estamos contratando con empresas que aumentan sus beneficios. En definitiva, el PIB del país aumentará. Pero si, por el contrario, nos dedicamos a talar los bosques existentes, estaremos —asimismo— proporcionando trabajo. La madera servirá como materia prima para otras actividades productivas y aumentará también el nivel de la producción total. En ambos casos se incrementará el PIB del país, pero en el primero estaremos creando riqueza, mientras que en el segundo estaremos agotando un recurso. Este ejemplo podría aplicarse a otros muchos casos en los que se consumen y/o destruyen recursos naturales.

Si utilizamos la **renta por persona** (ingreso por persona) cuando hablamos de crecimiento económico, nos acercamos más a un indicador del bienestar o del nivel de desarrollo de un país, aunque dicho indicador tiene el inconveniente de todas las medias aritméticas, es decir, que puede esconder grandes diferencias entre los individuos y los grupos sociales. El Cuadro 8.4, al que ya hemos hecho referencia en el punto anterior,

Cuadro 8.4. Renta real por persona y tasas de crecimiento económico
(Período 1900-1987, dólares de 1980 y tasas de crecimiento en medias anuales acumuladas)

	1900	1913	1929	1950	1973	1987	PIB	Población	PIB per cápita
Países ricos									
Alemania	1.558	1.907	2.153	2.508	7.595	9.964	2,8	0,7	2,2
Dinamarca	1.732	2.246	2.913	3.895	7.845	9.949	2,8	0,8	2,0
Estados Unidos	2.911	3.772	4.909	6.697	10.977	13.550	3,2	1,3	1,8
Francia	1.600	1.934	2.629	2.941	7.462	9.475	2,4	0,4	2,1
Gran Bretaña	2.798	3.065	3.200	4.171	7.413	9.178	1,8	0,4	1,4
Holanda	2.146	2.400	3.373	3.554	7.754	9.197	2,9	1,2	1,7
Italia	1.343	1.773	2.089	2.323	6.824	9.023	2,8	0,6	2,2
Suecia	1.482	1.792	2.242	3.898	8.288	10.328	2,8	0,6	2,3
Países pobres									
Bangladesh	349	371	372	331	281	375	1,6	1,5	0,1
India	378	399	403	359	513	662	2,1	1,4	0,6
Pakistán	413	438	441	390	579	885	2,8	1,9	0,9
Países emergentes									
Corea del Sur	549	610	749	564	1.790	4.143	4,2	1,8	2,4
Taiwan	434	453	631	526	2.087	4.744	5,1	2,2	2,8
Países hispanos									
Argentina	1.284	1.770	2.036	2.324	3.713	3.302	3,3	2,2	1,1
Chile	956	1.225	1.928	2.350	3.309	3.393	3,2	1,7	1,5
México	649	822	835	1.169	2.349	2.667	3,7	2,1	1,6
Perú	624	819	890	1.349	2.357	2.380	3,6	2,0	1,6

Fuente: A. Maddison: *The World in the 20th Century*. OCDE, París, 1989.

pone de manifiesto cómo el crecimiento sostenido durante largo plazo eleva los niveles de renta media de los países de una forma considerable (recuérdese la *regla del 70*), aunque la evolución de la variable población puede compensar el aumento del PIB.

La utilidad del indicador dependerá de la finalidad perseguida:

- Para conocer el nivel del crecimiento económico en el corto plazo, el indicador más utilizado es la *tasa de aumento de la producción* (PIB, en *términos reales*) con respecto al año anterior.
- Sin embargo, para conocer el grado de desarrollo económico de un país, lo cual se materializa en el largo plazo, el indicador más apropiado es la evolución de la *renta por persona*.

A pesar de los defectos que podamos encontrar en estos indicadores, son los generalmente utilizados, y ello se debe a que son prácticamente los únicos disponibles. Las estadísticas actuales no nos permiten conocer cuestiones relacionadas con la calidad y naturaleza de los elementos que componen la producción, sino únicamente ofrecernos su precio. Y los intentos por construir otros indicadores que midieran esos aspectos relacionados con el bienestar no han sido de mucha utilidad, pues han tenido mayor importancia teórica que práctica. A ellos nos referiremos en particular en el capítulo dedicado al objetivo de la redistribución de la renta.

8.3 FACTORES DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

El desarrollo de la teoría del crecimiento se identifica, prácticamente, con la propia historia del pensamiento económico (véase Caso de referencia 8.1). Las preocupaciones dominantes en los primeros clásicos —Smith, Ricardo, Malthus— giraron ya sobre este tema y lo mismo hicieron sus inmediatos sucesores, introduciendo conceptos que han sido esenciales para los desarrollos teóricos posteriores, como los rendimientos decrecientes de la tierra y del capital, la división del trabajo y el progreso técnico, el papel de la acumulación de capital, el cambio estructural o el análisis del equilibrio desde un enfoque competitivo.

En el presente siglo, la antorcha ha sido recogida por un buen número de autores que han permitido desarrollar la teoría en varios frentes. Ramsey, Young, Knight y Schumpeter realizaron importantes aportaciones a las relaciones entre el crecimiento y el progreso tecnológico. Los economistas keynesianos y los neoclásicos, especialmente a partir de las aportaciones de Solow y Swan en 1956, dieron un nuevo impulso al análisis del crecimiento, coincidiendo con las aportaciones —menos refinadas en la forma pero lúcidas en sus diagnósticos— de los teóricos del *desarrollo económico*, con economistas de la talla de Hirschman, Lewis, Furtado y Prebisch, entre otros. Por último, las recientes contribuciones de Romer, Lucas, Barro... han venido a cerrar el largo paréntesis de interés por la teoría del crecimiento que se había abierto en los primeros setenta. Un paréntesis provocado por el tipo de preocupaciones que impuso la crisis energética, pero también por la propia irrelevancia de muchas de las aportaciones teóricas que se estaban produciendo.

CASO DE REFERENCIA 8.1. CRECIMIENTO ECONÓMICO: UN MISTERIO EN BUSCA DE EXPLICACIONES

La literatura disponible sobre el crecimiento económico es realmente abundante. Casi podría afirmarse que los economistas no han hablado de otra cosa. Recuérdense, al respecto, las preocupaciones básicas que dominan las obras de los mercantilistas (desde T. Mun y A. Serra a E. Misselden), los fisiócratas (Quesnay, Turgot), los clásicos (A. Smith, D. Ricardo, J. Mill y tantos otros), K. Marx y sus seguidores, o algunos representantes de la Escuela Histórica alemana. En el presente siglo, aunque el tema ha pasado en algunos momentos a un segundo plano, las aportaciones han sido incluso más abundantes. Ahí están, para demostrarlo, los modelos de corte keynesiano y neoclásico, las teorías del desarrollo y el subdesarrollo (Hirschman, Higgins, Lewis, Furtado, Prebisch), y las más recientes aportaciones sobre el papel del cambio tecnológico y del capital humano.

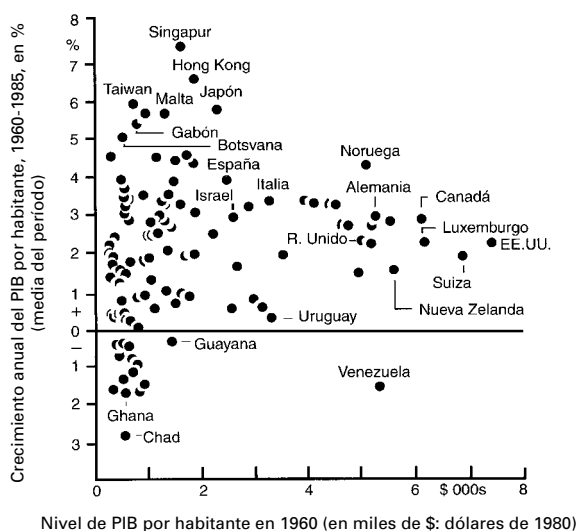
Sin embargo, se ha podido afirmar —*The Economist*, 4 enero 1992— que el grado de ignorancia de los economistas sobre el crecimiento económico ha sido uno de los secretos mejor guardados. Una ignorancia que en absoluto es total, pero que permite la coexistencia de diversas interpretaciones cuyo énfasis recae en factores no siempre coincidentes.

Cuando se trata del crecimiento a corto plazo, la dificultad es bastante menor. En principio, anticipar el posible crecimiento de una economía en el próximo año no requiere una refinada teoría de base,

aunque algún tipo de modelo está siempre presente. Los analistas barajan una serie de indicadores y previsiones sobre la evolución de algunas variables clave, observan el *gap* actual entre las tasas de crecimiento potencial y efectivo, y pueden aportar ya una predicción sobre la posible tasa de crecimiento del próximo año. Todo ello puede revestirse, además, con los ropajes de un modelo econométrico más o menos sofisticado, aunque esto no garantiza que el acierto vaya a ser total.

Pero cuando lo que se contempla es el panorama del crecimiento desde una perspectiva de largo plazo, el problema no admite una solución tan simple. En primer lugar, porque si bien muchos modelos teóricos han pretendido ser de aplicación general, las diferencias en el comportamiento de las distintas economías son muy sustanciales. Y en segundo lugar, porque —como antes se indicó— las aportaciones teóricas han puesto su énfasis en factores que no siempre coinciden, y porque, además, en no pocos casos, las teorías se han visto superadas por algunos cambios de largo alcance en el mundo real (tecnológicos, demográficos, *shocks* energéticos...).

El gráfico muestra las importantes diferencias que existen entre países al comparar las mejoras en el PIB por habitante. Como podrá observarse, las tasas de variación de los países que eran más pobres en 1960 (pongamos el umbral, por ejemplo, en los 2.000\$) han sido singularmente distintas.



Las diferencias en cuanto al crecimiento demográfico han podido tener su influencia en este hecho, pero no explican, por supuesto, la gran distancia que separa las tasas de crecimiento de Ghana, Chad y Guayana frente a las de Taiwan, Hong Kong o Singapur. Algo similar ocurre entre los países más desarrollados, donde si bien las tasas de crecimiento del PIB por habitante han sido —lógicamente— más bajas, también existen diferencias muy notables (p. ej., la que hay entre Noruega y Suiza o Nueva Zelanda).

En el campo teórico, la simplificadora teoría de las «etapas» del crecimiento (Rostow) o las teorías de la dependencia y el subdesarrollo dieron paso hace años a las inspiradas en modelos de corte neoclásico, con la aportación seminal del Premio Nobel R. Solow en 1956, que subrayó —entre otras cosas— el papel del progreso técnico, y los análisis de E. Denison, S. Kuznetz y J. W. Kendrick, entre otros.

Pero definir y, sobre todo, medir ese factor —el «progreso técnico»— no es fácil. En un modelo teórico, el problema puede resolverse con relativa sencillez, pero en la práctica encierra muchos componentes —cambios organizativos, incorporación de tecnologías, desarrollos propios, etc.— a los que la teoría no siempre ha dado respuestas convincentes. Varios estudios empíricos sobre el crecimiento de diversos países concluyen que la aportación de los factores capital y trabajo han significado el 50% (y a veces menos) del crecimiento real experimentado. El «resto» se atribuye a los cambios organizativos y técnicos/tecnológicos; una auténtica *caja negra* cuya «información» no resulta fácil descifrar.

Algunas tendencias parecen claras en las economías más avanzadas. El empleo del factor «trabajo», por ejemplo, tiende a disminuir. El número de horas trabajadas por persona se ha reducido en todos los países industrializados a una tasa del 0,6% como media anual entre 1900 y 1986 (lo que equivale a una reducción total del 68% en el conjunto del período), y en diversos países también ha descendido el número de personas que trabajan

(Reino Unido, Francia, Austria y Bélgica, por ejemplo). Otra nota característica de bastantes países avanzados son las menores tasas de crecimiento de la productividad total (p. ej.: en Estados Unidos, Alemania, Japón...), sobre todo si se comparan los períodos 1950-1973 y 1973-1990. Las explicaciones remiten al impacto de la crisis del petróleo, al crecimiento de los servicios (cuya productividad aumenta más despacio que en la industria) y a la propia composición de la mano de obra.

Varias aportaciones recientes a la teoría del crecimiento han tendido a subrayar, con todo, los factores que permiten que los rendimientos del factor capital puedan ser crecientes. El «conocimiento», en general, parece jugar un papel importante y es lo que hace que algunos países crezcan más rápidamente que otros (Romer). Este «conocimiento» puede descomponerse en capital humano (que puede medirse vía indicadores sobre años de formación y tipos de estudios por persona) e ideas (que pueden medirse vía patentes). Y lo que es más importante: dado que la inversión del pasado permite que se hayan acumulado conocimientos, se admite que existe un *círculo virtuoso* en el que la inversión estimula el conocimiento, y la mejora en los conocimientos estimula la inversión. Ello conduce, en definitiva, a un cierto proceso acumulativo.

Aunque limitados, algunos estudios empíricos llevados a cabo han mostrado que la falta de capital humano (es decir, de formación/educación) y no la falta de inversión en capital físico —aunque también sea necesario— es lo que impide a los países más pobres alcanzar a los más avanzados; y cuando hay excepciones (p. ej., algunos países asiáticos), el capital humano juega un papel clave. Más que aclarar del todo el problema, las nuevas teorías del crecimiento indican, quizá, que los gobiernos se equivocan cuando prestan atención al corto plazo. Directa o indirectamente, sugieren que hay que pensar mucho más en educación, inversión, I+D, apoyo a la invención y a los derechos de propiedad intelectual, apertura comercial y otros frentes.

Dentro de este amplio y rico panorama, la atención de este apartado se centrará en algunos desarrollos teóricos recientes que son de especial interés para la actual política económica del crecimiento. En concreto: el modelo neoclásico convencional, las tesis críticas a los rendimientos decrecientes del capital y las nuevas teorías del crecimiento endógeno.

8.3.1. La productividad y los factores de la producción

La productividad es la cantidad de bienes y servicios obtenidos por una unidad de un factor productivo. Dado que los economistas —en la actualidad— distinguimos tres

tipos de factores productivos, podemos referirnos a tres conceptos distintos de productividad. Sin embargo, en un sentido estricto, cuando nos referimos —simplemente— a la productividad, lo hacemos en referencia a la del factor trabajo. Esto es así porque la productividad del trabajo está inversamente correlacionada con la de los otros factores productivos (recursos naturales y capital), de forma que cuando incrementamos las cantidades de tierra y/o capital aumentamos la productividad laboral, pero —por razones obvias— se reducirán los niveles de productividad de los factores cuyas cantidades aumentaron.

El nivel de la productividad se ha mostrado como un elemento importantísimo en el desenvolvimiento del nivel de vida de los países en el largo plazo. Decía Paul Krugman que a corto plazo el nivel de la productividad de un país significa poco, pero en el largo plazo lo es casi todo. Un agricultor puede ser mucho más productivo porque dispone de las mejores tierras, pero también porque está dotado de las habilidades o conocimientos para obtener las frutas o verduras más adecuadas para el tipo de terreno del que dispone o porque posee herramientas con las que puede plantar más rápido y cosechar más cantidad en el menor tiempo. De igual forma, los individuos de un país pueden ser mucho más productivos, porque tengan mayor cantidad de recursos naturales para obtener la producción: qué duda cabe que en un país de clima templado la cantidad de frutas y verduras que se pueden obtener es mayor que en un país de clima muy frío; porque su capital físico (carreteras, maquinarias, etc.) sea mayor y —sobre todo— porque el nivel de conocimientos técnicos de sus ciudadanos sea más importante.

Finalmente, pero no menos importante, nos encontramos con la tecnología, que, en su sentido más amplio, es la forma en que combinamos los factores productivos. El nivel tecnológico de los países es muy importante en la determinación del nivel de productividad de los mismos. Los países que tienen un mayor nivel tecnológico obtienen mayores cantidades de producción por unidades de factores productivos que las naciones cuya tecnología es más obsoleta.

La **función de producción** nos sirve para mostrar cómo se relacionan estos elementos, nos muestra la cantidad de factores productivos que utilizamos y la cantidad de producción que obtenemos; entonces:

$$Y = AF(L, K, H, R) \quad (1)$$

donde Y representa la cantidad de producción; L la cantidad de trabajo; K la cantidad de capital físico; H la cantidad de capital humano; R la cantidad de recursos naturales, y A una medida del nivel de la tecnología.

Una característica de esta función es que tiene **rendimientos constantes a escala**, es decir, que si multiplicáramos (o dividiéramos) cada uno de los factores productivos por una misma cantidad, el resultado final de la producción se multiplicaría (o dividiría) también por dicha cantidad. Es lógico suponer —por ejemplo— que si duplicamos las cantidades de todos los factores productivos, se duplicará asimismo la producción final.

Pero si por conveniencia lo dividiéramos todo por L , obtendríamos:

$$Y/L = AF(1, K/L, H/L, R/L) \quad (2)$$

donde Y/L es una medida de la productividad laboral que depende del capital físico, del capital humano y de los recursos naturales por trabajador y del nivel de la tecnología A .

8.3.2. El papel de los recursos naturales y los primeros economistas

Los recursos naturales son el factor productivo que es aportado por la naturaleza: son la cantidad y calidad de la tierra, los minerales que hay en el subsuelo o el clima que poseen los países. Estos recursos naturales —a su vez— pueden ser *renovables* o *no renovables*. Los primeros son aquellos que, una vez utilizados, podemos evitar agotarlos por la vía de la reposición: los árboles son recursos naturales renovables, porque podemos talarlos y utilizar la madera en el proceso productivo, pero también podemos repoblar nuestros campos y crear un bosque. Sin embargo, el petróleo es un recurso no renovable, porque el hombre no puede crearlo y su extracción lo agota.

En un principio, los economistas observaron que los países que disfrutaban de mayores cantidades de recursos naturales eran más ricos. Así, Adam Smith concedió especial atención a la importancia que —inicialmente— tenía la tierra en el crecimiento económico, y el pesimista Thomas Malthus veía en el agotamiento de los recursos naturales una limitación al crecimiento de la producción, al mismo ritmo que el de la población: por lo que se iría reduciendo la productividad del trabajo y los salarios llegarían a un nivel de subsistencia, a menos que se controlase el crecimiento de la población. Por tanto, la búsqueda de estos recursos parecía representar un papel importante en la capacidad de los países por incrementar sus niveles de riqueza. La expansión de Estados Unidos hacia el Oeste, roturando y explotando nuevas tierras, vino a incrementar los niveles de producción de este país de una forma notable. Los países europeos cuando vieron limitadas sus posibilidades de crecimiento, porque la puesta en cultivo de nuevas tierras —cada vez— menos fértiles reducía el nivel de productividad de este recurso, buscaron en la expansión colonial la forma de desligarse del sino pesimista que les ofrecía la ley de los rendimientos decrecientes de los factores productivos. Mucho más recientemente, los países que han tenido la fortuna de poseer petróleo y gas natural en su subsuelo han obtenido un incremento del ingreso nacional que de otra forma no hubieran tenido. Los recursos naturales —por ejemplo, oro, petróleo, gas, tierras fértiles, clima, etc.— son importantes porque aportan mayores cantidades de factor productivo y, por tanto, obtienen mayores cantidades de producción. Así, un país como España, con un buen clima, obtiene millones de euros de ingresos por turismo.

Pero también es cierto que los países que tienen abundantes recursos naturales tienden a especializarse en aquellos tipos de producción que utilizan más abundantemente esos recursos, mientras que otros países tienen que especializarse en otras ramas de actividad que sean más intensivas en otros factores productivos. De forma que, con ser una suerte la de disponer de mejores recursos naturales, la historia nos muestra que, en el largo plazo, no es un factor decisivo en el crecimiento de los países. Los luxemburgueses, que apenas poseen recursos naturales, son mucho más ricos que los ciudadanos rusos o argentinos, que sí los poseen.

8.3.3. La formación de capital físico y el modelo neoclásico

Los economistas clásicos ya señalaron la importancia de los factores trabajo y capital en la determinación de los niveles de producción de los países, pero pensaban que —estando la cantidad de trabajo establecida por el volumen de la población— el ele-

mento diferenciador de cara al crecimiento económico debería venir provocado por la intensidad en el uso del factor capital. El agricultor de nuestro ejemplo está en condiciones de producir más adquiriendo nuevas tierras; sin embargo, cuando esto no es posible, podría hacerlo utilizando más y mejores herramientas. El *capital físico* lo constituyen los bienes que se producen para ayudar a producir otros bienes y servicios.

Robert Solow, que en 1987 obtuvo el premio Nobel por sus contribuciones a la teoría del crecimiento, fue quien desarrolló este modelo, que es un instrumento esencial para comprender el crecimiento en los países avanzados. El modelo neoclásico relaciona la producción total con la utilización de dos factores, el capital y el trabajo. El crecimiento de este último se determina por fuerzas ajenas a la economía y se supone que ésta es competitiva y que opera en el nivel de pleno empleo. En su formulación más simple, la función de producción puede expresarse por:

$$Y = AF(K, L) \quad (3)$$

donde Y es la producción de la economía en términos reales; K y L son las cantidades de capital y trabajo empleadas respectivamente en el proceso de producción. El término A corresponde al aumento de producción no explicado por los otros dos factores, o factor *residual*, que según Solow podría identificarse con el nivel de la tecnología, aunque incorpora diversos sumandos.

Lo que la función (3) establece es, pues, que el producto total depende de las cantidades de factores K y L y de la situación de la tecnología. La intensificación de capital (incremento en el tiempo del capital por trabajador) y la mejora en la eficiencia conjunta del trabajo y el capital utilizados en la producción (progreso técnico) permiten que el producto total crezca en el transcurso del tiempo, aunque en proporción decreciente con respecto al *stock* de capital por trabajador.

En el supuesto de ausencia de cambio tecnológico, tal como establecían los primeros neoclásicos, la intensificación del capital, es decir, el uso de una mayor cantidad de capital por persona empleada, aumenta la producción, así como los salarios reales, pero también hace que los rendimientos del capital sean decrecientes.

La forma más extendida de representación de la función de producción ha sido la del tipo Cobb Douglas, como la representada en la ecuación (4):

$$Y = AK^bL^{1-b} \quad (4)$$

donde los términos b y $(1 - b)$, que deben sumar la unidad, representan las ponderaciones que corresponden a la contribución de cada factor a la producción total. Las estimaciones realizadas por Solow y otros autores parecen girar en torno a un 25% para el capital y el 75% restante para el trabajo.

Ahora bien, si lo que realmente deseamos conocer es la contribución de los factores a las tasas de crecimiento de la producción, podríamos poner dicha ecuación en términos de tasas de crecimiento, tal como aparece en la ecuación (5):

$$y = a + bk + (1 - b)l \quad (5)$$

donde los términos en minúsculas representan las tasas de crecimiento porcentual de las respectivas variables. Es decir, que la tasa de crecimiento de la producción real y es

igual a la tasa de crecimiento del factor autónomo a , más las tasas de crecimiento de los factores capital k y trabajo l multiplicados por sus respectivas ponderaciones.

Si pasásemos ahora dicha expresión a términos «por persona», deberíamos restar a la tasa de crecimiento de la producción la correspondiente tasa de crecimiento de la población, que para simplificar podemos suponer que crece a la misma tasa que el factor trabajo, l . En consecuencia, para que la ecuación (5) permanezca invariable, restaríamos l de ambos lados de la ecuación, con lo que obtendríamos:

$$y - l = a + bk + (1 - b)l - l = a + b(k - l) \quad (6)$$

lo cual nos conduce a la conclusión de que la tasa de crecimiento de la producción nacional por persona depende de la tasa de crecimiento del factor autónomo y de la tasa de crecimiento del capital por persona multiplicado por la ponderación correspondiente al capital. Lo que a su vez nos llevaría a que:

$$\hat{y} = f(\hat{k}) \quad (7)$$

es decir, que la tasa de crecimiento de la producción por trabajador \hat{y} es una función de la tasa de crecimiento del capital empleado por trabajador \hat{k} .

En el modelo neoclásico, la acumulación de capital es fundamental, y éste sólo es posible conseguirlo mediante el ahorro. Nos encontramos así con otra variable clave en el proceso de crecimiento económico, que además guarda relación con el concepto teórico del estado estacionario.

Si partimos del supuesto de ausencias de déficit, tanto del sector público como del sector exterior, el ahorro será igual a la inversión:

$$S = I \quad (8)$$

Pero la inversión total podríamos descomponerla en inversión neta, I_n , y en la amortización que permita la reposición del capital, I_r , la cual dependerá de una tasa de depreciación, d , a aplicar a la totalidad del capital; es decir,

$$I = I_n + I_r \quad (9)$$

$$I_r = dK \quad (10)$$

mientras que:

$$I_n = \Delta K \quad (11)$$

por tanto,

$$S = \Delta K + dK \quad (12)$$

si dividiéramos ambas expresiones por K , para obtener la tasa de crecimiento del capital, tendríamos:

$$\frac{S}{K} = \frac{\Delta K}{K} + \frac{dK}{K} \quad (13)$$

o lo que es igual, que:

$$S/K = k + d \quad (14)$$

si multiplicamos el primer término de la ecuación (14) por Y/Y , obtendríamos:

$$SY/YK = k + d \quad (15)$$

como la tasa media de ahorro s es igual a la proporción entre el ahorro total y la producción total, si despejamos k y le restamos la tasa de incremento del factor trabajo, que sería l , obtendríamos:

$$k - l = \hat{k} = sY/K - d - l \quad (16)$$

es decir, que la tasa de incremento del capital por persona \hat{k} depende de la tasa media de ahorro (s), más la relación entre la producción total y el conjunto del capital, una vez descontadas las tasas de depreciación del capital (d) y del crecimiento del trabajo (l).

Sin embargo, Robert Solow y otros autores observaron que en la función de producción el valor más elevado, en las estimaciones, lo obtenía A , es decir, el residuo achacado al cambio o progreso técnico, por lo que es lógico suponer que, a pesar de la importancia de los factores de la producción en el crecimiento de la economía, el progreso tecnológico es aún más importante, puesto que permite incrementar el rendimiento de dichos factores mediante un proceso de elevación de la productividad del capital y de los salarios reales a lo largo del tiempo.

RECUADRO 8.1. EL MILAGRO DEL CRECIMIENTO JAPONÉS Y ALEMÁN

Japón y Alemania tienen dos historias de gran crecimiento económico. Aunque actualmente son superpotencias económicas, en 1945 las economías de los dos países eran un caos. La Segunda Guerra Mundial había destruido una gran parte de su *stock* de capital. Sin embargo, en las décadas posteriores a la guerra, estos dos países experimentaron algunas de las tasas de crecimiento más rápidas de la historia. Entre 1948 y 1972, la producción per cápita creció un 8,2% al año en Japón y un 5,7 en Alemania, mientras que en Estados Unidos sólo creció un 2,2.

¿Son las experiencias de Japón y Alemania en la posguerra tan sorprendentes desde el punto de vista del modelo de Solow? Consideremos una economía que se encuentra en el estado estacionario. Supongamos ahora que una guerra destruye parte del *stock* de capital; como es de esperar, el nivel de producción disminuye inmediatamente. Pero si la tasa de ahorro —la proporción de la producción dedicada al ahorro y a la inversión— no varía, la economía experimenta un período de elevado crecimiento. La producción crece porque con el *stock* de

capital más bajo, la inversión aumenta el capital más de lo que lo reduce la depreciación. Este elevado crecimiento continúa hasta que la economía se aproxima a su estado estacionario anterior. Por tanto, aunque la destrucción de parte del *stock* de capital reduce inmediatamente la producción, va seguida de un crecimiento mayor de lo normal. El «milagro» del rápido crecimiento de Japón y Alemania, como suele describirse en la prensa económica, concuerda con lo que predice el modelo de Solow en el caso de los países en los que una guerra reduce extraordinariamente el *stock* de capital.

Sin embargo, la explicación del crecimiento japonés y alemán no es tan sencilla. Existe otra importante diferencia entre estos países y Estados Unidos que es clave para comprender sus resultados económicos. Tanto Japón como Alemania ahorran e invierten una proporción de su producción mayor que Estados Unidos. Por tanto, se aproximan a un estado estacionario diferente.

Fuente: N. G. Mankiw, *Macroeconomía*, 4.ª edición, Antoni Bosch, Barcelona.

En esta misma línea de pensamiento, Paul Samuelson manifiesta que, históricamente, el progreso tecnológico ha sido suficientemente intenso como para permitir el crecimiento de los salarios reales, contrarrestando, asimismo, la tendencia a los rendimientos decrecientes del capital, es decir, manteniendo relativamente inalterados los tipos de interés reales.

8.3.4. El papel de la tecnología y la ampliación del modelo neoclásico

Un trabajo pionero de Robert Solow², en el que estimó una función de producción de la economía norteamericana para el período 1909-1949, ofreció un resultado sorprendente a los ojos de los expertos de la época. Los factores de producción considerados tradicionalmente (trabajo y capital) tan sólo explicaban algo menos de la mitad del crecimiento anual medio de la producción de Estados Unidos en dicho período. El resto constituía un residuo suficientemente grande como para investigar qué variables se escondían tras él. Dado que el progreso técnico no podemos medirlo directamente y la teoría económica nos dice que la forma de estimarlo consiste en descontar del crecimiento de la producción las aportaciones de los factores, Solow llegó a la entonces sorprendente conclusión de que tras ese enorme residuo estaba presente el «progreso técnico».

Anteriormente, los economistas habían considerado al progreso técnico como una variable exógena a la economía y, por tanto, habían concentrado sus explicaciones sobre las causas del crecimiento económico en la dinámica seguida por los factores capital y trabajo. La importancia del factor trabajo ha sido reconocida por todos los autores, incluidos los clásicos, pero al estar determinado —esencialmente— por el número de habitantes existentes en un país, se pensaba que la acumulación de capital constituía el elemento clave de los procesos de crecimiento económico. Sin embargo, después de la estimación de Solow, otros economistas comenzaron a interesarse por estudiar más a fondo dicho residuo.

Entre éstos destaca la aportación de Edward Denison, que en un estudio para un período más amplio y más detallado llegó a conclusiones muy similares a las de Solow, tal como se puede ver en el Cuadro 8.5.

La incorporación de trabajo al proceso productivo es, como se puede comprobar, el principal determinante para incrementar el crecimiento económico en cuanto a lo que a los factores de la producción se refiere. Por otra parte, el progreso técnico explica un porcentaje muy elevado del total del crecimiento económico norteamericano (el 34,9%), destacando dentro de él las innovaciones y los avances del conocimiento científico y técnico.

² Véase «Technical Change and the Aggregate Production Function», *Review of Economic and Statistics*, agosto 1957. Este autor estimó un crecimiento anual medio para la economía norteamericana del 2,9%. Los aumentos en el factor trabajo explicaban 1,09 puntos y la acumulación de capital tan sólo 0,32 puntos de dicha tasa media. Lo que, dicho de otra forma, significa que, dada la importancia relativa del factor trabajo, descontando éste al valorar el crecimiento de la producción en términos per cápita, la producción creció a una media anual de un 1,81%, y el otro factor de la producción, en este caso mediríamos la influencia del capital, explicaba tan sólo un 0,32%.

Cuadro 8.5. Factores determinantes del crecimiento de la producción en los Estados Unidos en el período 1929-1982

Causas	Tasa de crecimiento	
Factores de la producción:	1,90	
Trabajo		1,34
Capital		0,56
Progreso técnico:	1,02	
Conocimientos		0,66
Asignación de recursos		0,23
Economías de escala		0,26
Otros factores		-0,03
Renta nacional:	2,92	

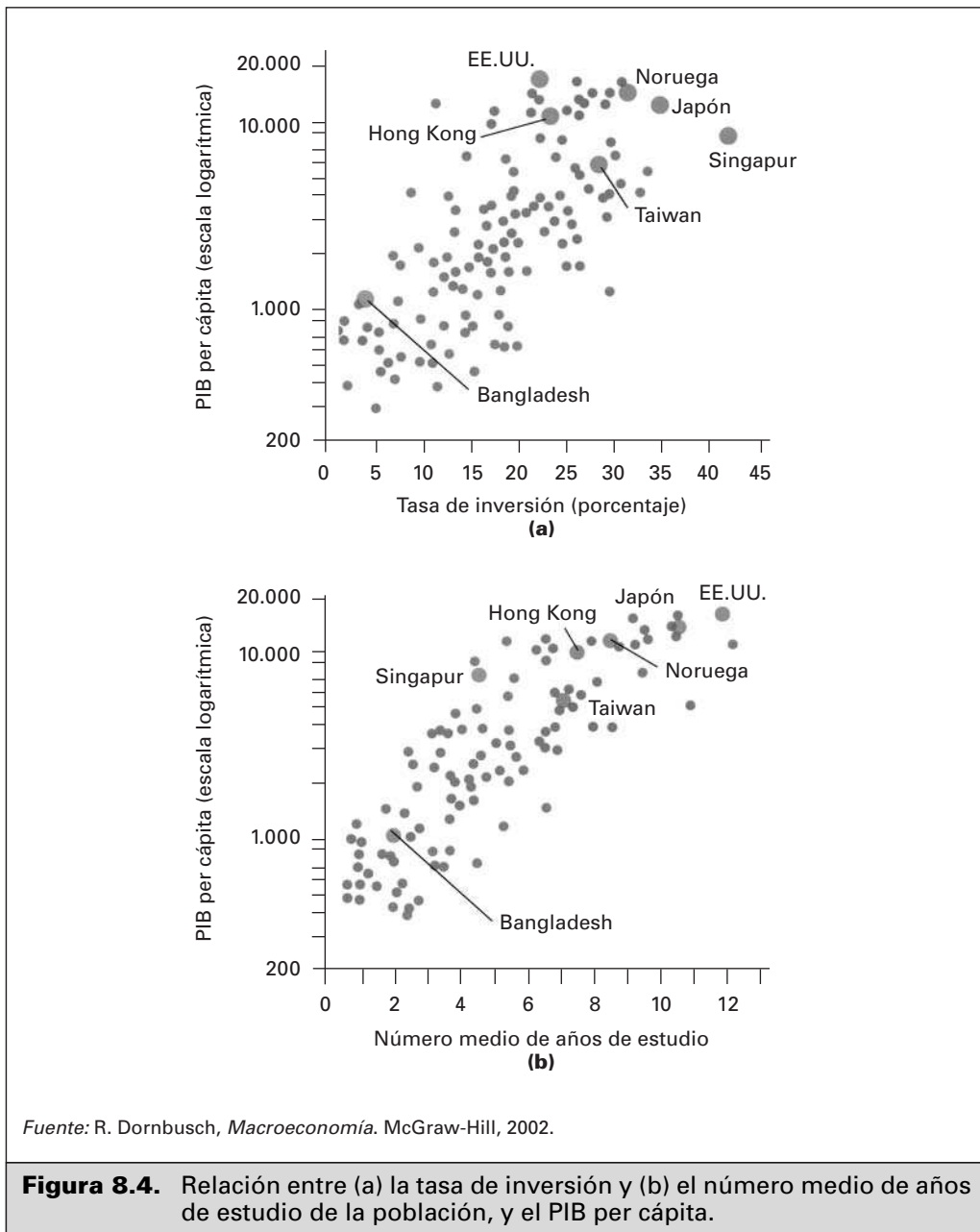
Fuente: E. Denison, *Trends in American Economic Growth*. The Brookings Institution, Washington, 1985.

Una curiosidad de los presentes datos estriba en la contribución denominada «asignación de los recursos», porque los incrementos salariales son los que —básicamente— impulsan al crecimiento de la renta global, con lo que el factor trabajo vuelve a ser —otra vez— un elemento fundamental entre las fuentes del crecimiento económico. Esto es algo que intuyó magistralmente Keynes, cuando afirmó que no estaba en las rebajas de los salarios la solución para mejorar los niveles de competitividad de las economías, pues ese proceso deprimiría la demanda agregada. Lo cierto es que el proceso contrario, los incrementos salariales como estímulos para la demanda agregada viene condicionado por las posibilidades que, en cada momento y lugar, nos ofrece el componente más importante entre los que hemos denominado progreso técnico: el avance de los conocimientos. Éste, a su vez, también posibilita la aplicación de técnicas más eficientes, mejorando la productividad o los costos de la producción a través de la aparición de economías de escala.

¿Son realmente decrecientes los rendimientos del capital?

Aunque no es la única, esta pregunta constituye, ciertamente, uno de los temas clave que han dado origen a las *nuevas teorías del crecimiento*. La principal razón es que algunos estudios recientes sugieren que el papel del capital, incorporando en este concepto al capital humano (inversión en formación y en adiestramiento del factor trabajo), es de mucha mayor importancia para el crecimiento de lo que sugiere y mide el modelo de crecimiento de Solow, como se verá más adelante.

La idea que domina en estas nuevas investigaciones es que la inversión en capital, ya sea en bienes de equipo o en personas, permite obtener rendimientos mayores que los que la teoría asignaba a este factor (véase la Figura 8.4). La razón para que esto ocurra es que dichas inversiones no sólo dan lugar a unos rendimientos internos más elevados en las empresas, sino que al mismo tiempo generan *externalidades positivas*. Esto es, las inversiones mejoran la capacidad productiva de la empresa que las realiza y del tra-



bajador que las emplea, pero, además, permiten mejorar también la capacidad productiva de otras empresas y trabajadores relacionados.

La Figura 8.5 nos muestra una función de producción agregada (FPA_0) en el momento t_0 . Un aumento de la cantidad de capital por trabajador desde k_0 hasta k_1 nos proporcionaría un incremento de la productividad del factor trabajo muy pequeña de-

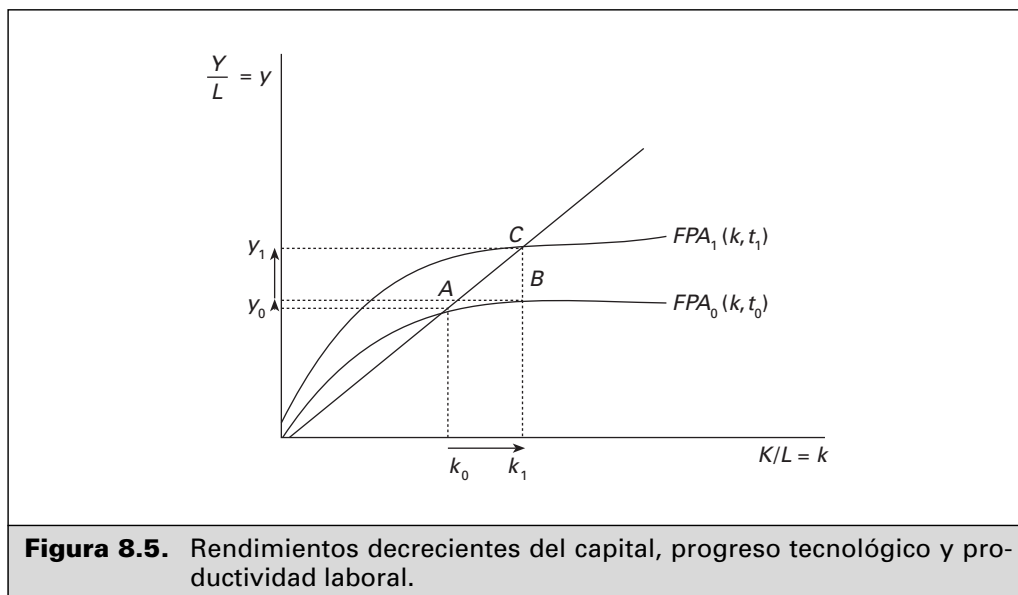


Figura 8.5. Rendimientos decrecientes del capital, progreso tecnológico y productividad laboral.

bido a la ley de los rendimientos decrecientes de un factor de la producción y nos trasladaría desde el punto *A* hasta el *B*. Sin embargo, en el momento t_1 , una mejora en el nivel tecnológico del país permitiría una traslación de la curva de función de producción agregada hasta FPA_1 , donde el aumento de la cantidad de capital por trabajador produciría un aumento de la productividad laboral mucho mayor, pasando desde y_0 hasta y_1 y desde el punto *A* de la primera función al *C* en la segunda.

Los *efectos externos* que aparecen asociados a la incorporación de más capital, y de más capital por trabajador, pueden ser de tres tipos:

1. *Mejoras en la eficiencia del trabajo*, cuestión a la que Arrow se refirió ya en 1962, al desarrollar las consecuencias del *learning by doing*³ y que otros autores han examinado con más detalle recientemente.

La argumentación es, en pocas palabras, la siguiente: los avances tecnológicos que incorporan los bienes de capital que van estando disponibles exigen unos niveles de adiestramiento cada vez mayores, pero, al propio tiempo, su introducción en los procesos de producción favorecen dicho adiestramiento y la formación cualitativa. Esto es tanto como decir que el empleo de nuevas generaciones de máquinas y equipos impulsa la mejora del nivel de conocimientos (tecnológicos y en cuanto a los propios procesos productivos). Un posible indicador de estos cambios lo constituye el aumento del *stock* de capital por trabajador.

2. *Las sucesivas inversiones incrementan el nivel general de conocimientos técnicos de la economía*, como señalaron Uzawa, Romer, Lucas y otros. Los sucesi-

³ K. J. Arrow (1962): «The Economic Implications of Learning by Doing», *Review of Economic Studies*, vol. 29.

vos avances en los bienes de capital exigen una capacidad tecnológica más elevada, así como nuevos procesos y diseños, todo lo cual favorece el desarrollo de la citada capacidad.

3. Un último tipo de externalidades proviene de que *la inversión genera y pone al descubierto nuevas oportunidades* para expandir la producción y/o para llevar a cabo nuevas inversiones.

Lo que sugiere este conjunto de argumentos es que, en último término, *la intensificación del capital físico impulsa el progreso técnico*, o si se prefiere, que el progreso técnico depende en gran medida del propio proceso de inversión, lo que convierte a ésta y al ahorro en elementos básicos para lograr que la producción por trabajador (y por habitante) aumente en el tiempo (véase Cuadro 8.6). En consecuencia, el progreso técnico no es un factor *exógeno* con respecto al crecimiento (o al menos no lo es totalmente), sino que está ligado al propio crecimiento y a la capitalización de las economías.

8.3.5. El capital humano y los rendimientos crecientes

Las conclusiones que se deducen del punto anterior son importantes. La primera es que el **factor capital** (desdoblado en inversión en equipo y capital humano) puede tener rendimientos *crecientes* o cuando menos *constantes*. La segunda es que el **progreso tecnológico** tiene un carácter que —en gran medida— es *endógeno*. La tercera es que la **hipótesis de la convergencia** a largo plazo de las producciones por trabajador resulta muy discutible (véase Recuadro 8.2). Aunque la teoría neoclásica del crecimen-

Cuadro 8.6. Incrementos en el producto por persona-hora

País	Producto por persona-hora		Ratio
	1870	1979	
Alemania	0,43	6,9	16
Australia	1,30	6,5	5
Austria	0,43	5,9	14
Bélgica	0,74	7,3	10
Canadá	0,64	7,0	11
Dinamarca	0,44	5,3	12
Estados Unidos	0,70	8,3	12
Finlandia	0,29	5,3	18
Francia	0,42	7,1	17
Holanda	0,74	7,5	10
Italia	0,44	5,8	13
Japón	0,17	4,4	26
Noruega	0,40	6,7	17
Reino Unido	0,80	5,5	7
Suecia	0,31	6,7	22
Suiza	0,55	5,1	9

Fuente: A. Maddison, *Phases of Capitalist Development*. Oxford University Press, Oxford, 1982.

RECUADRO 8.2. LA HIPÓTESIS DE LA CONVERGENCIA A LARGO PLAZO

Del modelo neoclásico tradicional se deduce una hipótesis bastante razonable desde el punto de vista teórico, pero que ha provocado un buen número de aproximaciones empíricas y un interesante debate entre los defensores del modelo neoclásico tradicional y los «nuevos» teóricos del crecimiento endógeno.

En dicho modelo, el cambio tecnológico constituye —como se recordará— un elemento o variable de carácter *exógeno*, es decir, que se considera que evoluciona exógenamente en el tiempo. Si se parte de este supuesto, dado que el conocimiento tecnológico está disponible para todo el mundo y su importación es relativamente barata, *todas las* economías podrían aspirar —en principio— a incorporar el mismo parámetro A en su respectiva función de producción. La consecuencia de esto debería ser que los países (regiones) más atrasados tendrían cierta «ventaja» en el hecho mismo de ser atrasados porque podrían adquirir la tecnología y emplearla eficientemente en sus economías, lo que les llevaría a alcanzar, a lo largo del tiempo, a los países más avanzados (tesis del *catching up*), igualando incluso su renta per cápita si el ritmo de expansión demográfica llega a ser similar.

La hipótesis encuentra apoyo en la idea de que si la función de producción y la tecnología son iguales en todos los países, las ratios capital trabajo y las productividades marginales del capital tenderán a igualarse. Un país con una baja relación capital trabajo atraerá inversiones del exterior que persiguen una mayor productividad marginal del capital. Aunque el proceso tome su tiempo, si existe la

necesaria movilidad de factores, las economías más atrasadas y las más desarrolladas deberían converger [convergencia *tipo β* , que equivale a que exista una relación inversa entre la tasa de crecimiento de la renta (PIB) y el nivel inicial de dicha renta]. Paralelamente puede darse también lo que se ha calificado como *convergencia σ* , concepto que no debe confundirse con el anterior (aunque guardan relación) y que mostraría que la dispersión de la renta per cápita entre grupos de economías tiende a reducirse en el tiempo.

Los análisis empíricos realizados (Barro y Sala; Summers y Heston, entre otros) no ofrecen resultados coincidentes ni claros. La convergencia se ha producido, ciertamente, entre los países más avanzados, aunque con excepciones y tomando largos períodos. Pero una buena parte de los países pobres se muestran anclados en la llamada «trampa de la pobreza», con bajos niveles de PIB por habitante y bajas tasas de crecimiento.

Las *nuevas teorías del crecimiento*, en particular quienes lideran la tesis del crecimiento *endógeno*, donde subyace la idea de los rendimientos constantes —e incluso crecientes— del capital (una vez incluido el capital humano), suministran argumentos que son *contrarios a la convergencia*. El papel del *capital humano*, de la *acumulación de conocimientos* y la mutua *interrelación entre capital y avance tecnológico*, justifican esta toma de posición mucho más pesimista para los países pobres, aunque aporta elementos que parece que deben ser claves en cualquier política de crecimiento económico.

to fue ampliamente aceptada por los economistas durante los primeros años, rápidamente comenzó a suscitar insatisfacción por no explicar correctamente lo que sucede en la realidad. De hecho, este es uno de los principales aspectos en los que se ha manifestado la discrepancia entre los nuevos modelos de crecimiento endógeno y los modelos neoclásicos de crecimiento de carácter más convencional.

Las teorías del crecimiento endógeno

Las ideas antes expuestas han conducido a desarrollar teorías o modelos en los que los distintos factores de crecimiento (capital, trabajo, capital humano y progreso tecnológico) quedasen plenamente integrados, de modo que incluso las interrelaciones entre algunos de ellos formen parte de la explicación del crecimiento. La tasa de crecimiento de la economía quedaría así determinada *dentro* de la propia teoría.

Algunos de los autores anteriormente citados, y de forma destacada Lucas y Romer, han propuesto modelos de crecimiento endógeno y han tratado de afinar algunas

interrelaciones. Lucas coincide con Barro en afirmar, por ejemplo, que los *efectos externos* tienden a ser superiores cuando la inversión en capital humano y en capital físico van juntos. Barro subraya que el coste del capital humano favorece el ahorro de las familias, a la vez que impulsa una disminución de la tasa de natalidad. La necesidad de educación favorece la inversión en capital físico, y éste contribuye —a su vez— a que mejore la formación y adiestramiento de los trabajadores. El esfuerzo tecnológico puede considerarse, asimismo, como una parte de la inversión en capital, y su contribución al crecimiento es innegable.

Este tipo de modelos tiene, en líneas generales, tres peculiaridades:

- a) El cambio tecnológico juega un papel importante como motor del crecimiento económico.
- b) El *stock* de capital humano es la fuente impulsora del proceso de progreso tecnológico.
- c) La política económica de los gobiernos, y el clima económico que ella genere, debe influir en el crecimiento a largo plazo. En este caso tendríamos una función de producción del tipo:

$$Y = AF(K, L, H) \quad (17)$$

donde K sería el capital físico; L los servicios provenientes del trabajo poco cualificado; H los servicios del capital humano adicional, y A una medida del nivel de la tecnología. En general, se asume que la tasa de crecimiento de la población viene dada exógenamente.

Esta función de producción puede mostrar rendimientos crecientes, dado que el capital humano sería un factor con capacidad ilimitada o, al menos, con rendimientos constantes que pueden acumularse; de forma que si los factores de la producción aumentaran en una determinada proporción, la producción podría aumentar más que proporcionalmente, cosa que no ocurría en el modelo neoclásico. En un mundo como el descrito por la Figura 8.6 (a), donde consideramos una función de producción de tipo neoclásico, en la que relacionamos capital per cápita y producción per cápita⁴, se alcanzaría en el punto D el estado estacionario. A partir de éste, las curvas de las funciones de *producción* y *ahorro* se volverían horizontales, y como la curva de *inversión necesaria* tiene una pendiente positiva constante, ésta cortará en algún punto a la curva de ahorro: en nuestra figura en C . Desde dicho punto, cualquier esfuerzo adicional para seguir incrementando el ahorro —y la inversión efectiva— tendrá un rendimiento negativo, por lo que la economía retornará al punto C . Pero en un mundo como el descrito en la Figura 8.6 (b), donde la productividad marginal del capital es constante, las funciones de producción y ahorro son líneas rectas, y el ahorro es en todos sus puntos superior a la inversión necesaria; no dando lugar a caminar hacia el estado estacionario neoclásico. En este caso, cuanto más alta sea la tasa de ahorro —y por ende la inversión efectiva—, más alta será también la tasa de crecimiento de la producción.

⁴ Ya hemos señalado que el volumen de trabajo depende del volumen de la población, por lo que sería igualmente plausible considerar estas variables en términos per cápita sin que varíen las conclusiones de nuestro análisis.

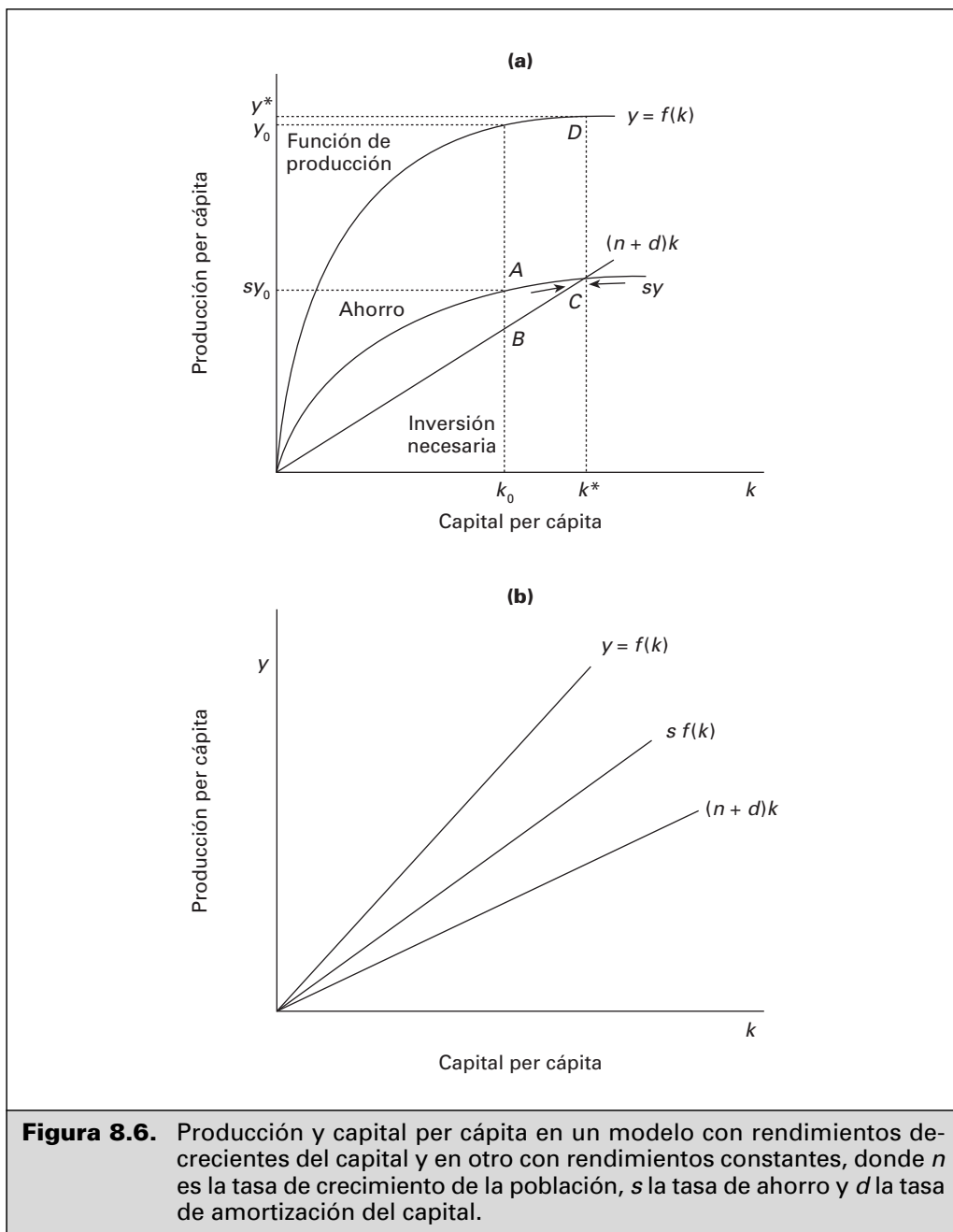


Figura 8.6. Producción y capital per cápita en un modelo con rendimientos decrecientes del capital y en otro con rendimientos constantes, donde n es la tasa de crecimiento de la población, s la tasa de ahorro y d la tasa de amortización del capital.

No obstante, este último supuesto va en contra de la ley clásica de los rendimientos decrecientes del capital, que ha mostrado una gran firmeza empírica en Microeconomía, y nos llevaría a un supuesto que tampoco parece muy realista, que las empresas «cuanto más grandes, más eficientes»; por tanto, sería bueno caminar hacia situaciones de monopolio. La gran aportación teórica de los autores del crecimiento endógeno ha

sido la de separar los rendimientos que produce el capital físico de los que produce el capital humano. La inversión en nuevas máquinas produce un beneficio privado, que es apropiado por quienes la realizan, pero también genera nuevas habilidades profesionales, formas de organización más eficientes, etc.; en definitiva, conocimiento, que es apropiado por otras empresas, que también ganan en eficiencia: posibilitando la competencia. En suma, se producen *externalidades positivas* y rendimientos sociales. Por tanto, sólo un tipo de capital, el humano, puede tener rendimientos crecientes. Y éste favorece, en definitiva, el *stock* de conocimientos de la sociedad y a todas las empresas, por lo que se evita la tendencia hacia la monopolización de la economía y se explica mejor lo que sucede en el mundo real. Acorde con esta teoría, los países que mantengan diferencias significativas en sus tasas de ahorro e inversión efectiva mantendrán —asimismo— diferencias en sus tasas de crecimiento económico, debido al mayor *stock* de capital acumulado a lo largo del tiempo, pero sobre todo serán las diferencias en capital humano las que se conviertan en el elemento fundamental en los procesos de crecimiento económico de los países, y en la no convergencia en los niveles de vida de sus poblaciones.

La política económica que se deriva de este tipo de modelos es la de contribuir a mejorar la cantidad y calidad de los factores de la producción, en general, y al capital humano, en particular. En este sentido, como ha señalado Edmond Malinvaud, el interés que han despertado las nuevas teorías del crecimiento en los medios académicos marca un punto de inflexión en favor de la intervención pública. Los nuevos modelos vienen a resaltar las deficiencias del mercado, el papel de la I+D, la importancia de las infraestructuras públicas y del sistema de enseñanza-formación.

8.4 MEDIDAS EN FAVOR DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

El esfuerzo realizado por los economistas para determinar las fuentes del crecimiento económico permite vislumbrar la posible senda a seguir para estimular este objetivo de la política económica. Si las soluciones son conocidas, ¿entonces, por qué no ponerlas en práctica? Porque, como casi siempre en Economía, las soluciones no son tan fáciles de llevarlas a cabo.

Los estudios de E. Denison venían a poner de manifiesto que no todos los factores determinantes del crecimiento económico contribuían al mismo con idéntica intensidad. Por otra parte, los principales determinantes del crecimiento actúan sobre la oferta agregada y operan en el largo plazo. Sin embargo, los políticos, acuciados por los problemas del presente, tienden —casi siempre— a buscar soluciones a corto plazo, porque, después de todo, están sometidos a la presión electoral propia de los regímenes democráticos. Asimismo, hay que admitir que el problema no se plantea —ni puede plantearse— de la misma forma y con la misma intensidad en los países industrializados, los países en vías de desarrollo y los países pobres.

8.4.1. La pobreza en el mundo: la necesidad del crecimiento sostenido

En los albores del siglo XXI, cuando muchos ciudadanos disfrutaban de las maravillas que nos proporcionan las nuevas tecnologías de la electrónica y la sociedad de la informa-

ción, una buena parte de los ciudadanos de muchos países del mundo viven todavía en la pobreza. El problema de la pobreza es complejo y se presta —por tanto— a interpretaciones cargadas de juicios de valor. Pero lo cierto es que —hoy por hoy— se trata de un problema más político que económico. En muchos países pobres existe hambre como consecuencia de guerras y de una mala distribución de la renta, cuando con la tecnología existente se pueden producir alimentos suficientes para toda la población del mundo. Y en otros casos, el bajo nivel educativo de la población impide la convergencia —en niveles de vida— con los países más desarrollados.

Hechas estas salvedades, desde el punto de vista de la Economía, que es nuestro ámbito de referencia, la teoría neoclásica venía a mostrar la importancia del ahorro y la inversión en las tasas de crecimiento, y más recientemente, las modernas teorías sobre el crecimiento endógeno, la extraordinaria importancia de la educación y, en cierta medida, de las infraestructuras públicas. El problema, tal como se planteaba tradicionalmente, consistía en la necesidad de iniciar un proceso de acumulación de capital, que permitiera poseer los medios financieros suficientes para abordar un conjunto de inversiones estratégicas y lanzar la economía hacia una senda de crecimiento sostenido. Pero el problema de los países pobres es, precisamente, la falta de capacidad para generar ahorro interior, dado su escaso nivel de renta y sus bajos niveles de consumo.

Los países pobres no ahorran más porque no pueden. La vía que les quedaría sería apelar al ahorro externo, y ésta no es fácil. Endeudarse con el exterior significa trasladar el problema al futuro; algunos países lo han hecho, pero su deuda externa es ahora tan elevada que casi no pueden pagar los intereses de la misma. Por ello precisan de nuevos créditos sólo para pagar dichos intereses y no entrar en una situación de quiebra. Algunos países sudamericanos, africanos y asiáticos han estado —o están— en esta posición. Otros, sin esa posibilidad, están a expensas de la ayuda internacional y de los mecanismos de solidaridad. Finalmente, están los países que han recibido importantes inversiones del exterior, como los llamados «dragones» del sudeste asiático, que han crecido a altas tasas y han iniciado un proceso de convergencia con los países más ricos, como es el caso de Corea del Sur, Taiwan, Singapur, Hong Kong y, sobre todo, Japón, y por otra parte, los llamados «tigres» asiáticos, que cuando parecían emular el camino de los anteriores, se han visto frenados por el desencadenamiento de una grave crisis financiera, como es el caso de Indonesia, Tailandia, Malasia, etc.

¿Por qué unos países como Japón o Alemania, arrasados por una guerra mundial, son hoy día países que han convergido, otros están acercándose progresivamente a los más ricos y otros no lo hacen en absoluto? Quizá las respuestas haya que encontrarlas más en la vía del nivel educativo, la capacidad de destreza y de asimilar tecnologías, que en la propia importancia de la capacidad de ahorro, aunque ésta también la tenga (véase Recuadro 8.1). Una de las principales características de los países pobres es la poca capacidad para invertir en la formación de capital humano, el cual tanta importancia demuestra en el largo plazo. Y no hay que olvidar tampoco —como factores de permanencia en la pobreza— los de carácter político, que incluyen desde la corrupción hasta la existencia de regímenes políticos de carácter autocrático.

Por otra parte, una de las dinámicas del crecimiento económico es la existencia de una correlación inversa entre los niveles de vida y el crecimiento de la población, aunque esta correlación es engañosa, pues está determinada por una variable intermedia

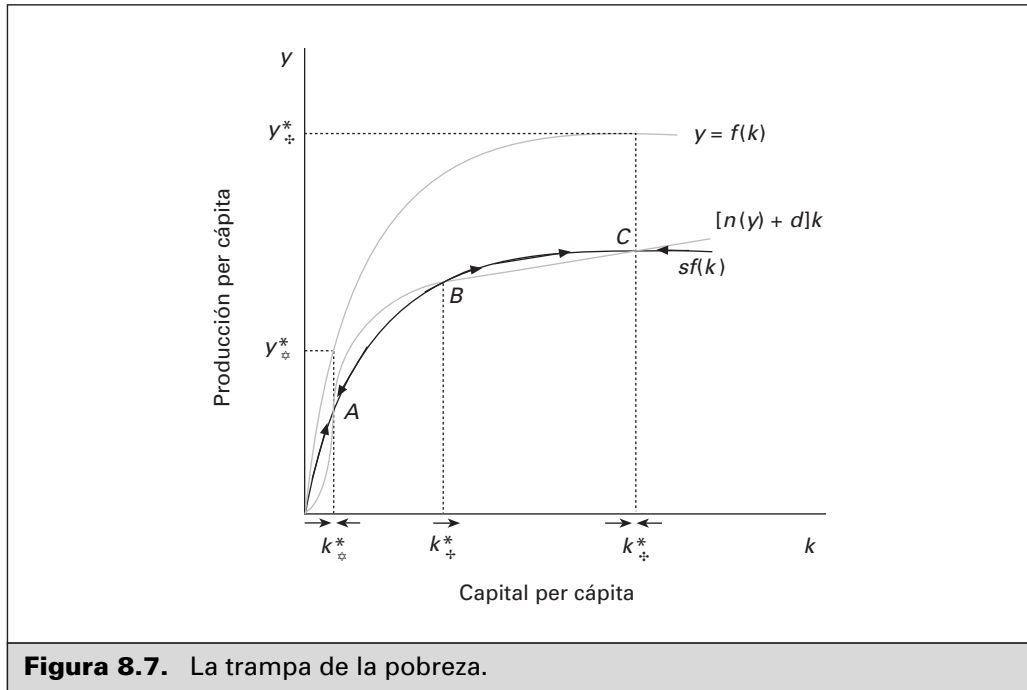


Figura 8.7. La trampa de la pobreza.

como es el nivel educativo: las sociedades más instruidas tienden a planificar el nacimiento de los hijos, las más pobres no sólo no saben, sino que los padres precisan de un elevado número de hijos para asegurar mano de obra para el trabajo agrícola y ser atendidos en la vejez.

Si conjugamos estos factores negativos, la renta por persona de los países pobres difícilmente puede converger con la de los países más ricos: primero porque carecen de capacidad para incrementar el capital físico; segundo porque la mano de obra no está suficientemente cualificada, y tercero porque el crecimiento de la población absorbe el escaso crecimiento de la renta. Los dos primeros factores determinan bajas tasas de crecimiento económico, y el tercero la imposibilidad de que crezca la renta por persona, quedando atrapados en la *trampa de la pobreza*.

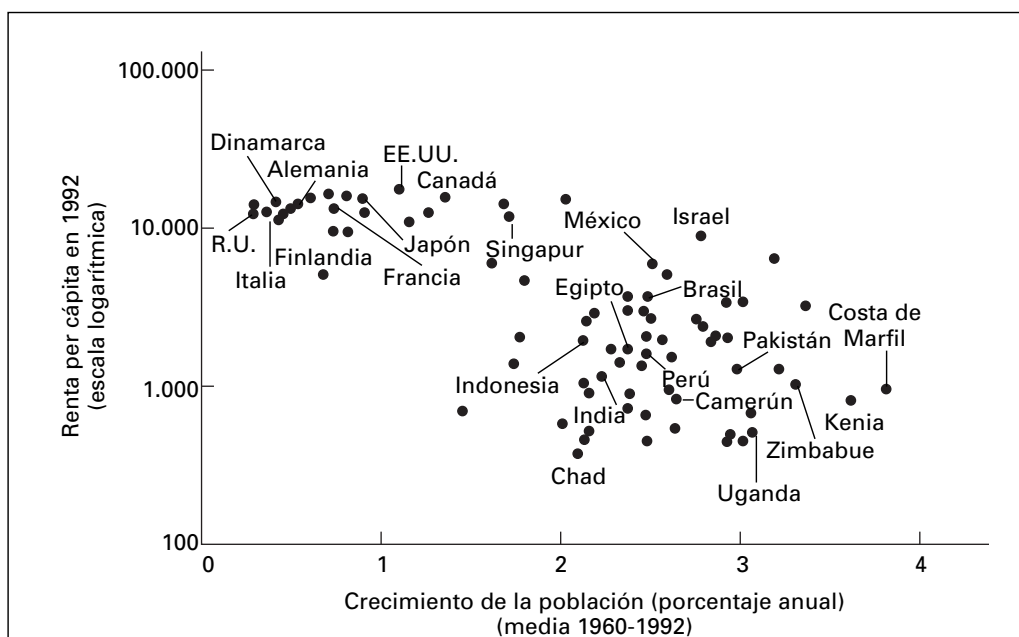
La Figura 8.7 muestra el crecimiento del capital y de la producción per cápita mediante un modelo neoclásico. Pero si en él representamos la tasa de crecimiento de la inversión necesaria en función de la tasa de crecimiento de la población n y de la tasa de depreciación del capital d , haciendo que la primera sea variable⁵, al menos hasta el punto B, obtenemos una curva. La forma de dicha curva debe representar una realidad en la que los países pobres tienen unas tasas de natalidad y mortalidad más elevadas que las de los países desarrollados, por lo que la curva de inversión necesaria, con crecimiento demográfico variable, $[n(y) + d]k$, podría ser similar a la de la Figura 8.7, que corta a la curva de ahorro en los puntos A, B y C.

⁵ No como en la Figura 8.6 (b), en la que dicha tasa era constante.

En un modelo de dos sectores, como el anteriormente descrito, los países muy pobres estarían atrapados en una situación de equilibrio a bajo nivel en el punto A , cualquier intento de incrementar el capital per cápita produciría una situación en la que la inversión necesaria sería superior al ahorro, y por tanto retornaríamos a k_A^* y a una producción per cápita y_A^* . En los países desarrollados, sin embargo, el capital per cápita ha superado el punto B —que es un punto de equilibrio inestable—, por lo que caminan hacia su estado estacionario en C , donde encontrarán una situación de equilibrio estable, pero a alto nivel.

Los países pobres podrían salir de la situación de equilibrio a bajo nivel de las siguientes formas: *a*) incrementando las inversiones de una forma masiva (*take off* de Rostow) y superar de una forma rápida el punto B : para ello deberían desplazar su curva de ahorro hacia arriba, y *b*) desplazando la curva de inversión necesaria hacia abajo, mediante una reducción de la tasa de natalidad, evitando así que ambas curvas se corten en la zona comprendida entre los puntos A y B .

Sin embargo, la evidencia empírica parece mostrar las dificultades de conseguir sobrepasar la barrera de la existencia de altas tasas de crecimiento de la población. El modelo neoclásico venía a poner de manifiesto las dificultades de mantener un elevado nivel de capital por trabajador cuando la tasa de crecimiento del factor trabajo es muy elevada. La consecuencia lógica es—por tanto— la consecución de menores niveles de renta por persona. La Figura 8.8 pone de manifiesto este hecho.



Fuente: Robert Summers y Alan Heston, «The Penn World Table: An Expanded Set of International Comparisons 1950-1988», *Quarterly Journal of Economics*, mayo 1991, págs. 327-368. Reproducido en Gregory Mankiw, *Macroeconomía*, 4.ª ed. Antoni Bosch, Barcelona, 2000.

Figura 8.8. Crecimiento de la población y renta per cápita.

8.4.2. En busca de un crecimiento sostenible

Desde la Revolución industrial, el mundo ha estado abocado al crecimiento económico. Las mejoras en la sanidad han permitido una explosión demográfica sin precedentes, pasando la población mundial de 2.500 millones a 6.000 millones de habitantes en este período, lo cual exige un continuo aumento de la producción de alimentos y otros bienes en general. En las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, las altas tasas de crecimiento económico posibilitaron la reconstrucción y la elevación de los niveles de vida de las sociedades más avanzadas. Pero ha sido también esta época la de mayor consumo de recursos, especialmente de petróleo y otros minerales básicos. Esto ha hecho que surjan visiones pesimistas sobre las posibilidades del crecimiento sostenible.

No se trata, sin embargo, de un problema nuevo. En la historia del pensamiento económico, la opinión de los economistas ha contado con algunas voces discrepantes sobre las posibilidades de un crecimiento continuo, cuyos planteamientos no traemos aquí por mera curiosidad intelectual, sino porque en la opinión pública de los países occidentales está calando, cada vez más, la necesidad de un crecimiento económico compatible con el medio ambiente, es decir, de un *crecimiento sostenible*. Los ciudadanos de los países avanzados exigen a sus gobiernos la creación de empleos y el crecimiento de sus economías, pero, a la vez, la elevación del bienestar y del nivel educativo ha ido extendiendo la idea de que la forma de aumentarlo pasa por la reducción de los costes que un crecimiento sin paliativos había producido en el pasado.

Para la mayoría de los autores clásicos, la economía pasaba por fases expansivas en las cuales había un incremento de bienestar y por fases recesivas en las que aumentaba la miseria. Las condiciones en la que se desarrollaba el crecimiento económico eran —por tanto— un tema de preocupación, pues conocerlas suponía la posibilidad de deterrar la miseria y caminar hacia una mayor felicidad.

Sin embargo, entre los autores clásicos se extendió también un halo de pesimismo acerca de las posibilidades de un crecimiento ilimitado. Entre ellos destaca la aportación del reverendo Thomas Malthus (en su *Ensayo sobre el principio de la población*, 1798). Éste, viajero incansable, llegó a la convicción de que el hambre en el mundo era el resultado de un desequilibrio entre la población y la capacidad de generar alimentos. A partir de ahí desarrolló una teoría pesimista sobre las posibilidades de un crecimiento continuo de la población, dado que la producción de medios de subsistencia sólo tenía capacidad para crecer en progresión aritmética, mientras que la población lo hacía —por el contrario— en progresión geométrica. En un mundo con esta dinámica, Malthus creía que sólo el vicio y la miseria establecían un freno al crecimiento vegetativo, a menos que el ser humano fuese capaz de establecer conscientemente un control sobre la natalidad.

No menos conocidas fueron las tesis de otro importante pensador social algo posterior, John Stuart Mill, acerca del estado estacionario. Para Mill el incremento de la riqueza debía tener un límite y afirmaba *que al final de lo que llaman el estado progresivo se encuentra el estado estacionario, que todo progreso de la riqueza no hace más que aplazarlo y que cada paso hacia delante nos aproxima a él*.

Para Smith la situación de la masa del pueblo, aunque no sea mísera, tenía que ser apurada en ausencia de crecimiento económico y, por tanto, sólo podía mejorar en un estado de progreso. Malthus, como hemos visto, no consideraba esta posibilidad, pues

su posición partía del pesimismo de lo ineludible. Mientras que Mill creía en el estado sin crecimiento como el más deseable entre los posibles.

En las últimas décadas, han vuelto a surgir con fuerza voces que claman por un cambio en la actual dinámica del crecimiento económico. No en vano la Economía ha sido calificada como una *ciencia triste*. No hemos sido capaces de resolver los problemas más acuciantes, y algunos vienen a resaltar que a medida que elevamos los niveles de vida de muchos habitantes del planeta, se incrementa la demanda de consumo y agotamos los recursos no renovables; en consecuencia, el crecimiento llegará a un límite. Entre éstas destaca la del británico E. J. Mishan, quien se preguntaba si las cosas que asociamos con la idea de vivir mejor tienen algo que ver con lo que llamamos sociedad opulenta, donde sólo se buscan mayores tamaños, rapidez, eficiencia y agobiar al consumidor con productos que con frecuencia son totalmente prescindibles. Este autor ha calificado al tipo de sociedad en la que vivimos, necesitada de un crecimiento continuo, como la *sociedad del desperdicio*, puesto que se obtienen cada vez más cosas triviales al coste de no valorar y perder lo que realmente es valioso. Por su parte, el profesor de Harvard John K. Galbraith se manifestó hace ya bastantes años de forma similar, al catalogar, definir y criticar lo que llama la *sociedad opulenta*, donde resalta, sobre todo, la falta de calidad de vida y el despilfarro de recursos.

Desde un punto de vista más maltusiano, nos encontramos con dos informes del Club de Roma, denominación que se le dio a las reuniones de un grupo de científicos internacionales, que se plantearon el futuro del objetivo del crecimiento económico en función de la evolución y ritmo de crecimiento de la población y los recursos naturales a escala mundial. El primero de estos informes, realizado por un grupo de expertos dirigidos por D. Meadows (*Los límites al crecimiento*, 1972), desencadenó un intenso debate mundial sobre los peligros que planteaba para la humanidad un crecimiento económico insostenible. El maltusianismo de sus conclusiones era evidente al señalar que el crecimiento económico tenía un límite inexorable. Tras estudiar las tendencias del crecimiento de la población y de los recursos naturales básicos, llegaban a la conclusión de que o se establecía el **objetivo** de política económica **crecimiento cero**, y lo más rápidamente posible, o muy pronto se llegaría a un declive de los recursos naturales y a un caos en la población⁶. Estos denominados **modelos del día del juicio final** están basados en la existencia de un crecimiento exponencial de la población, de límites absolutos en cuanto a los recursos naturales y en el estancamiento de las capacidades tecnológicas. El resultado, no es de extrañar, es la fijación de una fecha en la que llegará el caos. Sin embargo, estos planteamientos olvidan que nadie podía pensar a principios del siglo XX que una población de 6.000 millones pudiera haber sido alimentada y, mucho menos, que pudiera tener un nivel de vida superior a la que tenía la población de aquellos momentos. Es evidente que con los recursos y la capacidad tecnológica actuales el crecimiento sostenido no será posible, pero los avances tecnológicos se han sucedido ininterrumpidamente, y aquí está la solución de muchos de los problemas que se plantean: mejorar la capacidad tecnológica de todos los países del mundo.

⁶ Así, por ejemplo, entre las simulaciones que se realizaron, se sostenía que si la población crecía un 2% anual y el crecimiento económico al 7%, durante la vida de los niños nacidos entonces, el mundo comenzará a agotar sus recursos naturales (carbón, petróleo, minerales estratégicos para la industria, etc.). Lo cual colapsaría el proceso industrial y facilitaría el desarrollo del hambre y de las epidemias. La solución era el crecimiento cero, y antes del año 1990.

La búsqueda de un *crecimiento sostenible* debería tener en cuenta *dos cuestiones*:

1. No entorpecer el funcionamiento de los mercados en relación con los recursos naturales, pues las señales del mercado son muy poderosas, y si un recurso como el cobre se agota, subirá extraordinariamente su precio, con lo que se incrementarán los incentivos para buscar un producto sustitutivo (p. ej., la finísima fibra óptica con capacidad para sustituir a miles de gruesos cables de cobre). Por lo que respecta al problema energético, así como a la necesidad de llevar a cabo un proceso de sustitución de los recursos no renovables, la mejora de la tecnología no es el problema sino que es la solución.
2. Conforme se elevan los niveles educativos de la población, los individuos son más sensibles a ser respetuosos con el medio ambiente, incluso a aceptar que esto se realice con algún coste en sus niveles de consumo. Los mayores conocimientos técnicos contribuyen a la mejora y solución de los problemas medioambientales. En 1983, las Naciones Unidas crearon la Comisión Mundial para el Desarrollo y el Medio Ambiente, cuya finalidad es la consecución de un crecimiento sostenible a escala mundial. El mercado es un instrumento muy poderoso pero no es perfecto, y en relación con la producción de residuos contaminantes, es necesario la intervención de los gobiernos para regular y encauzar la producción industrial y agrícola de forma que no comprometamos la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus necesidades de la forma en que ellas estimen oportuna.

El papel de las instituciones

Las instituciones que existen en cada país pueden acelerar o entorpecer el crecimiento de la economía. La principal institución económica es el mercado y el instrumento más poderoso que éste posee es el sistema de precios relativos, por tanto, la principal función de las autoridades económicas deberá ser la regulación de las condiciones en las que las señales del mercado puedan funcionar de forma correcta. Un ambiente económico regido por la libertad es el mejor caldo de cultivo del crecimiento económico.

Pero las autoridades económicas tienen otras importantes funciones que cumplir, ya que las medidas de fomento de los niveles educativos, el establecimiento de incentivos para el desarrollo tecnológico y la coordinación de una estrategia reguladora por parte de los principales organismos internacionales forma parte de las condiciones necesarias para la consecución de un crecimiento económico sostenible. Dicho papel debería atender el estímulo de las inversiones en sectores estratégicos y de futuro, especialmente en los sectores tecnológicos, dada la existencia de externalidades positivas, puesto que —de otra forma— llevaría a una inversión privada en I+D inferior a la socialmente deseable. Si, por otra parte, el nivel educativo y científico se señala como un factor clave para el aumento en el nivel de vida de la población en el largo plazo, el Estado debe invertir en centros educativos y de investigación, profesores, bibliotecas... Además, todos los economistas han señalado el importante papel que cabe al Estado proporcionando las infraestructuras públicas (carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, alumbrado, etc.), que posibiliten una más alta productividad de la inversión privada. Finalmente, es incumbencia de los gobiernos el establecer una política de medio

ambiente, mediante un sistema de regulaciones e incentivos que permitan el logro de un crecimiento no sólo sostenido, sino también sostenible.

8.4.3. Medidas de impulso de los factores determinantes

En los últimos treinta años, las tasas medias del crecimiento económico de los países integrantes de la Unión Europea han caído desde un 4% a un 2,5%, salvando las peores fases recesivas en las que algunos países apenas han crecido y las expansivas en las que se supera dicha media. La tasa de inversión anual media se ha deteriorado, por su parte, en unos cinco puntos. Las consecuencias han sido, como se vio en el Capítulo 6, el incremento del desempleo. Las **medidas para lograr una inflexión de esta dinámica** son variadas, e intentaremos agruparlas en relación con los factores que hemos señalado como fuentes del crecimiento económico:

- a) Los países ricos están viendo disminuir sus tasas de *ahorro* como consecuencia de la existencia de un estado del bienestar que reduce la inseguridad frente al futuro. Los incentivos para ahorrar provienen, fundamentalmente, de la necesidad de mantener unas disponibilidades para hacer frente a posibles eventualidades: caer enfermo, ser despedido, guardar para el futuro, etc. Si el Estado cubre estos riesgos, los incentivos para ahorrar disminuyen. Por otra parte, los sistemas impositivos no indizados, vigentes en los países occidentales, suelen penalizar también al ahorro. La política económica puede influir en los niveles de ahorro de dos formas: llevando a cabo una política de ahorro público y estimulando el ahorro privado. Sin embargo, en la Unión Europea, las *medidas* para incrementar el ahorro van dirigidas, fundamentalmente, al sector público. El tratado de Maastricht preveía para aquellos países que desearan integrarse en la UEM (Unión Económica y Monetaria) unos límites para el déficit del sector público del 3% del PIB y para la deuda pública del 60%. Esto suponía, para los países de la Unión Europea, unas reducciones progresivas del sus respectivos déficit para dominar el endeudamiento y continuar, en una fase posterior, incrementando el ahorro público, que debe afectar, fundamentalmente, a los gastos de funcionamiento, ya que lo deseable es el incremento del gasto público en inversión material e inmaterial. Los estímulos al ahorro privado pasarían por una política fiscal que redujera sustancialmente los tipos impositivos, cosa improbable en el estado actual de las economías europeas o que —al menos— no lo penalizara, como hasta ahora, en demasía. La elevación de la tasa de ahorro debe seguir la estrategia de la reducción del déficit público y la reducción de la fiscalidad que recae sobre el ahorro privado.
- b) La teoría económica del desarrollo nos muestra que los países que destinan a la *inversión* un mayor porcentaje del producto nacional tienden a crecer más deprisa. La inversión privada puede estimularse, pero se trata de una variable poco controlable por parte de las autoridades públicas. Por otra parte, el modelo neoclásico nos habla de capital físico en general y, por tanto, no distingue entre los diversos tipos de inversión. No es lo mismo invertir en la construcción de una nueva planta siderúrgica (actividad en regresión en los países más desarrollados) que en una planta de fabricación de robots (actividad de futuro). Por lo

que respecta al sector privado, se supone que el ahorro se canalizará hacia las inversiones supuestamente más rentables. ¿Cuál debe ser —por su parte— el papel de la política pública? Algunos economistas son partidarios de que el Estado tan sólo establezca unas reglas del juego iguales para la formación de cualquier tipo de capital. Sin embargo, las modernas teorías del crecimiento ponen énfasis en la necesidad de un papel más activo por parte del Estado, como anteriormente hemos señalado.

La política económica de la Unión Europea está encaminada —básicamente— a la realización de *esfuerzos* en la creación de *nuevas infraestructuras públicas* y en el mantenimiento de unos *ejes industriales estratégicos*. De esta forma, no se interfiere a la actividad del sector privado y se coadyuva a impulsar sus inversiones. Si se quiere que las empresas compitan en igualdad de condiciones con las de otros países, será necesario ofrecerles las infraestructuras que exigen los tiempos actuales. Por otra parte, son empresas privadas las adjudicatarias de los contratos para realizar los proyectos en curso, por lo que, en definitiva, el sector privado se ve doblemente estimulado. La Comisión Europea ha propuesto la realización de grandes proyectos que afectan a tres ámbitos:

1. La creación de *redes de transporte y energía*, no sólo para mejorar el ámbito interno, sino para facilitar enlaces con los países de la Europa del Este y África del Norte.
 2. La creación de un sistema de *autopistas de la información*, que comporta la creación de infraestructuras de todo tipo: cable, satélites y redes digitales integradas; el desarrollo de servicios y el fomento de aplicaciones (teletrabajo, teleinformación, enlazar las distintas administraciones, etc.).
 3. *Proyectos medioambientales* relacionados con la gestión hidrológica, el tratamiento de residuos urbanos, los sistemas de suministro y tratamiento del agua y la limpieza de los mares Mediterráneo y Báltico.
- c) El mantenimiento de la *inversión en los sectores industriales estratégicos*. Los países europeos caminan hacia unas sociedades de servicios, pero éste es un sector de baja productividad. Por otra parte, no pueden existir servicios avanzados sin una base industrial que permita no depender de la tecnología foránea. La sociedad de la información, que apuntábamos con anterioridad, exige una base industrial en los sectores productores de las tecnologías relacionadas con la misma (microelectrónica, informática y telecomunicaciones). No se trata de que el sector público se encargue de esta tarea, sino de establecer los incentivos para que el sector privado no termine desapareciendo en estos sectores.
- d) Intensificar el *esfuerzo en I+D*. La política tecnológica ha sido una de las pocas políticas económicas que en Europa se ha planteado inicialmente desde un ámbito supranacional. No se trata siquiera —aunque fuera deseable— de aumentar los programas de incentivos a la I+D, sino de definir las prioridades para la investigación y concentrar los esfuerzos en tres grandes áreas: las tecnologías de la información, las biotecnologías y las ecotecnologías. La importancia del nivel de desarrollo tecnológico para el crecimiento económico ha quedado claramente establecida y los nuevos modelos teóricos convierten a ésta en una variable clave para explicar las diferencias en los niveles de las tasas de crecimiento de este objetivo.

- e) Una política de *fomento del capital humano*. Con anterioridad, hemos destacado ya la enorme importancia de este elemento como determinante del crecimiento económico. Lo cual plantea la necesidad de apostar por la educación y la formación durante toda la vida. El cambio tecnológico es, en la actualidad, tan rápido que no hay país que escape al debate de las reformas de las enseñanzas. Esto está ocurriendo en los Estados Unidos y en Europa. Se afirma que en la formación necesaria para la sociedad del futuro no bastará con un saber hacer adquirido de una vez y para siempre. La importancia de una formación profesional adecuada a las nuevas demandas es otro hecho importante. A pesar de las diferencias de criterios en los países sobre el cómo realizar este proceso, si a través de los fondos públicos o con la colaboración del sector privado, la Unión Europea debe crear un espacio armonizado de cualificaciones profesionales.
- f) Por lo que respecta a favorecer una mayor *movilidad geográfica y sectorial*, la desaparición de las fronteras interiores y la búsqueda de una mayor flexibilidad laboral serán los elementos que contribuyan en mayor medida a este aspecto, junto con la ampliación del mercado europeo. Este hecho está relacionado con un factor clave para el crecimiento económico, como es la apertura exterior de las economías. Los países que comercian con otros, se especializan e incrementan su productividad no sólo por los frutos del comercio, sino por las ganancias en destreza y formación profesional que se adquiere cuando se está en contacto con las tecnologías del exterior, y que llegan —en muchos casos— asociadas a los productos importados.
- g) Una política de *reducción de las reglamentaciones (desregulación)*. La literatura económica sugiere que cuanto más libres son los mercados, mayor es la productividad y el crecimiento de la economía. En el caso europeo, el avance más significativo en cuanto a la reducción de las reglamentaciones viene dado por la desaparición de las fronteras internas. Pero, además, existe la voluntad de favorecer a las empresas con acciones que apuntan a cuestiones relativas a la armonización de las legislaciones, normas, estándares, procesos de certificación, etc., los cuales eviten una incongruencia entre las normas comunitarias y las nacionales, y también una mayor flexibilidad para el establecimiento de empresas.
- h) Finalmente, otra tarea importante a llevar a cabo por parte de las autoridades públicas es el mantenimiento de un *clima de estabilidad política y macroeconómica*, sin el cual se reduce la capacidad inversora interna y se hace más difícil la atracción de capitales externos, tan necesarios para el despegue de los países menos desarrollados.

En definitiva, nos encontramos con un conjunto de medidas enfocadas a lograr incrementar los niveles de productividad, crecimiento económico y generación de empleos, en todos los países. El que los más avanzados puedan resolver sus problemas económicos es muy importante para atender de forma seria una reestructuración del actual orden económico internacional y establecer mecanismos de ayuda más efectivos para los países más pobres del mundo.

CONCEPTOS CLAVE

- Acumulación de capital.
- Capital humano.
- Círculo vicioso de la pobreza.
- Convergencia.
- Costes del crecimiento.
- Crecimiento económico.
- Crecimiento sostenible.
- Desarrollo económico.
- Factores de producción.
- Factores determinantes del crecimiento económico.
- Función de producción.
- Inversiones.
- Modelo neoclásico.
- Nivel de vida de la población.
- Papel de las instituciones.
- Productividad.
- Producto nacional – PIB y PNB.
- Producción efectiva o real.
- Producción potencial.
- Progreso técnico.
- Rendimientos decrecientes del capital.
- Renta nacional.
- *Stock* de capital.

9

La redistribución de la renta

«Los pasteles y otros candidatos a la (re)distribución no aparecen por arte de magia. Se presentan en el mundo con unas pretensiones hacia ellos ya incorporadas como resultado de unos títulos que se generan en el seno de los procesos productivos».

R. NOZIK,
Anarchy, State and Utopia. Blackwell, cop, Oxford, 1974.

UN *locus classicus* del análisis de los objetivos de la política económica ha sido la pertenencia de la distribución de la renta exclusivamente al mundo de la ética o su constitución como fin básico de la acción pública, con el mismo rango que pueda tener la política de estabilidad o de crecimiento económico.

La propia existencia del debate y conflicto entre eficiencia y equidad, que se ha vinculado a los fallos del mercado y los fracasos del sector público, permite traspasar el umbral de la consideración teórica de este objetivo de redistribución de la renta que constituye una base de justificación moral de la sociedad (sobre todo en relación con los grupos de excluidos) y de medición de la justicia existente en la misma.

Como han puesto de manifiesto diversos autores, la Economía surgió como consecuencia de la acción investigadora de personas interesadas por *problemas de naturaleza ética*. El camino hacia la independencia, empujada la ciencia económica por el positivismo lógico y las ciencias duras como la Física newtoniana, es relativamente reciente. Sin embargo, en los últimos tiempos parece producirse un distanciamiento excesivo entre la economía y la ética que, como señala Sen, produce un doble daño:

— El descuido de la visión ética de la motivación.

- El olvido del análisis de aspectos económicos relevantes para la consideración de cuestiones éticas.

En este capítulo se analizan, en primer lugar, los conceptos básicos y las causas de la desigualdad. Seguidamente se revisan las principales formas de medición. El capítulo se cierra con el estudio de las principales medidas que pueden utilizarse para tratar de mejorar la distribución de la renta en el marco del conflicto entre eficiencia y equidad.

9.1 LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA. CONCEPTOS BÁSICOS Y CAUSAS DE DESIGUALDAD

La distribución de la renta puede analizarse desde cuatro perspectivas fundamentales: funcional, personal, espacial y sectorial.

La distribución *sectorial* de la renta suele encuadrarse, desde el punto de vista teórico, dentro del estudio de las políticas de oferta en relación con los cambios estructurales en el Producto Interior Bruto (observándose, por ejemplo, el relativo declive del sector agropecuario y el crecimiento de la industria y de los servicios durante los últimos decenios). La distribución *espacial* se refiere a las diferencias que pueden existir en los niveles de renta desde la perspectiva territorial, siendo objeto específico de análisis por parte de la economía regional. No se tratan, por tanto, en este capítulo las políticas sectoriales y espaciales de distribución de la renta, centrandó la atención en los aspectos *funcionales y personales*.

Distribución funcional de la renta

La distribución funcional (o factorial) muestra cómo se reparte la renta generada en una economía entre todos y cada uno de los factores de producción.

Los factores generalmente considerados son el trabajo y el capital, aun cuando también deben tenerse en cuenta las rentas mixtas (como las rentas consolidadas de los comerciantes, dentistas, abogados, agricultores...) y las rentas obtenidas por el sector público (que comprende las procedentes de la propiedad y la actividad empresarial de las Administraciones Públicas, los impuestos sobre sociedades y empresas, deducidos los intereses pagados por la Deuda Pública).

La distribución funcional de la renta fue estudiada por los autores clásicos, que normalmente sólo distinguían entre terratenientes, capitalistas y trabajadores. David Ricardo estableció la distinción entre rentas de la tierra, beneficios y salarios, considerando que la renta de la tierra y los beneficios se obtenían residualmente y que la distribución del producto se basaba en la cantidad y fertilidad de las tierras, la tecnología aplicada y el volumen del fondo de salarios y el número de trabajadores.

Dentro de las teorías posricardianas, el principio de la productividad marginal plantea que la distribución de la renta entre los diversos factores de producción se realiza en función de su *contribución marginal* a la obtención del producto final. Posteriormente, se ha desarrollado un gran número de teorías y trabajos empíricos sobre las participaciones relativas en la distribución funcional de la renta. Entre los elementos determinantes más estudiados se pueden citar las variaciones en la cantidad de factores, la elasticidad de sustitución entre los mismos y las modificaciones tecnológicas.

Distribución personal de la renta y causas de la desigualdad

La distribución personal se refiere al reparto entre los individuos o las familias de la sociedad una vez descontados los impuestos y cuotas sociales y añadidas las transferencias económicas que se realicen a los hogares por los poderes públicos (pensiones y subvenciones). El estudio de la distribución personal de la renta es independiente del sector en el que se produzcan, de la región de la cual provengan o del factor productivo que remuneren. Desde esta óptica, la atención se centra en la dispersión de las rentas de los hogares con respecto a su valor medio.

Desde el punto de vista de la justicia económica, hay que distinguir entre equidad categórica y vertical.

- ***Equidad categórica***

El principio de equidad categórica se fundamenta en la idea de que todos los individuos tienen derecho a consumir ciertas cantidades mínimas de determinados bienes. Desde el punto de vista de la redistribución personal de la renta, el principio de equidad categórica centra su atención en los grupos de más bajos ingresos (las decilas inferiores), tratando de garantizar estándares mínimos de bienes a los sectores de la población más desfavorecidos y de evitar situaciones de pobreza extrema.

- ***Equidad vertical***

A diferencia de la equidad categórica, el principio de equidad vertical plantea la disminución de la desigualdad global entre todos los grupos o rangos de distribución personal de la renta. En el límite de la aplicación del principio de equidad vertical, cada decila de población se apropiaría de un 10% de la renta total, desapareciendo de hecho la clasificación entre decilas por tramos de renta (todas las rentas serían iguales) y llegando a una situación de igualdad absoluta en términos de rentas.

Los principales determinantes de la distribución personal de la renta son la herencia (material, genética o cultural), la inversión realizada en acumulación de factores (capital físico y humano, experiencia...), las diferencias en la retribución del trabajo y otros factores sociales.

El análisis de las *causas de la desigualdad* en la distribución de la renta ha dado lugar a una amplia literatura que se resume en el Cuadro 9.1, donde se recogen algunas de las principales teorías sobre este tema. Además de estas teorías, y con intención de mejorarlas y adaptarlas a la realidad, se han elaborado diversos modelos que consideren en sus análisis otros factores, tales como la inversión en capital humano, la herencia, factores estocásticos, etc.

La medición de las diferencias de ingresos a nivel personal (o por hogares) puede llevarse a cabo mediante algunos indicadores y técnicas que examinaremos en el próximo epígrafe. Pero ¿cuáles son las raíces de la desigual distribución de rentas entre distintos individuos (familias) en el contexto de las economías de mercado? El tema merece algunos comentarios adicionales que centraremos en las dos grandes fuentes de ingresos personales: las rentas provenientes del trabajo y de la propiedad.

Una parte muy importante de los ingresos familiares procede del *trabajo personal*. Pero las retribuciones del trabajo muestran en todos los países una amplia dispersión que obedece a distintas razones.

Cuadro 9.1. Resumen de algunas teorías sobre las causas de la desigualdad en la distribución de la renta

Teorías	Principales ideas planteadas
1. Teoría estocástica	<ul style="list-style-type: none"> • El azar y los sucesos aleatorios son los principales determinantes de la distribución de la renta.
2. Cualidades personales	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de las discrepancias entre habilidades y capitales de las personas. • Estudio del medio hogareño. • Estudio de la formación y de la inversión en capital humano como factores clave en la distribución de la renta.
3. Teoría del ciclo vital	<ul style="list-style-type: none"> • Establece una relación paralela entre el ciclo vital humano y las ganancias obtenidas durante el mismo. • Las ganancias de los individuos aumentan con la edad cronológica, hasta un punto próximo a la jubilación, en el que la tendencia invierte su signo. • Los elementos básicos condicionantes de este proceso son la experiencia y las elecciones individuales en gustos, formación laboral, riesgos, etc.
4. Procesos de elección: 4.1. Elección individual 4.2. Elección colectiva	<ul style="list-style-type: none"> • La incertidumbre y la capacidad de asumir riesgos determinan las diferencias de rentas, así como el sistema impositivo y el régimen de propiedad vigente. • Adicionalmente considera otros factores, tales como la intensidad de la competencia, la habilidad y el azar. • Plantea la existencia de acuerdos contractuales entre los miembros de una sociedad.

Las *diferencias personales* en términos de capacidad y de cualificaciones para el trabajo constituyen, sin duda, una de ellas, aunque no la única. Estas diferencias personales pueden responder a dos tipos de causas:

- a) Las de carácter biológico-hereditario (en las que también deben incluirse las resultantes del entorno social), como el coeficiente de inteligencia, la fuerza, la estatura, etc.
- b) Las resultantes de la formación e inversión en capital humano.

La evidencia empírica de distintos países no permite fundamentar la desigualdad en razones de tipo biológico. La dispersión de las rentas es mucho mayor que la dispersión de las características personales citadas en a).

Por el contrario, la evidencia parece indicar que los ingresos percibidos a lo largo de la vida profesional está muy relacionada con el nivel de educación. Los ingresos que normalmente pueden obtener los graduados universitarios superan ampliamente los costes que implica adquirir las cualificaciones necesarias, mientras que las personas sin apenas cualificación suelen tener siempre bajas retribuciones y escasas posibilidades de mejoras en su trabajo. Aun así, a igualdad de esfuerzo y costes, persisten las diferencias entre profesionales.

Otra fuente de desigualdad es la *intensidad en el trabajo*, la cual varía mucho entre individuos. Quienes trabajan sólo lo necesario para satisfacer sus necesidades y disfrutar del tiempo libre accederán a niveles de ingresos menores que quienes, a igualdad del resto de las variables, sacrifican horas de ocio y de descanso. Las diferencias de renta motivadas por esfuerzos desiguales no son consecuencia de la desigualdad de oportunidades.

Además de los factores mencionados, *el azar, la discriminación* (por razones de sexo, raciales...) y la *exclusión de algunas ocupaciones* pueden jugar un importante papel en las diferencias provenientes del trabajo personal.

La desigual *distribución de la riqueza* condiciona las diferencias en cuanto a las *rentas de la propiedad*. La acumulación de riqueza (capital) permite obtener rentas que ahondan la desigualdad en la distribución personal. ¿Cuáles son los orígenes de esta acumulación?

Resulta evidente mencionar, en primer lugar, la *herencia*. Muchos propietarios han obtenido sus bienes de esta forma, transfiriéndose los mismos de una generación a otra.

En segundo lugar debe citarse la acumulación originada en el *ahorro* de los individuos durante su vida de trabajo. Las teorías del ciclo vital de los ingresos y el ahorro explican diversos comportamientos de esta naturaleza.

Finalmente, según otras corrientes de análisis, la riqueza actual no es más que la retribución de quienes, en su momento, decidieron *asumir riesgos extraordinarios*, normalmente en contextos con una elevada incertidumbre. El mercado retribuye la asunción de riesgos cuando éstos son coronados por el éxito.

Determinar el peso o la ponderación de cada uno de estos factores, u otros que pudiesen haber sido omitidos de un listado tentativo, es, nuevamente, materia de estudios empíricos. Las diferencias por países son en este sentido muy notables, y se derivan de los antecedentes históricos, de las normas legales que han regido y rigen la sociedad, del propio funcionamiento del mercado (véase el Recuadro 9.1) y, por supuesto, de otros factores sociales y culturales.

RECUADRO 9.1. EL MERCADO Y LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

Recuérdese que los mercados competitivos son especialmente idóneos para resolver los problemas del *qué* y del *cómo*, es decir, las cuestiones relacionadas con la asignación de los recursos entre los sectores y la elección de la mejor técnica para producir una mercancía. Pero los mercados no tienen ningún talento especial para hallar la mejor solución a la cuestión del *para quién*...

La teoría de la distribución se refiere a la forma en que están distribuidas la renta y la riqueza en una economía, a la asignación inicial de los facto-

res de producción (tierra, trabajo y capital) y a los precios que reciben estos factores en los mercados. Los principales conceptos estudiados son la renta (el flujo de salarios, sueldos, rendimientos de la propiedad y transferencias recibidas durante un período) y la riqueza (el *stock* neto de activos poseídos en un momento dado del tiempo).

P. Samuelson y W. Nordhaus: *Economía*.
13.ª edición. McGraw-Hill.
Madrid, 1990, pág. 757.

9.2 LA MEDICIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

Entre los diversos indicadores que miden la distribución de la renta se van a considerar la curva de Lorenz, el coeficiente de Gini, el índice de desigualdad sigma y los indicadores de pobreza.

1. Curva de Lorenz

Es un medio de representación gráfica de la desigualdad en la distribución de la renta personal o familiar, aunque como técnica puede utilizarse para representar otras formas o tipos de desigualdad. Los valores que configuran el perfil de la curva son los porcentajes de renta acumulados por los percentiles de población que estemos considerando.

La igualdad absoluta viene dada por la diagonal del diagrama representado en la Figura 9.1. La desigualdad absoluta (99 personas de cada 100 no disponen de renta que es acaparada por el restante miembro de la sociedad) se representa por la línea discontinua en ángulo recto. Cualquier distribución real de la renta debe encontrarse entre ambos extremos.

Cuanto más alejada está la curva de Lorenz de la línea de equidistribución, mayor será la concentración de la renta. La distribución real de la renta (después de considerar los impuestos y las transferencias) se muestra mediante la curva que se halla por debajo de la de igualdad absoluta (el área A señala la desigualdad de las rentas).

Una forma de presentar las diferencias estadísticas en la distribución de la renta consiste en definir decilas de ingresos (la primera decila agrupa el 10% de las familias (individuos) con menores ingresos; la segunda decila, al 10%, con unos ingresos supe-

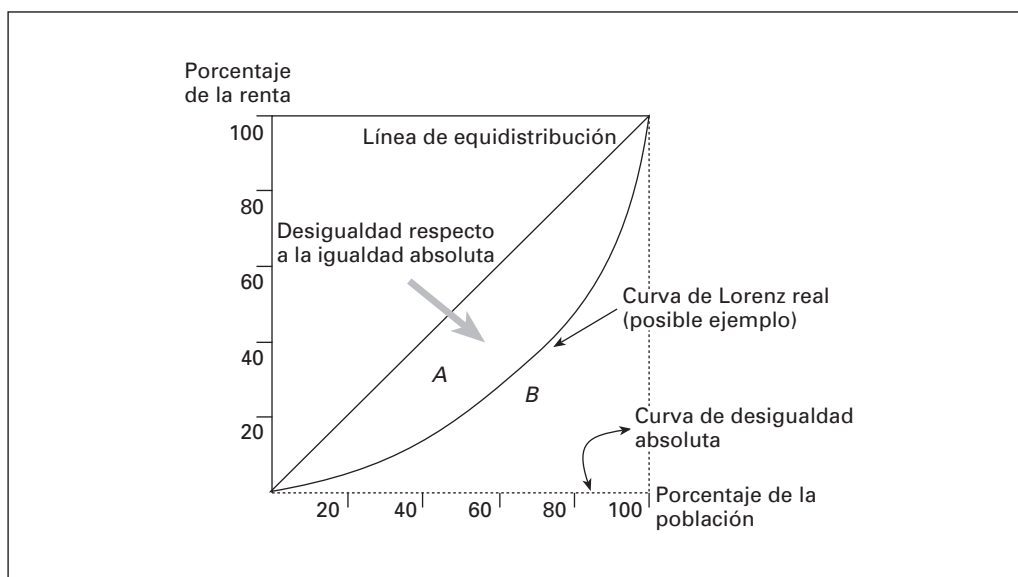


Figura 9.1. Curva de Lorenz.

riores al grupo anterior, y así sucesivamente) y la participación de la renta total que le corresponde a cada una de ellas.

2. *Coficiente de Gini*

Es un indicador de la desigualdad distributiva basado en las curvas de Lorenz.

Siendo A el área de concentración (área comprendida entre la línea de igualdad absoluta y la curva de Lorenz real) y B el área comprendida entre esta última curva y los límites de porcentajes de la renta y la población, podemos obtener el coeficiente de Gini ($A + B$, por lo tanto, es el área total por debajo de la línea de equidistribución):

$$\text{Coeficiente de Gini} = A/A + B$$

El índice de Gini tendrá valores comprendidos entre 0 y 1:

0: Distribución completamente igualitaria.

1: Distribución de máxima desigualdad.

3. *Índice de convergencia sigma*

Este indicador pretende estudiar la evolución temporal de la desigualdad. En un determinado año, el *índice de desigualdad sigma* se define como la desviación estándar del logaritmo de las rentas familiares.

Si hubiera equidistribución, el índice de desigualdad sigma tendría un valor 0. Si aumenta la desigualdad, el índice irá aumentando.

La convergencia sigma expresa la evolución temporal del índice de desigualdad. Habrá convergencia si disminuyen las desigualdades a lo largo del tiempo, y por lo tanto el índice de desigualdad. Se habla de divergencia si aumenta el índice de desigualdad durante un período de tiempo.

4. *Indicadores de pobreza*

La tasa de pobreza es el porcentaje de familias o individuos cuyos niveles de renta se sitúan por debajo de una cifra establecida como umbral. La pobreza se caracteriza por la insuficiencia de los ingresos para cubrir las necesidades básicas de las familias, aunque su definición es siempre relativa y discutible. De hecho, el umbral de pobreza debe modificarse periódicamente para tener en cuenta la inflación y la propia concepción de la pobreza en términos de satisfacción de necesidades.

Por otra parte, la tasa de pobreza varía considerablemente de unos grupos de población a otros (como se puede observar en el Caso de referencia 9.1).

La medición usual de la pobreza se realiza en términos relativos, utilizándose como límite un porcentaje de la renta media de la población. Así, por ejemplo, puede considerarse pobres a los individuos o familias cuyos ingresos estén por debajo del 50% de la renta media de la población.

En cualquier caso, el concepto de pobreza no puede flexibilizarse excesivamente, puesto que si considerásemos pobres al 10% de la población de un país con ingresos más reducidos siempre habría pobreza y nunca se podría erradicar, aunque aumentase

CASO DE REFERENCIA 9.1. ¿QUIÉN ES POBRE?

Este cuadro muestra que la tasa de pobreza varía extraordinariamente de unos grupos de la pobla-

ción a otros (datos correspondientes a Estados Unidos):

Grupo	Tasa de pobreza (%)
Total de personas	12,7
Blancos	8,2
Negros	26,1
De origen hispano	25,6
Asiáticos, procedentes de las islas del Pacífico	12,5
Niños (de menos de 18 años)	18,9
Ancianos (más de 64 años)	10,5
Hogares cuyo cabeza de familia es una mujer sin marido	33,1

Fuente: N. G. Mankiw (2002): *Principios de Economía*. McGraw-Hill, Madrid.

sensiblemente la prosperidad social de todos los miembros de esa sociedad, incluidos los que seguirían siendo considerados como los más pobres (véase el Caso de referencia 9.2).

Los indicadores a los que antes se ha hecho referencia —curva de Lorenz, coeficiente de Gini— son de suma utilidad para cuantificar el grado de desigualdad vertical existente en la distribución de los ingresos. Los indicadores de pobreza, por el contrario, permiten aproximarse cuantitativamente a la idea de equidad categórica. A estos efectos, el índice más utilizado es:

$$P_{\Phi} = (1/N) \times \sum_{i=1}^Q [(Z - y_i)/Z]^{\Phi}$$

CASO DE REFERENCIA 9.2. EVOLUCIÓN DE LA RENTA EN ESTADOS UNIDOS

En las últimas dos décadas se ha incrementado la desigualdad en Estados Unidos. Esto lo podemos observar en el *ranking* de las familias estadounidenses realizado por su nivel de renta; así, los podemos dividir en cinco grupos del mismo tamaño y calcular la renta media de cada uno de los cinco grupos de familias.

En la década de los noventa:

- Los más ricos, el 20% de las familias, tienen una renta media 10,6 veces mayor que el 20% de las familias más pobres.

- El 20% de las familias más ricas tienen una renta 3,0 veces mayor que la media del 20% de las familias.

En la década de los ochenta:

- Los más ricos, el 20% de las familias más ricas, tenían una renta mayor que el 20% de las familias más pobres.
- En los años noventa esta ratio se ha incrementado en 10,6 veces.

Fuente: Instituto de Política Económica e Informe de la Reserva Federal.

donde:

y_i = Renta del individuo i .

Z = Nivel de renta que define el umbral de pobreza. Son considerados pobres los individuos cuya renta es inferior a dicho umbral.

N = Población total.

Q = Número de pobres. Individuos cuyas rentas son inferiores al umbral Z .

Φ = Media de aversión a la pobreza. Cuanto mayor sea Φ , mayor es el peso que se concede a los pobres en peor situación.

P_Φ = Índice de pobreza dado el parámetro Φ .

El parámetro Φ puede tomar valores entre 0 e infinito. Cuanto mayor sea su valor, significará que se le otorga mayor importancia a la distancia que existe entre las rentas y_i y Z .

INTERNET.—Para la búsqueda de información estadística sobre la evolución de la **distribución de la renta** a nivel internacional, puede consultarse —en el portal Econlinks— la página web <http://campusvirtual.uma.es/econlinks/TE/renta.htm>

9.3 POLÍTICA DE REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

La política de redistribución de la renta pretende disminuir las desigualdades entre los perceptores de rentas altas y los de rentas bajas y, sobre todo, ayudar a satisfacer las necesidades básicas de aquellas capas de la población que perciben ingresos más reducidos.

La intervención estatal para reducir las desigualdades de rentas puede desarrollarse a través de diversos instrumentos en función de los objetivos perseguidos (grado de igualdad deseado, impactos sobre la asignación de recursos, presión política de los diversos grupos de interés...).

Actualmente, son escasos los economistas que defienden la igualdad absoluta de ingresos entre los miembros de una sociedad, por los efectos negativos que esta situación provoca sobre la eficiencia y la asignación de recursos y, por lo tanto, sobre el crecimiento económico. Así, en términos generales, se ha señalado que la igualdad absoluta puede conllevar el «reparto de la pobreza» y no de la riqueza (véase el Recuadro 9.2).

El enfoque más aceptado por la literatura científica se fundamenta en la primacía de la *equidad*: los casos iguales deben tratarse del mismo modo y los desiguales de forma distinta, máxime si lo que se busca es la erradicación de la pobreza.

De los argumentos esbozados se pueden plantear tres líneas finalistas básicas de la política de redistribución de la renta:

- Disminución del nivel de concentración de la renta.
- Consecución de la igualdad de oportunidades.
- Permitir la integración social de los excluidos.

RECUADRO 9.2. EL REPARTO DE LA POBREZA

Un cuento apócrifo ruso —con implicaciones universales— explica de forma breve pero clara el problema del reparto de la pobreza.

«Boris tiene una cabra. Su compañero Iván no tiene nada. Una hada se aparece a Iván y le ofrece

la posibilidad de concederle un único deseo. Iván responde al hada: *Deseo que se muera la cabra de Boris*».

Fuente: Elaboración propia.

Los instrumentos de política económica para la consecución de estos fines son muy variados y admiten diversas clasificaciones. Los gobiernos disponen de las políticas de gasto, impositiva, de rentas y de distribución de activos (recuérdese que una de las principales causas de desigualdad en la distribución de la renta es la distribución previa de riqueza existente en la sociedad).

Ahora bien, desde el punto de vista analítico y en la medida de lo posible, es necesario separar las políticas de impuestos y de gastos para poder medir el impacto de cada una de ellas sobre la redistribución: al estudiar alternativas *recaudatorias*, debe suponerse que se gastará neutralmente, y al analizar *programas de gasto*, que la recaudación también es neutral. Sólo así podrá conocer el efecto propio de cada medida.

1. La política impositiva

i) Impuestos indirectos

La imposición indirecta tal vez sea el instrumento recaudatorio que plantea mayores problemas a las autoridades económicas en el conflicto eficiencia-equidad. Supóngase que en la economía existen dos bienes, i y j , cuyos mercados se representan en la Figura 9.2 partes (a) y (b), respectivamente.

El gobierno puede alcanzar un determinado objetivo recaudatorio a través de un impuesto unitario sobre el consumo de i (t_i), sobre el consumo de j (t_j), o gravando ambos bienes. Obsérvese que la imposición sobre i (cuya función de demanda tiene una elasticidad-precio no nula) genera una pérdida de utilidad global representada por el área $AE_i^1E_i^0$. Mientras que la imposición indirecta sobre el bien j (cuya función de demanda es rígida y, por tanto, su elasticidad-precio es igual a cero) no provoca ineficiencia: el impuesto encarece el consumo, pero no distorsiona las decisiones sobre las cantidades consumidas; lo recaudado es exactamente igual a la pérdida de utilidad neta de los consumidores medida en términos monetarios, el área $P_j^0 P_j^1 E_j^1 E_j^0$.

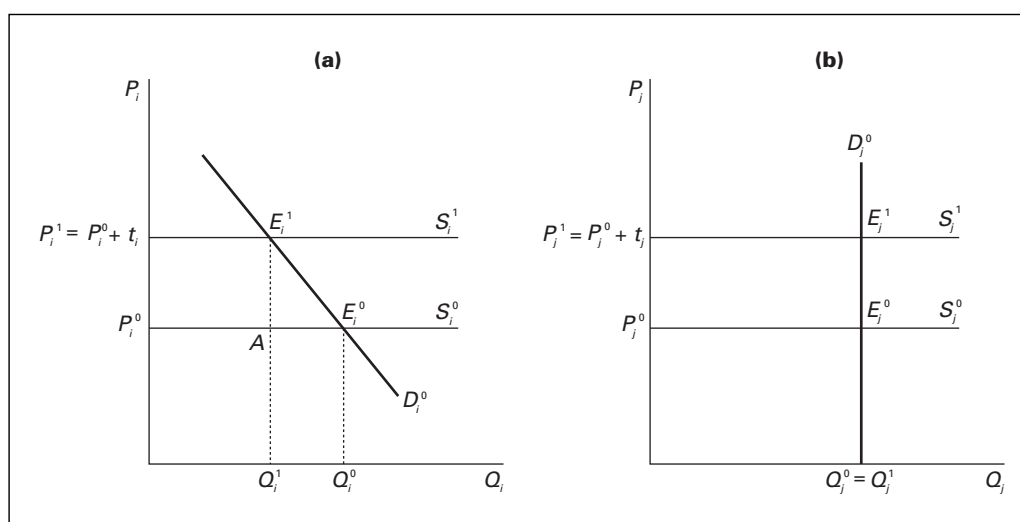


Figura 9.2. Impuestos indirectos y elasticidad-precio.

Por tanto, si el objetivo del gobierno es la eficiencia, es decir, recaudar lo más posible sin dar importancia a los efectos redistributivos, la regla de imposición óptima será gravar los bienes cuyas demandas sean menos elásticas. Cuanto mayor sea la elasticidad-precio de la demanda de los bienes gravados, mayores serán las pérdidas de eficiencia, pero, además, mayor deberá ser también la tarifa impositiva necesaria para alcanzar el objetivo recaudatorio propuesto, debido a la disminución de las cantidades negociadas (y por tanto de la base imponible) en el nuevo equilibrio.

Sin embargo, desde la perspectiva redistributiva, un sistema de imposición indirecta que grave en mayor medida a los bienes con demandas más rígidas puede ser regresivo. Esto ocurre si la demanda del bien i es realizada fundamentalmente por las personas con mayores niveles de ingresos, y el bien j es demandado por los individuos de menores rentas (o su adquisición significa una parte importante de sus ingresos totales): la imposición óptima desde el punto de vista de la eficiencia empeoraría la distribución de la renta.

Piénsese que el bien i son automóviles y el bien j alimentos. Como el porcentaje de gasto en alimentos de los más pobres sobre el total de sus gastos es elevado, la imposición sobre j recaerá en mayor medida sobre las personas de menos recursos. Habitualmente, las demandas de bienes de primera necesidad son más rígidas que las del resto de los bienes, especialmente los de lujo, y representan una parte importante del presupuesto de los sectores de bajos ingresos. Por tanto, si se desea que la imposición indirecta sea progresiva, deben gravarse más los bienes cuya proporción en el gasto de los individuos de menos renta fuera baja. Como estos bienes tienen una elasticidad-precio mayor, las políticas óptimas de imposición indirecta desde la perspectiva de la eficiencia y la equidad son, generalmente, contrapuestas.

Desde otra óptica, se ha mencionado también que la imposición indirecta desincentiva el trabajo al encarecer el consumo con respecto al ocio. Este último bien, el ocio, no puede ser gravado, pero sí pueden serlo otros bienes complementarios del mismo (yates, alojamientos en hoteles, localidades de teatro, etc.). Esto serviría para que la imposición indirecta tuviera menos impacto negativo sobre la eficiencia. Esta política no sería incompatible con objetivos de equidad, pues el gasto dedicado al ocio representa una mayor proporción en el gasto total de las personas con mayores ingresos. Por tanto, gravar más los bienes complementarios del ocio sería una regla de imposición indirecta que disminuiría el efecto negativo sobre la eficiencia de gravar bienes con elevada elasticidad-precio.

ii) Imposición sobre la renta

El objetivo de progresividad del impuesto sobre la renta implica gravar de acuerdo con el principio de capacidad de pago, pues ésta aumenta más que proporcionalmente con la renta.

El grado de progresividad formal del impuesto sobre la renta dependerá de:

- a) La estructura tarifaria o de la escala de tipos impositivos.
- b) La existencia de mínimos exentos o impuestos negativos.
- c) La existencia de desgravaciones específicas en la base imponible y/o deducciones en la cuota.

a) La estructura de la tarifa.

Supóngase que un individuo i debe pagar un impuesto sobre la renta igual a T_i que es una función T de su renta y_i . Analíticamente:

$$T_i = T(y_i)$$

Se denomina **tipo medio sobre la renta**, Tme , a:

$$Tme = T(y_i)/y_i$$

Y se denomina **tipo marginal sobre la renta**, Tmg , a:

$$Tmg = \delta T_i / \delta y_i$$

Una estructura tarifaria sobre la renta es progresiva si el tipo medio crece al aumentar la renta. Será proporcional si el tipo medio permanece constante y regresiva si decrece. A veces, erróneamente, se sostiene que la escala de tipos es progresiva sólo cuando el tipo marginal es creciente, pero esto es así si no existen mínimos exentos o un impuesto negativo sobre la renta.

b) La existencia de mínimos exentos.

Un impuesto lineal sobre la renta con mínimo exento es el que puede expresarse de la siguiente forma:

$$\begin{aligned} T_i &= 0 && \text{si } y_i \leq M \\ T_i &= (y_i - M) \cdot t && \text{si } y_i > M \end{aligned}$$

donde:

T_i = Pago impositivo del individuo i .

Y_i = Renta del individuo i .

M = Mínimo exento.

t = Tipo impositivo único, siendo $0 < t < 1$.

La estructura tarifaria para un impuesto de estas características puede examinarse en la Figura 9.3. Los individuos cuyas rentas sean menores e iguales que M no tributarán y los que tengan rentas mayores que M lo harán al tipo marginal t (pagarán una proporción t del exceso de su renta sobre el mínimo M).

Se observa claramente que el tipo marginal es igual a cero hasta rentas iguales a M y t para rentas mayores que M . Pero el tipo medio (igual a cero hasta M) es creciente a medida que las rentas comienzan a superar el mínimo exento, de acuerdo con la expresión:

$$Tme = t \cdot [1 - (M/y_i)]$$

A medida que sus rentas crezcan, los individuos deberán tributar una proporción cada vez mayor de las mismas, a pesar de que el tipo marginal sea constante. La pro-

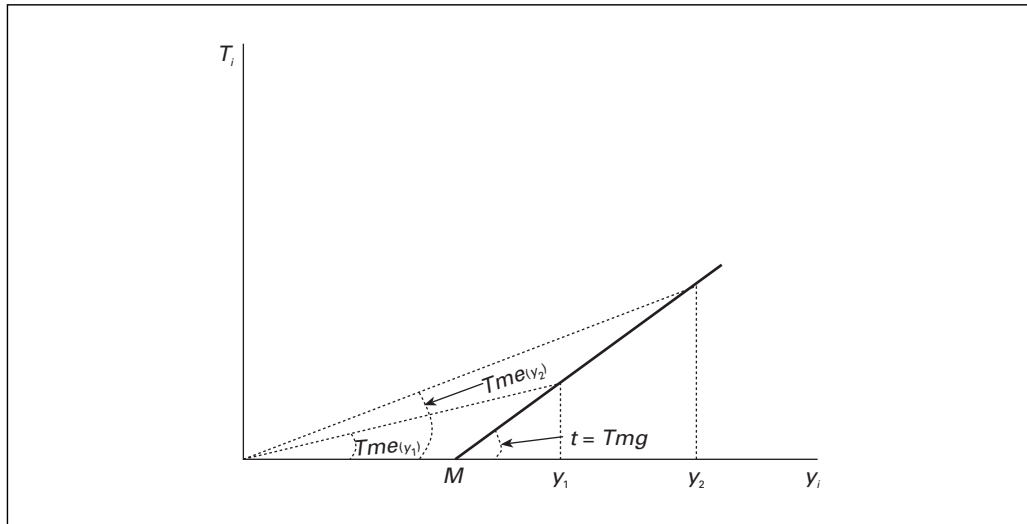


Figura 9.3. Impuesto lineal sobre la renta con mínimo exento.

gresividad aumentaría si se combinase una estructura de mínimo exento con un tipo marginal creciente.

El sistema de mínimo exento persigue objetivos de equidad categórica, al eximir a las rentas menores del pago impositivo. La equidad vertical es independiente de la existencia de un mínimo exento y está implícita en la estructura progresiva del resto de la tarifa a partir del mínimo. Si se estableciese un mínimo exento acompañado de un tipo marginal decreciente para rentas mayores que M , se seguiría manteniendo el objetivo de equidad categórica, pero se abandonarían los de equidad vertical.

Una estructura de mínimo exento y tipo único lineal como el que se ha analizado no desincentiva a trabajar a los individuos con rentas más bajas; por el contrario, produce incentivos al trabajo, pues no tributarán nada hasta alcanzar el umbral M . De otra manera, sí resultarían desincentivados los individuos con mayores ingresos a medida que los tipos medios se van haciendo cada vez más altos.

2. Política de gastos y transferencias públicas

Estas medidas tienen una larga tradición como elemento clave para reducir los síntomas de la pobreza, sirviendo también para la consecución de la igualdad de oportunidades. En general, la financiación de este tipo de actuaciones se basa en un sistema impositivo de carácter progresivo.

Los instrumentos específicos que pueden reseñarse son los siguientes:

- Programa de gastos para la igualdad de oportunidades.
- Programas de seguridad social.
- Transferencias netas generales.
- Redistribución directa entre grupos específicos.
- Política de inversiones públicas.

Programa de gastos para la igualdad de oportunidades

El objetivo básico de los mismos es garantizar el acceso a ciertos recursos básicos que permitan generar, posteriormente, para los colectivos menos favorecidos un mayor nivel de renta que la que proporciona la asignación primaria realizada por el mercado. Todo ello bajo el principio de que la igualdad de estatus inicial es la base social que permite a las personas alcanzar la calidad de miembros plenos de la sociedad.

Los programas de gastos que se pueden desarrollar son, entre otros, los siguientes:

- Provisión de un servicio universal y gratuito de educación básica (primaria y secundaria). De esta manera se permite un acceso igualitario a los conocimientos básicos para acceder al mercado de trabajo.
- Programas de formación profesional que permitan la adaptación continua de los trabajadores a las necesidades del mercado de trabajo, así como que permitan la incorporación fluida de nuevas generaciones.
- Programas de gastos públicos que faciliten la provisión gratuita, o subvencionada con carácter general, de formación universitaria. No obstante, este tipo de actuación plantea ciertos interrogantes sobre los resultados progresivos o regresivos en términos de redistribución de la renta. Si los perceptores de rentas altas acceden con mayor facilidad a la Universidad y ésta es financiada con fondos públicos, puede haber una redistribución regresiva (problema que puede verse agravado en algunos países en vías de desarrollo si se produce una posterior «fuga de cerebros» a los países más avanzados). Por esta razón, sobre la que hay abiertas discrepancias en las contrastaciones empíricas, se han diseñado medidas alternativas tales como la provisión de becas, que al tener un carácter más selectivo puede producir efectos menos negativos.

Programas de seguridad social

Los programas de seguridad social, especialmente los de carácter contributivo que favorecen a los ancianos y a los desempleados, no persiguen como finalidad básica la redistribución de la renta (puesto que las personas beneficiarias no han de ser pobres para recibir las prestaciones). Sin embargo, contribuyen en gran medida a disminuir la marginación y la pobreza.

Entre los instrumentos fundamentales vinculados con estos programas se pueden destacar los siguientes:

- *Seguro de desempleo*. Proporciona ayuda temporal a las personas que pierden su puesto de trabajo. De esta manera se remedia uno de los síntomas de la pobreza mediante la limitación de la reducción de los ingresos.
- *Pensiones de jubilación e invalidez*. Estas ayudas, generalmente de origen contributivo, permiten a las personas de edad avanzada mantener un cierto nivel de renta. En otras ocasiones, se trata de prestaciones no contributivas con las que se trata de evitar la caída en la indigencia de capas de la población que no han podido contribuir al sistema de seguridad social durante el tiempo exigido.
- *Sistema sanitario público*. Se trata de proporcionar servicios públicos de salud a todos los ciudadanos. Si las prestaciones son no contributivas (piénsese en el

caso de ancianos sin recursos económicos), esta política social puede tener claras repercusiones redistributivas.

En relación con las pensiones y la sanidad pública, hay que señalar que los dos aspectos determinantes de su posible aportación a la redistribución de la renta son su carácter no contributivo (si las prestaciones fueran universales y contributivas, el impacto sobre la redistribución sería reducido), o bien que la contribución sea relativamente reducida respecto a las prestaciones y que la financiación adicional se obtenga con un sistema fiscal progresivo.

Transferencias netas generales

A través de las mismas se entregan subsidios a los perceptores de rentas bajas. Estos pagos pueden ser monetarios o en especie (realmente algunos de los programas de seguridad social, antes referidos, pueden considerarse dentro de esta órbita, aunque tengan menor énfasis redistributivo en favor de los pobres).

Entre estos programas de bienestar social se pueden destacar los siguientes:

- Ayudas a las familias de bajos ingresos con cargas familiares. Estas ayudas pueden realizarse en efectivo (en función de los hijos) o a través de guarderías gratuitas u otras formas de remuneración en especie (créditos preferenciales o subvenciones para viviendas...).
- Prestaciones en especie para los perceptores de rentas bajas. Los vales de comida y transporte y las entregas de ropas y enseres domésticos son ejemplos de esta política.
- Tarifas discriminatorias para los perceptores de rentas bajas. Esta política se puede utilizar a través de precios subvencionados de ciertos bienes y servicios esenciales (transportes públicos, luz, gas, alimentos...). En la medida en que estas ayudas se centran en los pobres y en que el sistema fiscal sea progresivo, estas actuaciones tienen un claro componente redistributivo. El objetivo final es aumentar la renta disponible de los perceptores de ingresos reducidos.

$$\text{Renta disponible} = \text{Renta de mercado generada} - \text{Impuestos} + \text{Transferencias}$$

Redistribución directa entre grupos específicos

Con estas medidas se trata de conceder ayudas a determinados grupos sociales mediante el establecimiento de impuestos a otros colectivos más favorecidos. Esta combinación de impuestos y gastos selectivos conforma una discriminación fiscal con fines redistributivos.

Algunos ejemplos de esta política pueden ser los siguientes:

- Establecimiento de una tasa impositiva a los propietarios de yates deportivos para remodelar la flota pesquera.
- Establecimiento de una imposición especial a las grandes superficies comerciales para financiar la formación profesional de los pequeños comerciantes.

Política de inversiones públicas

Una política redistributiva puede basarse en un sistema fiscal de financiación progresiva, con el acompañamiento de un programa de inversiones públicas que beneficie a los perceptores de rentas bajas.

El desarrollo de programas de obras públicas (carreteras, vivienda, escuelas, hospitales...) puede tener diversos impactos redistributivos. Entre otros, pueden señalarse los siguientes:

- Creación de puestos de trabajo entre los perceptores de ingresos reducidos, sobre todo si se trata de infraestructuras que requieren la utilización de técnicas intensivas en mano de obra.
- Utilización de los bienes y servicios generados a través de estas inversiones públicas por las capas de población de ingresos reducidos (viviendas sociales, escuelas para grupos objetivo rurales o urbanos de bajos ingresos...).
- Puede haber *filtraciones* hacia los grupos de ingresos altos o medios si los bienes y servicios ofrecidos generan elevadas externalidades positivas para los mismos (piénsese en las autopistas, infraestructuras de transporte aéreo...)

3. El impuesto negativo sobre la renta como alternativa

Este tipo de impuesto se basa en establecer una *renta mínima* para todas las personas, de tal manera que puedan superar el umbral oficial de pobreza.

Por lo tanto, se trata de conceder subvenciones a todas las familias cuyos ingresos estén por debajo de la renta mínima garantizada. Las transferencias variarán inversamente con la renta del beneficiario.

En términos analíticos:

$$T_i = t \cdot y_i - y_{\min}$$

siendo:

- T_i = Deuda tributaria.
- t = Tipo impositivo.
- y_i = Renta individual.
- y_{\min} = Renta mínima.

Si la renta y_i es menor que y_{\min} , se establece un pago impositivo negativo hasta que el receptor alcance ese nivel mínimo. Cuanto mayor sea y_{\min} , menor será el rendimiento tributario.

Desde el punto de vista instrumental, un impuesto negativo sobre la renta (INR) permite reducir los costes administrativos y simplificar los sistemas administrativos de redistribución.

En la Figura 9.4 se puede observar el funcionamiento efectivo de un impuesto negativo sobre la renta, deduciéndose los siguientes aspectos analíticos:

- La familia «a», que generaba una renta nula, recibe una subvención (impuesto negativo) de 10.000 unidades de cuenta (u.c.).

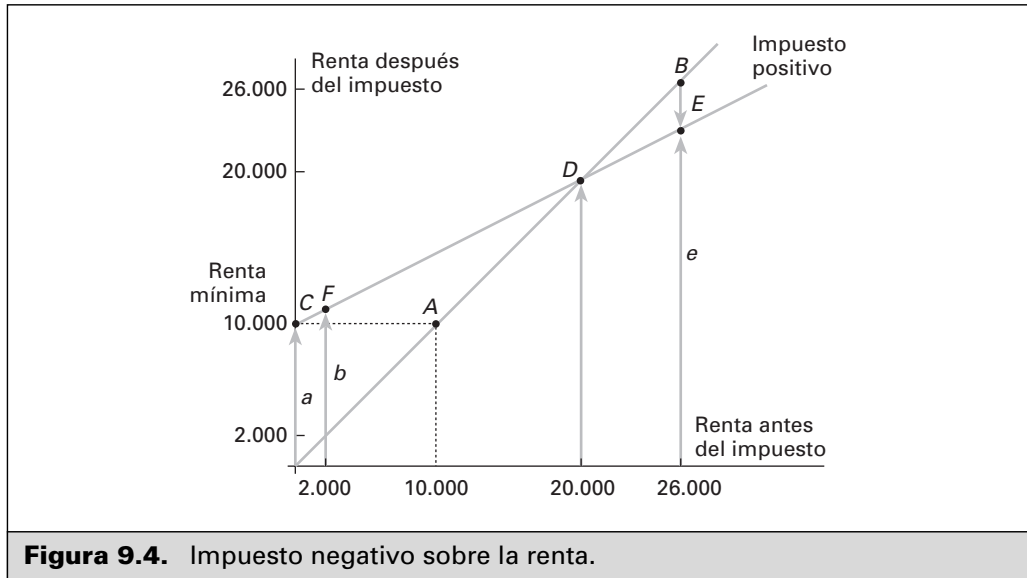


Figura 9.4. Impuesto negativo sobre la renta.

- La familia «b», que generaba 2.000 unidades, debe ser subsidiada con 9.000 u.c., puesto que si recibiera solamente 8.000 u.c., para alcanzar la renta mínima, no tendría ningún estímulo para seguir trabajando y ganar las 2.000 u.c. El total de ingresos obtenidos será de 11.000 u.c., alcanzando el punto *F* de la figura.
- Si el programa continúa de esta manera, proporcionando 1.000 u.c. por cada 2.000 u.c. generadas, las familias con rentas subsidiadas se desplazarán a lo largo de la línea *CD* hasta el punto de corte *D*, en el que no se pagará ninguna subvención.
- Por lo tanto, las familias con ingresos totales inferiores a 20.000 u.c. «tributan a la inversa», es decir, reciben una subvención.
- Las familias con ingresos superiores a 20.000 u.c. tendrán que someterse a tributación positiva. Piénsese en la familia «e», que percibe 26.000 u.c. y tendrá que pagar un impuesto positivo de 3.000 u.c.
- Cuanto mayor sea la pendiente de *CD*, mayor será la renta que una familia puede retener y mayor el incentivo para trabajar y obtener ingresos en el mercado.

El problema es que el desarrollo de un programa de INR es oneroso para el gobierno, puesto que no sólo paga subvenciones, sino que deja de ingresar los impuestos que antes recaudaba de muchas familias de ingresos medios (situadas en el tramo entre 10.000 y 20.000 u.c.). Para combatir ese inconveniente puede recurrirse a la identificación de ciertos colectivos, como pueden ser los ancianos, enfermos e incapacitados (los que realmente no pueden trabajar) y garantizarles la renta mínima.

4. Políticas de rentas y precios

La política de rentas puede tener una finalidad redistributiva mediante la intervención en los mecanismos de fijación de precios y salarios en el mercado (véase el Capítulo 14).

En este capítulo hemos seleccionado la legislación de salarios mínimos, la política de precios agrarios y la política de precios controlados máximos.

Legislación de salarios mínimos

El objetivo de esta legislación es asegurar una retribución mínima a todos los trabajadores y evitar que el mercado lleve a situaciones en que las personas empleadas tengan dificultades para poder subsistir.

Esta política de rentas salariales puede generar diversos efectos, según cuál sea la respuesta del mercado ante la intervención pública. En la Figura 9.5 se analizan las curvas de oferta y demanda del mercado de trabajo correspondiente.

- La posición de equilibrio en el mercado de trabajo se alcanza con un volumen de trabajo empleado q_1 y un salario w_1 .
- Si el gobierno fija un salario mínimo superior al de equilibrio (w_2), los trabajadores querrán ofrecer Oq_2 horas de trabajo, mientras que la demanda se restringirá hasta Oq_3 . El empleo efectivo (Oq_3) será inferior al de equilibrio, ya que hay exceso de oferta en el mercado. En consecuencia se producen dos efectos: reducción del empleo de Oq_1 a Oq_3 y aumento del salario de los trabajadores que permanezcan empleados.
- La reducción del empleo, con su correspondiente impacto redistributivo en contra de los desempleados, dependerá fundamentalmente de la diferencia entre el salario establecido y el de equilibrio y de la elasticidad de la demanda de trabajo.

Política de precios agrarios

El sostenimiento de los ingresos de los agricultores, ante el debilitamiento de los precios relativos de los productos agrarios y las fluctuaciones de los mismos, ha sido un objetivo tradicional de la mayor parte de los gobiernos.

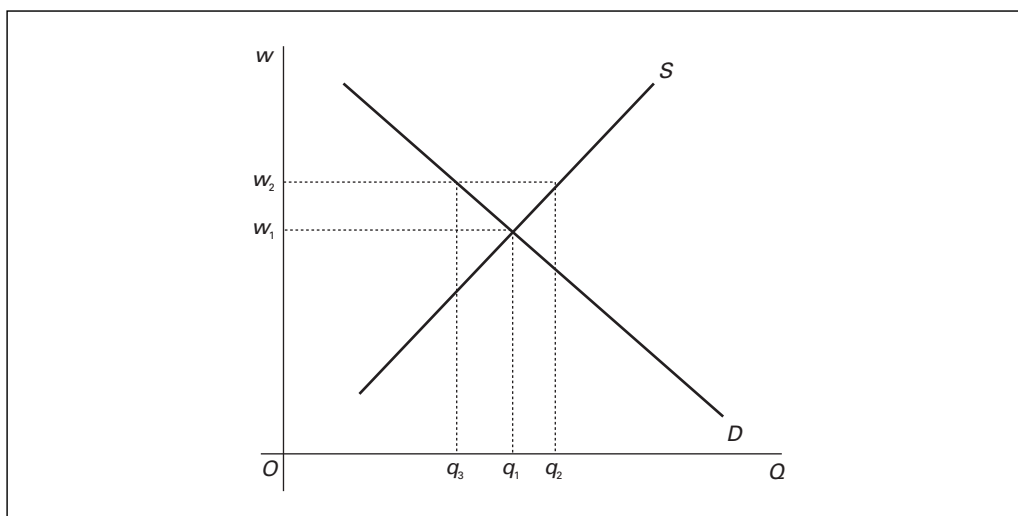


Figura 9.5. Política de salarios mínimos.

La Administración Pública ha recurrido a medidas intervencionistas en los mercados de productos agrarios, entre las que destacan las de reducción de la producción y las de establecimiento de precios garantizados que aseguren ciertos ingresos a los agricultores. El funcionamiento de esta política de precios se puede observar en la Figura 9.6.

- Si el gobierno decide asegurar un precio, p_1 , a los agricultores, debe estar preparado para adquirir la producción que exceda de Oq_1 si la cosecha es buena.
- Si la cosecha es reducida (Oq_3), el gobierno disminuiría sus existencias en la cuantía q_3q_1 , de forma que la oferta total en el mercado fuere q_1 al precio p_1 .

Esta política, muy utilizada tradicionalmente, es objeto de diversas críticas por haber contribuido a generar excedentes estructurales y por no contribuir a la modernización de la agricultura (no favorece las innovaciones tecnológicas ni los cambios de actividad).

Política de precios máximos controlados

El gobierno puede establecer una política de rentas no salariales, normalmente vía precios, con finalidad redistributiva. Se trata de que los perceptores de rentas bajas puedan adquirir determinados bienes y servicios a unos precios cuyo nivel máximo queda limitado administrativamente. La política de precios máximos se ha vinculado tradicionalmente con productos «sociales» de primera necesidad (sobre todo el pan, azúcar y otros productos alimenticios) y con el control de los alquileres de viviendas.

En términos económicos, el control de precios puede provocar una reducción de la cantidad ofrecida del bien o servicio y una disminución del precio pagado por los be-

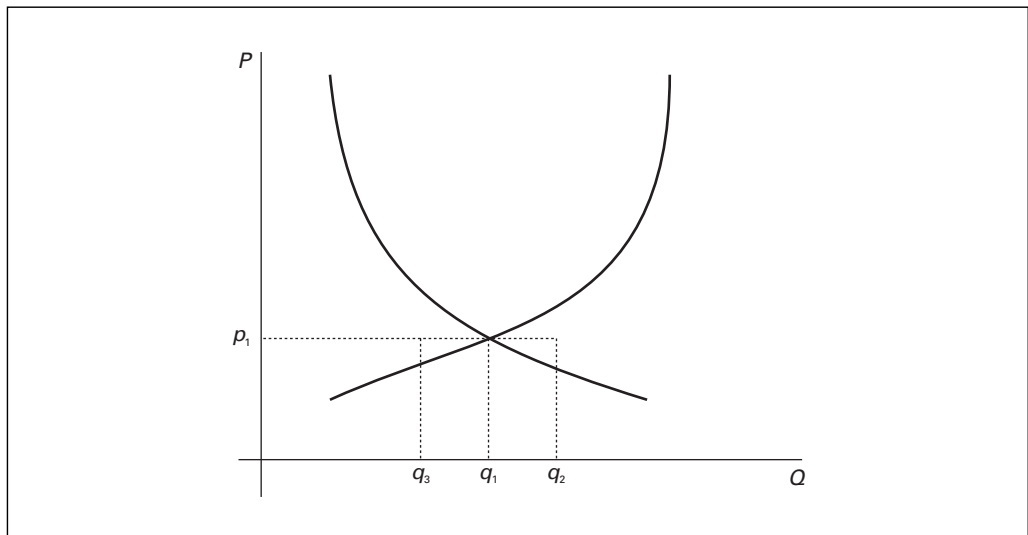


Figura 9.6. Política de precios agrícolas.

beneficiarios. Piénsese, por ejemplo, en el alquiler de viviendas y analícese la situación examinando la Figura 9.7. En ausencia de intervención administrativa, el precio unitario es p_1 y el número de casas alquiladas es q_1 . Si el precio máximo autorizado es p_2 , disminuye la oferta de viviendas de alquiler hasta Oq_2 , mientras que la demanda alcanza Oq_3 . Se produce un exceso de demanda, con lo que los beneficiarios de los precios bajos se benefician, pero algunas personas quedan sin acceso a la vivienda de alquiler. (En casos de control de precios, puede aparecer un «mercado negro» derivado de la existencia de una demanda insatisfecha).

5. Política de redistribución de activos

La propiedad de los activos suele estar más concentrada que la distribución de los ingresos, por lo que en ocasiones se han propuesto políticas que se orienten a la redistribución del patrón vigente de activos, y muy particularmente del suelo y del capital físico y humano.

Entre las principales medidas que los gobiernos han planteado para contribuir a la redistribución de activos se pueden citar las siguientes:

- **Reforma agraria**

Consiste en realizar cambios en los regímenes de tenencia y explotación de la tierra cultivable. Se puede realizar a través del reparto de la tierra o de la colectivización de la misma.

La eficacia de estas medidas dependerá de sus costes (confiscaciones y expropiaciones) y de la capacidad de generar ingresos de las nuevas unidades agrarias individuales o colectivas.

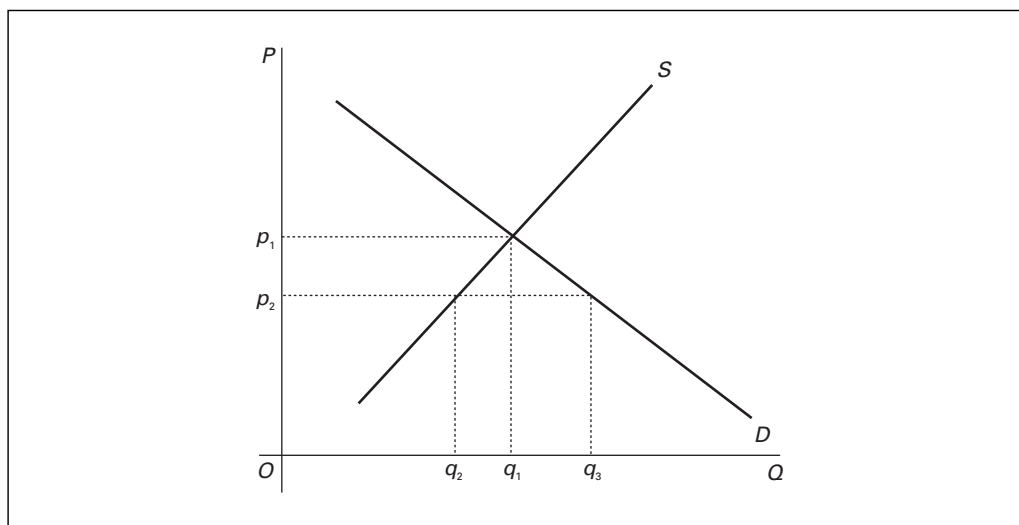


Figura 9.7. Política de precios máximos de alquiler.

• ***Intervención pública en el mercado de trabajo***

La redistribución de activos en favor de los trabajadores se puede realizar a través de la disminución del precio relativo del trabajo (subvenciones para la creación de empleo, disminución de costes de la seguridad social...).

La política educativa y de sanidad, ya señalada anteriormente, contribuye, vía mejora del capital humano y de la eficiencia física de los perceptores de rentas bajas, a incrementar la capacidad de generar ingresos de los grupos sobre los que se quiera actuar.

Una cuestión importante en la política redistributiva que actúa en el mercado de trabajo es precisamente la delimitación de los grupos objetivo discriminados o segmentados con tendencia a la estigmatización (desempleados, trabajadores irregulares y ocasionales, campesinos submarginales...).

NOTA FINAL

La distribución de la renta ha sido el objetivo de política económica más interrelacionado con cuestiones éticas y morales. Precisamente por esta razón, para algunos autores no debía ser objeto de estudio positivo la redistribución, puesto que la misma debía desenvolverse en el mundo de la ética y de los juicios de valor.

Si embargo, hoy en día un número de autores acepta el estudio de la política de distribución de la renta concediendo especial importancia a las medidas que permitan evitar la exclusión y marginalidad de amplias capas de la población.

Los instrumentos del gobierno para reducir la desigualdad y reducir la pobreza son variados, aunque, a grandes rasgos, se pueden vincular con la política fiscal, la política de rentas y las medidas de redistribución de activos.

Para una posible ampliación del tema, pueden consultarse, en el plano teórico, los trabajos de E. Bandrés (1993): *Economía y redistribución. Teorías normativas y positivas sobre la redistribución de la renta*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid; y P. J. Lambert (2001): *The distribution and redistribution of income*, third edition, Manchester University Press.

Entre los trabajos aplicados, cabe señalar el libro de François Bourguignon y Luis Perera (eds.) (2003): *The impact of economic policies on poverty and income distribution*, Oxford University Press, The World Bank, Washington.

CONCEPTOS CLAVE

- Ética.
- Equidad.
- Distribución funcional.
- Distribución personal.
- Curva de Lorenz.
- Indicadores de pobreza.
- Coeficiente de Gini.
- Índice de desigualdad sigma.
- Igualdad de oportunidades.
- Programas de seguridad social.
- Política impositiva.
- Impuestos negativos sobre la renta.
- Redistribución de activos.
- Salario mínimo.
- Filtraciones.
- Conflicto eficiencia-equidad.

10

Calidad de vida y conservación del medio ambiente

«En el caso típico de las molestias por humos... Una solución alternativa es la reglamentación estatal directa... el Estado puede imponer regulaciones que especifican lo que la gente debe hacer o dejar de hacer, disposiciones que deben ser respetadas por los interesados... el Estado para resolver el problema de las emanaciones de humo puede decretar que determinados métodos de producción queden prohibidos o que resulten obligatorios».

R. COASE,
«The problem of social cost», *The Journal of Law and Economics*,
vol. III, octubre, págs. 255-256 de la versión española en
Hacienda Pública Española, n.º 68, 1991.

LA calidad de vida constituye una preocupación relativamente nueva en el horizonte de los objetivos económicos. La obsesión por el crecimiento económico había dejado en un segundo plano el interés por los aspectos cualitativos de ese crecimiento y por sus efectos y derivaciones sobre el medio ambiente.

La relevancia de estas cuestiones se pone claramente en evidencia cuando se considera, de acuerdo con los análisis de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que las tres cuartas partes de los 50 millones de defunciones que, aproximadamente, tienen lugar cada año en el mundo se deben a enfermedades relacionadas con el medio ambiente o el estilo de vida.

Desde mediados de la década de los sesenta empieza el interés de los economistas por la calidad de vida y surgen los primeros trabajos acerca de los problemas y costes derivados del crecimiento económico. Poco a poco se va perfilando un nuevo objetivo de la política económica: la calidad de vida y, dentro de ella, la conservación del medio ambiente, que quizá constituye en el momento actual su principal manifestación.

La inclusión de estos objetivos en el derecho positivo tiene una clara ilustración en el Tratado de la Unión Europea a la hora de formular sus *principios programáticos*. Así, en el artículo 2 se recoge que «La Comunidad tendrá por misión promover ... Un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente ... la elevación y la calidad de vida...». Igualmente, en lo que se refiere a las *acciones*, el artículo 3 puntualiza que «Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará: ... una política en el ámbito del medio ambiente ... una contribución al logro de un alto nivel de protección de la salud ... una contribución al fortalecimiento de la protección de los consumidores...».

De acuerdo con este planteamiento, el presente capítulo se estructura en cuatro apartados dedicados a las siguientes cuestiones. En primer lugar, se trata de exponer el contenido del término calidad de vida con el objeto de poner de manifiesto las diferentes facetas que engloba el mismo y justificar su importancia como objetivo de política económica. Después se pasa revista a las diferentes propuestas que los economistas han realizado para intentar medir el bienestar social —como expresión de la calidad de vida—. En tercer lugar, se recoge un análisis sobre los diferentes instrumentos de política económica que pueden incidir sobre la calidad de vida. Finalmente, el último apartado se destina a destacar sintéticamente las conclusiones más importantes derivadas del análisis realizado.

10.1 CONTENIDO Y JUSTIFICACIÓN DEL OBJETIVO CALIDAD DE VIDA

A partir de la segunda mitad de la década de los sesenta comienzan a desarrollarse *anomalías* en los pensamientos neoclásico y keynesiano centrados en la producción y consumo de bienes. Así, algunos autores empiezan a escribir acerca de los costes del crecimiento y la preocupación por la búsqueda de la calidad se va generalizando.

Este interés va creciendo en años posteriores, y como ejemplo se puede citar que en 1987 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 40/179 sobre Aspectos Cualitativos del Desarrollo, y a partir de entonces se ha interesado por nuevas orientaciones socioeconómicas de la calidad de vida que hagan frente al problema de la «invisibilidad económica», derivado tanto de la falta de instrumentos estadísticos como de la difícil valoración social y económica de ciertos aspectos relacionados con el bienestar.

La calidad de vida tiene diversas manifestaciones. Con la finalidad de intentar desarrollar su amplio contenido se ha elaborado el Cuadro 10.1, donde se identifican de una forma resumida sus principales componentes.

Debe tenerse en cuenta que la vertiente de la calidad de vida vinculada con los servicios sociales tenía ya previos enlaces sólidos en el denominado *Estado del Bienestar*, destacando especialmente las actuaciones públicas en materia de educación y sanidad. Sin embargo, la visión actual en la literatura económica acerca de este objetivo

Cuadro 10.1. Contenido del objetivo calidad de vida

1. Calidad de los bienes y servicios consumidos	<ul style="list-style-type: none"> — Impacto de los productos sobre la nutrición y la salud. — Durabilidad y seguridad de los productos adquiridos. — Impacto de los productos sobre las condiciones de vida.
2. Educación	<ul style="list-style-type: none"> — Adquisición, mantenimiento y desarrollo de conocimientos. — Satisfacción experimentada en el proceso educativo. — Conservación y enriquecimiento de la herencia cultural.
3. Salud	<ul style="list-style-type: none"> — Duración de la vida. — Reducción de enfermedades y sufrimientos. — Acceso a servicios sanitarios.
4. Empleo y calidad del trabajo	<ul style="list-style-type: none"> — Tiempo dedicado a actividades laborales. — Condiciones del trabajo (participación, autonomía e interés, flexibilidad).
5. Empleo del tiempo	<ul style="list-style-type: none"> — Acceso a servicios de esparcimiento. — Tiempo disponible para actividades culturales y relaciones.
6. Medio ambiente físico	<ul style="list-style-type: none"> — Erosión de los suelos. — Contaminación del aire, de las aguas terrestres y del mar. — Recursos naturales (especialmente los no renovables). — Fauna y flora. — Medio ambiente urbano (congestión, tráfico, humos, ruidos, etc.). — Tecnología y residuos.

es más amplia, abarcando aspectos relativos a la calidad de los bienes y servicios consumidos; el empleo y la calidad del trabajo; el uso del tiempo y el medio ambiente.

En sentido amplio, la calidad de vida se interesa por todas las condiciones de vida de las personas y, en consecuencia, se vincula con el concepto de desarrollo sostenible, que se puede definir como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. La consecución del bienestar actual no debe imponer costes significativos en el futuro. Estos costes significativos se pueden traducir en la incapacidad para satisfacer necesidades futuras.

A través de la política de calidad de vida se pretende hacer frente al problema de los costes del crecimiento (externalidades, impacto sobre el medio ambiente, calidad de bienes y servicios...). Desde una visión global, se trata de hacer frente a la satisfacción de las necesidades vinculadas con las capacidades funcionales básicas de las personas: vida completa, con buena salud y utilización de los sentidos, adecuada integración social, vinculación con la naturaleza, disfrutar de los conocimientos y de actividades recreativas. Con este resumen de la aportación de Nussbaum y Sen (1996) se señala claramente el ámbito de la calidad de vida.

10.2 LA MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE VIDA

Si, como acabamos de exponer, resulta difícil definir operativamente la calidad, mucho más complicado es el proceso de cuantificación, dado que aparecen elementos subjeti-

Cuadro 10.2. Categorías de medición de la calidad de vida

	Principales aportaciones
1. Funciones de utilidad y de análisis de las necesidades humanas	<ul style="list-style-type: none"> — Función de utilidad social. — Análisis total de las necesidades y satisfacciones humanas.
2. Métodos basados en la Contabilidad Nacional	<ul style="list-style-type: none"> — Bienestar económico neto. — Matriz de contabilidad social. — Índice de bienestar económico sostenible. — Enfoque de las actividades (Vanoli).
3. Sistemas de indicadores socioeconómicos	<ul style="list-style-type: none"> — Indicadores sociales y económicos. — Índice de desarrollo humano (ONU).

Fuente: Elaboración propia.

vos y se requiere la elaboración de indicadores complejos que incluyan todos los elementos pertinentes en la consideración de las condiciones de vida de la población.

En el Cuadro 10.2 se ha pretendido sintetizar las diversas aportaciones analíticas que ayudan a la medición adecuada del objetivo calidad de vida. Fundamentalmente se pueden considerar las funciones de utilidad y de análisis de las necesidades humanas; los métodos basados en la Contabilidad Nacional y los sistemas de indicadores socioeconómicos.

1. Las funciones de utilidad y el análisis total de las necesidades humanas

Este primer enfoque tiene su punto de partida en las funciones de utilidad individual, para posteriormente llegar a derivar una función de utilidad colectiva.

Si esta función colectiva puede ser obtenida y medible, fácilmente se comprende que el problema queda resuelto, ya que la función de utilidad colectiva puede sin dificultad identificarse con la función de bienestar social.

Como es conocido, la teoría del consumidor individual se basa en la función de utilidad de dicho individuo, suponiendo que es posible medir esta utilidad según escalas ordinales a partir de un axioma unido de preferencias ordenadas. Es decir, un conjunto cualquiera de situaciones de consumo $A, B, C, D...$ puede disponerse siguiendo un orden coherente y único de preferencia ascendente. De acuerdo con este axioma apriorístico, se acepta que un individuo puede ordenar coherentemente sus opciones indicando qué situaciones prefiere a otras y cuáles le son indiferentes. Por tanto, es suficiente para poder establecer la existencia de una función de utilidad que se sujete únicamente a una transformación monótona.

A partir de estos planteamientos iniciales acerca de la medición ordinal de la utilidad, se ha desarrollado una amplia literatura con un contenido matemático cada vez más complejo, hasta llegar a formulaciones que posibilitan la medición cardinal de la utilidad, basándose en axiomas teóricos más o menos aceptables, pero poco demostrables desde el punto de vista empírico.

De lo anterior, puede afirmarse que el problema de medición de la utilidad individual está resuelto. Sin embargo, en el terreno práctico, los problemas son de difícil solución, dado que habría que incluir un número tan elevado de bienes y servicios dentro de la función de utilidad que la convertirían en inmanejable, por sencilla que fuese.

Sin embargo, el problema básico no es medir una función de utilidad individual, sino la función de utilidad colectiva, que sería la equivalente de la función de bienestar social. Surge así el problema de la agregación, que implica pasar de las utilidades individuales a las del conjunto, sea éste un país, una región o un área geográfica más pequeña.

Arrow intentó construir una escala de preferencias colectivas similar a la escala de preferencias individuales establecida por Pareto. Partió para ello de una base axiomática, estableciendo cinco criterios, que conducen a la conclusión de que el mecanismo de elección social debe ser lógico y respetar las preferencias de los individuos, pero que no es factible encontrar una función de bienestar social que satisfaga simultáneamente estos criterios.

No obstante, a partir de Arrow ha surgido una amplia literatura que intenta resolver el problema de la agregación de las funciones de utilidad individual, para pasar a funciones de utilidad colectiva. Entre las principales aportaciones centradas en la valoración de las necesidades y las satisfacciones humanas destacan las de Scitowsky y Max Neef, cuyas principales características se sintetizan a continuación:

- *T. Scitowsky*

Este autor intenta encontrar el papel que los factores económicos juegan en el esquema total de las satisfacciones humanas. Para ello considera diversos elementos, todos de difícil cuantificación económica, entre los que pueden destacarse los siguientes:

- Satisfacciones basadas en la autosuficiencia y en la autoprestación de servicios (tareas domésticas, ejercicio físico y mental...).
- Bienes y servicios externos al mercado. A título de ejemplo, se pueden señalar las prestaciones militares obligatorias y las actividades desarrolladas en el hogar.
- Las economías externas (contaminación, ruidos, impacto ambiental...).
- El estímulo derivado del trabajo y las satisfacciones derivadas de ser útil a los demás (altruismo, filantropía...), de pertenecer a un grupo o de defender nuestros hábitos.
- Satisfacciones vinculadas con el contacto humano y los estímulos mutuos, en las que la variedad, la sorpresa y la novedad ejercen un relevante papel.

- *Max Neef*

Este autor distingue entre medios —el consumo— y fines —el bienestar económico conseguido—. También realiza la distinción entre necesidades existenciales (ser, tener, hacer y pensar) y necesidades axiológicas, cuya satisfacción se desenvuelve en el ámbito de las existenciales y que permiten obtener bienestar. Estas necesidades axiológicas son las siguientes: subsistencia, protección, afectividad, comprensión y conocimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad.

En consecuencia, la comida y el abrigo son medios (no necesidades en sí mismas) para satisfacer las necesidades de subsistencia y protección. La oferta de bienestar, que incluye las diversas actividades y consumos que satisfacen las necesidades señaladas, supone un nuevo marco de medición que supera el de las clásicas medidas de renta per cápita.

2. Métodos basados en la Contabilidad Nacional

El interés de los economistas se ha centrado básicamente en la medición de lo que en un sentido amplio podríamos denominar *sector monetario*, recogiendo dentro de él las transacciones que se realizan dentro del mercado, pero sin preocuparse del medio físico ni de las condiciones cualitativas en que se llevan a cabo las tareas productivas y de distribución.

Sin embargo, las *actividades de no mercado*, es decir, las correspondientes al sector no monetario, tienen cada vez una importancia creciente en el contexto de cualquier economía.

El enfoque contable convencional adolece de tres defectos básicos. En primer lugar, existen aspectos del bienestar que no son medibles monetariamente por la Contabilidad Nacional; piénsese, por ejemplo, en el ocio. En segundo término, existen valores monetarios de ciertas partidas que no sólo no contribuyen a un incremento del bienestar, sino que conllevan, incluso, a un deterioro del mismo; piénsese, por ejemplo, en los costes sociales derivados de la contaminación provocada por la industrialización. Finalmente, en tercer término, los valores monetarios de los indicadores son el resultado de multiplicar los precios por las cantidades producidas. Con ello, una simple variación de precios puede hacer cambiar el valor de los flujos monetarios sin que quepa deducir una mejora en la satisfacción de las necesidades.

En resumen, ni todos los elementos del bienestar son mensurables monetariamente, ni todos los valores monetarios asociables al bienestar se mueven necesariamente en idéntica dirección que éste, ni, en última instancia, se pueden aceptar dichos valores monetarios sin considerar el efecto perturbador de los precios.

Entre las principales aportaciones analíticas que intenta hacer frente a estos problemas destacan: el **Índice de Bienestar Económico Neto** (BEN), la **Matriz de Contabilidad Social** (MCS), el **Índice de Bienestar Económico Sostenible** y el estudio de las actividades de mercado y no mercado.

a) *Índice de Bienestar Económico Neto* (Nordhaus y Tobin)

Esta propuesta se concreta en la necesidad de modificar la producción medida a través de la Contabilidad Nacional con una serie de reajustes en tres aspectos fundamentales:

- Reclasificación de ciertos gastos sociales. Se trata de incluir sólo los derivados de la educación, bienestar social y sanidad, eliminando los procedentes de otros ámbitos, como el judicial, el de la policía y los de administración general.
- Imputación de servicios derivados del *stock* de capital público, del ocio y del trabajo no remunerado.

- Correcciones derivadas de la urbanización. Se pretende valorar indirectamente las externalidades relacionadas con la contaminación, el ruido, la inseguridad ciudadana y otros aspectos relevantes.

En el plano empírico, las estimaciones realizadas para Estados Unidos en el período de 1929-1965 demostraron que según se valoraran las imputaciones relativas al ocio resultaba un mayor o un menor crecimiento del BEN respecto del PIB, aunque, en términos generales, la investigación sugería que durante un período de tiempo largo los beneficios derivados del crecimiento económico podían superar a los costes imputables al mismo.

b) Matriz de Contabilidad Social

El enfoque de la Matriz de la Contabilidad Social se basa en establecer cinco cuentas nucleares: producción, factores productivos, instituciones, ahorro-inversión y resto del mundo, a las que se añade cuentas vinculadas con la calidad de vida (por ejemplo, recursos y ambiente). De esta manera, obtenemos la Medida del Bienestar Económico (MBE):

$$MBE = C + S_G + p_b B$$

Siendo:

- C = Consumo.
- S_G = Ahorro.
- $p_b B$ = Producto ambiental.
- B = Beneficio de las familias (instituciones).
- p_b = Disponibilidad marginal a pagar de las familias.

En el Cuadro 10.3 se recoge una matriz de contabilidad social con recursos y ambiente en la que se recogen los valores de las siguientes magnitudes:

- Producto Interior Bruto (PIB).
- Producto Interior Neto (PIN) = PIB – Depreciación de activos.
- Producto Interior Neto Ambiental (PINA) = PIN – Depreciación de activos naturales.
- Producto Ambiental Neto (PAN).
- Producto de Recursos Neto (PRN).

En consecuencia, tendríamos:

$$MBE = PIN + PRN + PAN$$

Es decir, se corrige la medición de actividad económica incluyendo el valor del agotamiento de los recursos y de la degradación ambiental.

Cuadro 10.3. Matriz de Contabilidad Social con recursos y medio ambiente

OFERTA	DISPOSICIÓN							Totales
	Producción	Factores	Instituciones	Ahorro	Resto del mundo	Recursos	Ambiente	
Producción			C	I	X			Disposición total de bienes y servicios.
Factores	PIN							Disposición neta de bienes y servicios.
Instituciones		PIN				PRN	PAN	Disposición de bienestar.
Ahorro	δK		S_G			NR	σe	Disposición total de ahorro (inversión financiera).
Resto del mundo	M			$(X-M)$				Disposición total al resto del mundo.
Recursos				Ng				Producto bruto de recursos.
Ambiente			$p_b B$					Producto ambiental bruto.
Totales	Oferta total de bienes y servicios de producción humana.	Oferta neta de bienes y servicios de producción.	Oferta de bienestar (MBE).	Oferta total de ahorro.	Oferta total al resto del mundo.	Oferta total de recursos.	Oferta total de beneficios ambientales.	

Fuente: G. Atkinson (1996): «Desarrollo sustentable: Teoría, medición y políticas», *Información Comercial Española*, n.º 751, pág. 18.

c) ***Índice de Bienestar Económico Sostenible*** (Daly y Cobb)

Este indicador intenta corregir los defectos del Bienestar Económico Neto corrigiendo las medidas convencionales de valoración del consumo personal e incluyendo factores sociales y ambientales. Se incluyen diversas estimaciones (cuantitativas y cualitativas) de la distribución de la renta, de actividades no monetarizadas (trabajo doméstico), de la contaminación del aire, del agua y del ruido, del agotamiento de los recursos naturales, de daños ecológicos y de los gastos medioambientales defensivos.

d) ***Enfoque de las actividades*** (Vanoli)

Vanoli amplía la noción de producción diferenciando cuatro tipos de actividades económicas (excluyendo las ilegales) que pueden llevarse a cabo dentro de una sociedad (la *economía socialmente organizada*; la *doméstica* —actividades internas de las familias—; la *personal pura* —que ninguna otra persona puede hacer por uno—, y finalmente, la *social pura* —la generada por activos no económicos—), y relacionarlas con el resultado de las mismas en términos de bienes y servicios intercambiados en el mercado; bienes y servicios de no mercado, pero que se obtienen con medios de producción adquiridos en el mercado; otros bienes y servicios obtenidos de manera voluntaria, y por último, los efectos externos.

De este cruce surgen los diez cuadrantes del Cuadro 10.4, de los que los Sistemas de Contabilidad Nacional (Naciones Unidas o Sistema Europeo de Cuentas) sólo toman en consideración de forma completa los número I, II, III y, parcialmente, el IV, dado que la medición del resto plantea serias dificultades, aunque su estimación aproximaría un concepto mucho más ajustado de producción, particularmente en términos de calidad de vida.

3. Los sistemas de indicadores socioeconómicos

Un enfoque metodológico distinto se basa, predominantemente, en indicadores de carácter social, con la finalidad de tratar de medir estándares de vida y cambios de los mismos para, en último término, poder obtener una medición del bienestar social (en el Caso de referencia 10.1 se plantean algunos indicadores de calidad de vida del Banco Mundial).

El problema clave es delimitar cuáles son los componentes fundamentales que forman parte del bienestar social o de la calidad de vida. En un trabajo pionero de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 1960, se delimitaron nueve grandes campos que, de alguna manera, han servido de pauta para la mayoría de los trabajos posteriores realizados en este terreno: salud, consumo de alimentos y nutrición, educación, empleo y condiciones de trabajo, vivienda, seguridad social, vestido, recreo y libertades humanas.

Análogamente, se recomendaba una serie de indicadores para cada uno de estos campos, entre los que pueden señalarse los siguientes:

- Indicadores de consumo (energía, azúcar, acero... por cada 1.000 habitantes).
- Indicadores de equipamiento material (número de televisores, teléfonos, frigoríficos... por cada 1.000 habitantes).

Cuadro 10.4. Extensiones de la noción de producción

Tipo de actividad	Actividad económica socialmente organizada	Actividad doméstica	Actividad personal pura	Actividad social pura
Creación de:				
• Bienes y servicios que se intercambian en el mercado	I			
• Bienes y servicios no de mercado obtenidos con medios de producción y adquiridos en el mercado	II			
• Efectos externos	VI	VII	VIII	X
• Otros bienes y servicios obtenidos voluntariamente	III	IV	V	IX

Fuente: Vanoli (1991), pág. 114.

- Indicadores culturales (número de estudiantes, porcentaje de analfabetos, compra de periódicos...).
- Indicadores de sanidad y salud (número de médicos por cada 1.000 habitantes, número de camas por cada 1.000 habitantes, esperanza de vida al nacer...).
- Indicadores de infraestructuras (kilómetros de carretera y autopistas, plantas potabilizadoras y embalses de agua...).

Entre los indicadores sintéticos (que deben reunir condiciones de monotonía, unicidad, invarianza, homogeneidad, transitividad), destaca el Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por la ONU a partir de 1990. El IDH es un promedio simple de un índice de longevidad, un índice del nivel educacional y un índice del nivel de vida. El cálculo de los diversos índices se basa en las siguientes variables (que pueden alcanzar valores máximos y mínimos):

Índice general	Índice específico	Valores mínimos y máximos
• Longevidad	• Esperanza de vida al nacer.	25 y 85 años.
• Nivel educacional	• 2/3 alfabetización de adultos. • 1/3 tasas de matriculación combinada (primaria, secundaria y terciaria).	0 y 100%.
• Nivel de vida	• Producto Interior Bruto. • Real per cápita ajustado.	100 y 40.000 dólares.

De forma concreta, cada uno de estos componentes se mide conforme a una o más variables y después se reduce a una media de distancia relativa, calculada como la diferencia entre el valor efectivo y el valor mínimo en relación con el recorrido de las va-

riables —valor máximo menos valor mínimo—. Por tanto, respecto a un componente i para un país j , la distancia (H_{ij}) es:

$$H_{ij} = \frac{X_{ij} - \min_j X_{ij}}{\max_j X_{ij} - \min_j X_{ij}}$$

De aquí se deduce que el índice de desarrollo humano para un país concreto j sería la media aritmética de la distancia calculada de cada componente. Es decir,

$$IDH_j = 1/3 \sum H_{ij}$$

El Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del año 2004 clasifica los países de acuerdo con el IDH estableciendo una escala de índice alto, medio y bajo. En el Cuadro 10.5 se citan los diez primeros países correspondientes a cada una de las escalas citadas. A título de ejemplo, se puede señalar que la esperanza de vida en Sierra Leona es actualmente de 34,5 años (en los países desarrollados supera los 75 años).

Cuadro 10.5. IDH. Escalas del Informe del PNUD

Desarrollo humano alto		Desarrollo humano medio		Desarrollo humano bajo	
1	Noruega	60	Macedonia	153	Haití
2	Suecia	61	Panamá	154	Djibuti
3	Australia	62	Bielorrusia	155	Gambia
4	Canadá	63	Tonga	156	Eritrea
5	Holanda	64	Mauricio	157	Senegal
6	Bélgica	65	Albania	158	Timor occidental
7	Islandia	66	Bosnia y Herzegovina	159	Ruanda
8	Estados Unidos	67	Surinam	160	Guinea
9	Japón	68	Venezuela
10	Irlanda	69	Ucrania	176	Níger
...	...	70	Santa Lucía	177	Sierra Leona
20	España				

Fuente: Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

CASO DE REFERENCIA 10.1. INDICADORES DE CALIDAD DE VIDA DEL BANCO MUNDIAL

El Banco Mundial, en su Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000, utiliza (realizando la correspondiente medición en todos los países) indicadores de calidad de vida (aunque separa en sus cuadros los correspondientes a salud, educación y medio ambiente). Entre los principales indicadores utilizados se pueden citar los siguientes:

- La **prevalencia de la malnutrición infantil** es el porcentaje de menores de cinco años cuyo peso para la edad está más de dos desviaciones estándar por debajo de la mediana de la población de referencia; esta población se basa en niños de Estados Unidos que se consideran bien nutridos.
- El número de **años de escolaridad previstos** es el número de años de educación formal que se prevé que reciba un niño, con inclusión de la educación universitaria y los años de repetición de cursos. Los datos sobre educación son compilados por UNESCO a partir de respuestas oficiales a encuestas y de informes suministrados por las autoridades educativas de cada país.
- La población con **acceso a agua potable** es el porcentaje de habitantes que cuenta con

abastecimiento aceptable de agua potable en cantidad suficiente en sus viviendas o a una distancia conveniente de éstas.

- La **deforestación anual** se refiere a la conversión permanente de las tierras forestales (tierras con árboles naturales o con árboles plantados) para otros usos, como agricultura migratoria, agricultura permanente, ganadería, asentamientos humanos y desarrollo de infraestructura.
- Son **zonas protegidas a nivel nacional** las extensiones total o parcialmente protegidas de por lo menos 1.000 hectáreas que corresponden a parques nacionales, monumentos naturales, reservas de la naturaleza, refugios de especies silvestres, paisajes terrestres y marinos protegidos, o reservas para fines científicos a las cuales el público tiene acceso limitado.
- Las **emisiones de dióxido de carbono** se refieren a las emisiones causadas por la quema de combustibles fósiles y la fabricación de cemento. Incluyen el dióxido de carbono proveniente del consumo de combustibles sólidos, líquidos y gaseosos, y de la quema de gases sobrantes en antorcha.

Fuente: Banco Mundial (1999): *En el umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000*. Ediciones Mundiprensa, Madrid.

INTERNET.—Para la búsqueda de información estadística sobre la evolución de **indicadores de calidad de vida**, puede consultarse —en el portal de Naciones Unidas— la página web <http://hdr.undp.org/>

10.3 INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE CALIDAD DE VIDA

En este apartado se van a estudiar, en el plano teórico, los principales instrumentos que el decisor de política económica puede utilizar para mejorar la calidad de vida. Los instrumentos específicos relativos a la conservación del medio ambiente se estudiarán en el Capítulo 15, dedicado a las políticas microeconómicas.

Los instrumentos disponibles son fundamentalmente cuatro: impuestos, subvenciones, controles directos y servicios públicos (véase Cuadro 10.6).

a) Impuestos

La capacidad impositiva del Estado puede actuar como freno para el desarrollo de externalidades negativas al actuar como castigo fiscal. La base de esta actuación es el es-

Cuadro 10.6. Instrumentos de la política de calidad de vida

Instrumento	Características básicas
1. Impuestos	<ul style="list-style-type: none"> • Castigo fiscal en función del desarrollo de deseconomías externas. • Pretenden elevar los costes empresariales.
2. Subvenciones	<ul style="list-style-type: none"> • Premio financiero en función del cumplimiento de las normas prefijadas sobre calidad de vida. • El apoyo económico puede basarse en los resultados obtenidos o en los medios establecidos (inversiones en equipamiento y tecnología).
3. Controles directos	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimientos de normas cuya transgresión trae consigo consecuencias económicas (multas, sanciones, etc.). • Instrumento de frecuente utilización en los casos de gran deterioro de la calidad de vida y de emergencia.
4. Servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión de servicios educativos, de salud, culturales, etc. • Plantean el problema de los altos costes que recaen sobre el sector público y las dificultades de obtener financiación para los mismos.

tablecimiento de normas vinculadas con las restricciones de la sociedad (por ejemplo, nivel de decibelios de ruido admisible).

El ajuste de las normas y de las bases impositivas se puede realizar de forma iterativa en torno a un conjunto de gravámenes (equis euros de impuesto por litro de desperdicio, a título de ejemplo).

El impacto de la tarifa impositiva se basa en una disminución de los efectos perversos sobre la calidad de vida por la vía del aumento de los costes empresariales. Las empresas al intentar disminuir estos costes tenderán a reducir las *externalidades negativas* que provocan.

La aceptabilidad de las actividades generadoras de deseconomías externas se puede estudiar en la Figura 10.1, comprobándose que la imposición reduce la actividad molesta desde el nivel *OC* al *AO*, logrando un aumento del bienestar.

La región de aceptabilidad *OPQA* indica dentro de qué límites se favorece el desarrollo de la actividad, aunque vaya decayendo el nivel de bienestar social. Obsérvese, en este sentido, que si la relación entre el bienestar social y el nivel de la actividad productora de externalidades no es monótonamente decreciente, o sí es monótona pero bastante plana, se pueden alcanzar situaciones de disminución del bienestar o de reducida importancia de los beneficios obtenidos en relación con los costes de intervención.

En términos teóricos, el *impuesto pigouviano óptimo*, Pigou fue el primer autor que analizó este tema, debe igualarse al daño marginal neto producido por la actividad. No obstante, en el terreno práctico, este impuesto resulta difícil de establecer debido a la difícil valoración del daño marginal neto y de la considerable información sobre los costes de control de las empresas que deben disponer las autoridades medioambientales.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta las variaciones zonales de los impuestos, ya que lo más relevante es el impacto sobre la sociedad y no la cantidad bruta de externalidades generadas. Así, por ejemplo, los ruidos emitidos en una región desértica no pueden tener la misma valoración que los generados en zonas residenciales populosas.

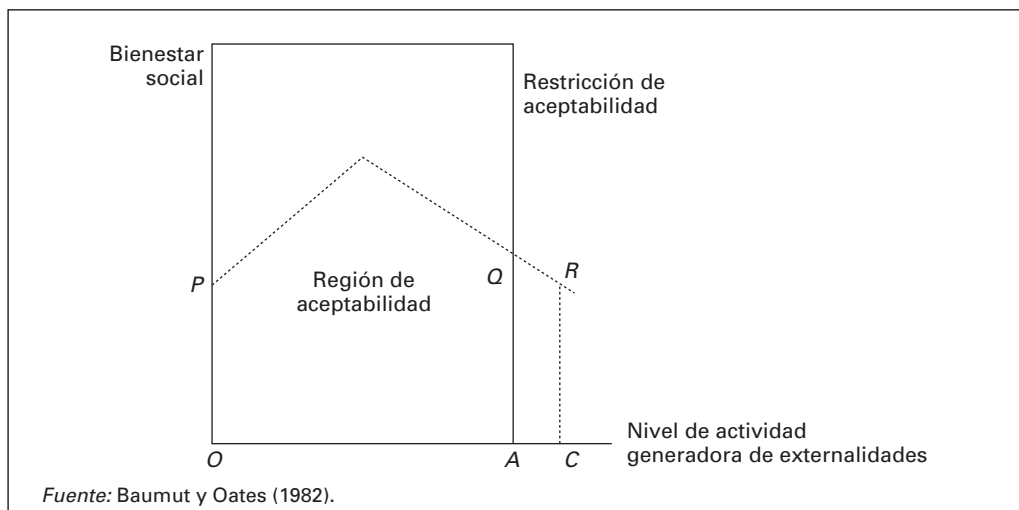


Figura 10.1. Los impuestos como mecanismo de reducción de externalidades negativas.

b) Ayudas financieras

La política de apoyo financiero pretende premiar el cumplimiento de las normas sobre calidad de vida o bien la disminución de los efectos perversos sobre este objetivo.

Los programas de ayuda financiera pueden instrumentarse a través de subvenciones, ventajas fiscales o créditos preferenciales (intereses reducidos y plazos de amortización más largos). La concreción de estas medidas tiene dos vertientes fundamentales:

- Apoyo financiero a las inversiones en tecnología y equipamiento que frenen las externalidades negativas. Estas medidas aumentan los costes empresariales, aunque sean parcialmente sufragados por las autoridades públicas.
- Ayuda económica en función de la reducción efectiva de los efectos perjudiciales. Si se trata de subvenciones, el pago puede basarse en la relación siguiente:

$$g(S' - S)$$

Siendo:

S = Cantidad de externalidad producida por la empresa.

S' = Base respecto de la que se miden las mejoras (constante).

g = Tipo de subsidio.

Consecuentemente, la ayuda económica se establecería de acuerdo con la expresión:

$$\frac{dg}{d} (S' - S) > 0$$

Es decir, los pagos a la empresa aumentan con la cuantía en que ésta disminuye sus efectos negativos.

Si denominamos V al subsidio o ayuda que se otorga, que se considera constante, el pago efectivamente realizado será:

$$V(S' - S)$$

La aplicación de un programa de subvenciones plantea el problema de que se produzca un incentivo a la entrada de nuevas empresas en la industria subsidiada. Las empresas pueden reducir sus efectos externos individualmente, pero la aparición de nuevas plantas industriales (atraídas por las subvenciones) puede aumentar el impacto total negativo de las externalidades del sector. La tragedia de las subvenciones es que pueden generar la irrupción o ampliación de los agentes económicos «cazaprimsas».

c) Controles directos

Los controles directos se basan en el establecimiento de normas para los decisores individuales que no pueden ser transgredidas sin incurrir en infracciones a la legalidad. Esto conlleva la fijación de sanciones, multas, retiradas de licencias, prohibiciones para la continuación de las actividades económicas, y otros sistemas que superan las vías incentivo-disuasorias anteriormente consideradas.

Esta política se desarrolla, fundamentalmente, en circunstancias de emergencia y de notable deterioro en las condiciones de calidad de vida. A título de ejemplo, se puede señalar que las condiciones meteorológicas afectan a la contaminación del aire o el caudal de los ríos y que la intensidad de los controles puede variar en función de las mismas. En el Caso de referencia 10.2 se plantean diversos aspectos sobre la utilización del ambiente por los seres humanos.

En el Caso de referencia 10.3 se plantean diversos aspectos sobre el Protocolo de Kioto (que constituye un claro ejemplo de este tipo de política en el ámbito mundial).

d) Servicios públicos

Recordando el contenido del objetivo calidad de vida, se puede establecer una línea de actuación en torno a la provisión de servicios educativos, de salud, de cultura, de ocio...

La política educativa y cultural constituye una base fundamental para el desarrollo económico, al constituir la base del capital humano, pero también para la mejora de la calidad de vida, por las gratificaciones intrínsecas que produce. En lo que se refiere, por su parte, a la política de salud, ésta constituye el eje sobre el que se puede articular cualquier mejora social sobre la base del descenso de la mortalidad infantil, el crecimiento de la esperanza de vida y la disminución, prevención y cura de enfermedades.

En sentido amplio, hay una gran variedad de políticas sociales vinculadas con la calidad de vida (incluyendo vivienda, pensiones...). En sentido más limitado (recuer-

CASO DE REFERENCIA 10.2. UTILIZACIÓN DEL AMBIENTE POR LAS SOCIEDADES HUMANAS

AMBIENTE

Tomar	Añadir	Sustituir
Agujero de ozono. Sobreexplotación pesquera. Deforestación. Erosión del suelo. Pesca de ballenas. Minería. Especies.	Lluvia ácida. Contaminación ácida. Radiación. Recalentamiento de la tierra. Plaguicidas. Nitratos. Alcantarillas. Eliminación de residuos de la población.	Hábitats. Drenaje. Urbanización. Plantación de coníferas. Conocimiento medioambiental.

USOS AMBIENTALES

- | | |
|--|-------------|
| 1. Depósito de provisiones/Recursos finitos/Límites al crecimiento | (Tomar) |
| 2. Almacén de residuos/Contaminación efectos externos | (Añadir) |
| 3. Espacio vital, ocio y sustento | (Sustituir) |

(Norte) (Sur)

GESTIÓN AMBIENTAL

Fuente: M. Redclift (1996): «Compromisos sociales y el medio ambiente», *Información Comercial Española*, n.º 751, pág. 120.

CASO DE REFERENCIA 10.3. EL PROTOCOLO DE KIOTO

A) Principales hitos históricos

- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Conferencia de Toronto (1988) sobre Cambios en la Atmósfera. Se trata de la primera reunión de científicos y políticos de alto nivel en la que se discuten medidas para hacer frente al cambio climático. 2. Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima (Ginebra, 1990). Se plantea la conveniencia de estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero a un nivel que prevenga las interferencias atmosféricas con el clima. | <ol style="list-style-type: none"> 3. Cumbre de Río de Janeiro (1992). Durante la Cumbre de la Tierra entra en vigor el Convenio Marco sobre Cambio Climático de la ONU (UNFCCC), abriéndose el período para la adhesión de todos los países. 4. Protocolo de Kioto (1997). El objetivo es conseguir reducir un 5,2% las emisiones de gases de efecto invernadero globales sobre los niveles de 1990 para el período 2008-2012. Este es el único mecanismo internacional para empezar a hacer frente al cambio climático y minimizar sus impactos. Para ello contiene objetivos legalmente |
|---|--|

obligatorios para que los países industrializados reduzcan las emisiones de los seis gases de efecto invernadero, como dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF₆).

B) El comercio de emisiones

El comercio de emisiones es, como su propio nombre indica, una compraventa de emisiones de gases de efecto invernadero entre países que tengan objetivos establecidos dentro del Protocolo de Kioto; es decir, entre los países industrializados o pertenecientes al Anexo I del Protocolo de Kioto. De esta manera, los que reduzcan sus emisiones más de lo comprometido podrán vender los certificados de emisiones excedentarios a los países que no hayan alcanzado cumplir con su compromiso.

Dentro de las emisiones con las que se podrá negociar se encuentran todas las de los gases de

efecto invernadero procedentes de las cuotas de emisión asignadas por Kioto y las emisiones procedentes de la Aplicación Conjunta y de los Mecanismos de Desarrollo Limpio.

Si algún país vendiese más cuotas de emisión de las permitidas, se le prohibiría vender CO₂ hasta que restaure los niveles exigidos, teniendo un plazo de 30 días para ello.

El comercio de derechos de emisión no reduce por sí mismo las emisiones, sino que puede suponer una redistribución de las emisiones entre los países industrializados. La única manera de que este instrumento tenga algún beneficio medioambiental es establecer una cuota total estricta de los derechos de emisión que garantice el cumplimiento del Protocolo de Kioto.

El comercio de emisiones entrará en pleno funcionamiento a nivel internacional en el 2008. Para ello, entró en vigor en octubre de 2003 una directiva de la Unión Europea que supone el comienzo del sistema europeo de comercio de emisiones de gases de efecto invernadero (SECE).

Fuente: Elaboración propia.

dese el Caso de referencia 10.1), las actuaciones públicas en materia de salud, provisión de servicios de agua, alcantarillado, educación, medio ambiente, etc., son los elementos básicos sobre los que gira la consideración del gasto público en calidad de vida.

Esta instrumentación de la política de calidad de vida tiene un marcado carácter preventivo y se vincula, como ya se comentó anteriormente, con el establecimiento del Estado del Bienestar. Se pretende consolidar unos modelos culturales, sanitarios, educativos... que permitan la mejora cualitativa de la sociedad, y no premiar, castigar o controlar las actividades de los decisores individuales, como en los otros instrumentos analizados.

El problema principal de la provisión de estos servicios públicos es la denominada «enfermedad de los costes». Una parte importante de los mismos se basa en actividades de difícil estandarización (atención a enfermos, educación de los niños), en las que el trabajo especializado juega un relevante papel. La calidad del producto final depende de la cantidad e intensidad del trabajo, y en consecuencia, trae consigo un aumento de los costes derivados de su prestación.

Para terminar con el análisis de los instrumentos, hay que hacer referencia a la importancia de los métodos de valoración económica —especialmente referidos al medio ambiente—. Particularmente destacado es el caso de la existencia de *irreversibilidades*. Una irreversibilidad es un efecto no anulable, ni con previsiones de serlo en el futuro, y de duración ilimitada (el tiempo t tiende a infinito). Se relaciona, por lo tanto, con el desenvolvimiento de generaciones futuras (el Recuadro 10.1 plantea un ejemplo del valor neto de un caso en el que existan irreversibilidades).

RECUADRO 10.1. VALORACIÓN DE UN CASO CON IRREVERSIBILIDADES**a) Supuestos**

- Una corriente de costes para la generación presente y posteriores, ilimitada en número:

$$C_0, C_1, C_2, \dots, \infty$$

- Una corriente de beneficios para un número limitado, K , de generaciones, siendo K la generación donde se agotan los beneficios:

$$B_0, B_1, B_2, \dots, B_K$$

- Una tasa de descuento nula, $i = 0$, que asume que en el futuro los costes pesarán más que los be-

neficios, con lo que el efecto real es la infravaloración.

- La no consideración de costes futuros a partir de un período determinado.

b) Valor Neto

De acuerdo con este planteamiento, el Valor Actual Neto (VAN), realmente Valor Neto (VN), se aproxima a $-\infty$:

$$VN = (B_0 - C_0) + (B_1 - C_1) + \dots + (B_K - C_K) - C_{K-1} \dots = -\infty$$

Fuente: Elaboración propia.

10.4 CONSIDERACIONES FINALES

El interés por la calidad de vida es relativamente nuevo en la comunidad científica. La «crecimentomanía» había disminuido la relevancia comparativa de los aspectos cualitativos de los bienes y servicios consumidos, de la educación, de la calidad laboral y del medio ambiente físico.

Entre los aspectos más destacables del objetivo calidad de vida se encuentra el interés por los efectos del crecimiento sobre las reservas y la calidad de los recursos, introduciendo el análisis de las posibles irreversibilidades sobre el patrimonio físico de la Tierra como una cuestión de interés prioritario.

La política económica plantea nuevos instrumentos incentivo-disuasorios (subvenciones e impuestos), así como la utilización de controles directos, sobre todo en los casos de emergencia, y de establecimiento de mercados de derechos de contaminación (o del perjuicio de que se trate) (véase el Capítulo 15, págs. 415-435).

No debe olvidarse, sin embargo, que las políticas radicales de carácter conservacionista pueden hacer peligrar otros objetivos de política económica, especialmente el crecimiento sostenido y el empleo, por lo que se debe recurrir a utilizar principios de responsabilidad (contaminador-pagador), de prevención-reparación (recurriendo a tecnologías limpias) y de solidaridad, sin incurrir en sistemas de «ecolatría» que contribuyan al empeoramiento de la calidad de vida de los seres humanos.

Para la caracterización del objetivo calidad de vida en la política económica se puede consultar el libro de J. Casares (1992) *Temas de Política Económica*, ESIC Editorial, Madrid, y el capítulo XXV de la obra de Luis Gámir (coord.) (2000): *Política Económica de España*, Alianza, Madrid. También resulta muy interesante la consulta del trabajo de M. Nussbaum y A. Sen (1993): *Quality of Life*, Oxford University Press, edición castellana en F. C. E. (1996). En relación con la literatura científica reciente sobre cuestiones ambientales, destaca el libro de Diego Azqueta (2002): *Introducción a la Economía Ambiental*, McGraw-Hill, Madrid.

CONCEPTOS CLAVE

- Ecodesarrollo.
- Externalidades.
- Daño marginal.
- Precio sombra.
- Bienestar.
- Índice de Desarrollo Humano.
- Educación.
- Impuestos.
- Subvenciones.
- Controles directos.
- Medio ambiente.
- Protocolo de Kioto.

PARTE **III**

*Instrumentos
de la política económica*

11. Política monetaria
12. La política fiscal y mixta
13. La política económica en una economía abierta
14. Políticas de rentas
15. Políticas microeconómicas I
16. Políticas microeconómicas II

11

Política monetaria

«La principal cualidad que puede pedirse a un sistema monetario, y que tiene cierta importancia para promover el comercio y el bienestar general, es la estabilidad».

Gustav CASSEL (1866-1945),
Money and Foreign Exchange After 1914, 1922.

CON el presente capítulo se inicia el estudio de las políticas instrumentales, es decir, según el esquema expuesto en el Capítulo 3, aquellas políticas que sirven de medio para alcanzar algunos de los objetivos propios de la política económica. Desde la óptica de los objetivos a corto y medio plazo, estos conjuntos de instrumentos están constituidos —esencialmente— por la política monetaria, la política fiscal, la política de rentas, la política de tipo de cambio y algunas de las políticas microeconómicas. Dentro de las políticas de estabilización, se va a abordar el estudio de la política monetaria como instrumento fundamental de las políticas a corto plazo que persiguen la estabilidad.

La estabilidad en el ámbito de los precios está comúnmente aceptada como condición imprescindible para el crecimiento económico y para el buen funcionamiento de los mercados financieros y reales. Alejados ya de la idea de que cierto nivel de inflación puede ser incentivador de la economía de un país, tanto *policy makers* como trabajadores y empresarios tienen actualmente bastante asumido que una subida de precios en bienes y servicios puede tener graves consecuencias en la rentabilidad de las empresas y en el empleo.

En este contexto, los bancos centrales intentan alcanzar la estabilidad de precios y tipos de cambio a través de dos vías: intentando infundir confianza para que los agentes esperen que se va a producir la estabilidad y no la quiebren ellos mismos, y controlando la base monetaria a través de los instrumentos propios de la política monetaria para conseguir determinados objetivos macroeconómicos.

A lo largo del capítulo se establecen las bases teóricas de aplicación de la política monetaria actual. Para llevar a cabo esta misión se comienza con una serie de conceptos preliminares, para pasar a continuación a estudiar la aplicación de la política monetaria más habitual en los años setenta. Se continúa con la política de regulación monetaria directa sobre los precios que se ha venido utilizando en los países de nuestro entorno posteriormente. A continuación se introduce el modelo *IS-LM* para explicar la aplicación de esta política, y se sigue con los problemas más habituales en su puesta en práctica. En el último epígrafe se explica brevemente la política monetaria llevada a cabo por el Banco Central Europeo para la regulación monetaria y la consecución de la estabilidad de precios en la zona euro.

Este capítulo no incluirá algunos conceptos teóricos básicos sobre el dinero y el sistema crediticio, que se supone que son ya conocidos por el lector. Al propio tiempo, también se evitarán algunos desarrollos teóricos y formales que no se estiman necesarios en un contexto como el presente, aunque serían y son importantes en cualquier tratamiento en profundidad sobre el sistema financiero y la teoría monetaria.

11.1 CONCEPTO, ARTÍFICES Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA MONETARIA

Siguiendo un razonamiento paralelo al que se utilizó en la definición de la política económica, en general, podemos decir que la política monetaria consiste en la acción consciente emprendida por las autoridades monetarias, o la inacción deliberada, para cambiar la cantidad, la disponibilidad o el coste de dinero, con objeto de contribuir a lograr algunos de los objetivos básicos de la política económica. Es decir, *controlar la cantidad de dinero* que existe en la economía, para conseguir los objetivos previamente establecidos. El más importante para la política monetaria es, sin duda, la estabilidad de precios, pero también puede contribuir al logro de un crecimiento sostenido y, obviamente, en favor del equilibrio externo.

De esta primera definición deducimos que la política monetaria consiste en la utilización de unos determinados mecanismos: los instrumentos monetarios, para alcanzar los objetivos económicos mencionados. Estos objetivos son los propios de las denominadas **políticas de estabilización**: actuaciones a corto plazo que pretenden mantener un nivel de demanda efectiva suficiente para alcanzar un nivel aceptable de crecimiento de la renta y del empleo sin presionar excesivamente sobre el nivel de precios.

Los **artífices** o agentes encargados de aplicar la política monetaria de un país son —normalmente— el *Banco Central*, que es el encargado de manejar los instrumentos monetarios que regulan la liquidez, y el *Gobierno*, normalmente a través del respectivo Ministerio de Economía o de Finanzas. Con carácter general, el Gobierno es quien establece los objetivos económicos que pretende lograr: la tasa de crecimiento de los precios, la tasa de crecimiento del PIB o el nivel de empleo. Cuando se pretende mantener un tipo de cambio fijo, éste puede venir determinado, sin embargo, desde dentro o desde fuera del país (en el caso del Sistema Monetario Europeo, la decisión sobre el mantenimiento de los tipos de cambio correspondió al acuerdo conjunto de los países integrantes, mientras que en el caso de Argentina fue el Parlamento el que acordó mantener la paridad peso-dólar fija por medio de una ley). En aquellas economías en las que el Banco Central tiene un mayor grado de autonomía, es esta institución

la que suele responsabilizarse de fijar el nivel de precios que considera deseable alcanzar.

Hasta dónde son capaces de influir las autoridades monetarias para conseguir **los objetivos** político-económicos no es objeto de unanimidad por parte de los teóricos de la política monetaria, y los análisis empíricos disponibles tampoco son concluyentes al respecto. La importancia que tiene una variación en la cantidad de dinero sobre la actividad económica difiere para los autores keynesianos y para los monetaristas. Friedman y otros monetaristas distinguen entre los efectos de la variación del dinero a corto y a largo plazo. Sostienen que, a largo plazo, el dinero tiene un efecto difuso, mientras que a corto plazo puede producir importantes *efectos reales* (véase Recuadro 11.1).

A pesar de que para los monetaristas el dinero es el factor fundamental que explica la inflación, ninguno piensa ya que constituya su única causa. El dinero, para estos autores, es «neutral» a largo plazo, puesto que no puede influir ni en la producción ni en los tipos de interés.

Independientemente de la posición que pueda tomarse al respecto, es decir, tanto si se considera que la cantidad de dinero influye únicamente sobre los precios como si se mantiene que a través de la alteración de los tipos de interés puede influirse sobre la inversión y, en consecuencia, sobre la producción y el empleo —posición keynesiana—, es evidente que la política monetaria no puede ser el único conjunto de instrumentos a utilizar para conseguir los objetivos expresados.

En la literatura actual existe una tendencia cada vez más generalizada a suponer que las causas que originan los problemas que afectan a la inflación, al empleo y al crecimiento son de tipo estructural. En este sentido, J. Viñals indica que «la eficacia de la

RECUADRO 11.1. EFECTOS SOBRE EL TIPO DE INTERÉS SEGÚN LA POSICIÓN TEÓRICA ADOPTADA

La pregunta clave es: ¿Por qué los monetaristas prefieren la intervención a través de los agregados monetarios, mientras que los keynesianos no tienen inconveniente en aplicar una política monetaria sobre los tipos de interés?

Los monetaristas observan cómo al aumentar la cantidad de dinero los tipos reales de interés bajan. Esto es aceptado también por los keynesianos. Sin embargo, posteriormente suben incluso por encima de su nivel inicial, para volver al equilibrio a continuación por varios efectos:

1. *Efecto liquidez*: $\Delta M \rightarrow \nabla i_r$ por cambios en la composición de activos de los agentes económicos.
2. *Efecto renta*: $\Delta M \rightarrow \nabla i_r \rightarrow \Delta I \rightarrow \Delta Y \rightarrow M^D \rightarrow \Delta i_r$

$\underbrace{\Delta M \rightarrow \nabla i_r \rightarrow \Delta I}_{\text{Efecto liquidez}}$

$\underbrace{\Delta Y \rightarrow M^D \rightarrow \Delta i_r}_{\text{Efecto renta}}$
3. *Efecto Fisher*: $\Delta M \rightarrow \Delta p_r \rightarrow \Delta i_r$ nominales.

Si la inflación no está bien anticipada, Δi_r nominales $>$ Δi_r reales, con lo que se generará un clima inflacionista, del que todos los agentes económicos intentarán cubrirse, haciendo enormemente difícil el control de los precios.

Si el ΔM es continuado, el efecto renta y el efecto Fisher pueden ser superiores al efecto liquidez, tal y como mantienen los monetaristas.

Para los keynesianos, sin embargo, el efecto liquidez es el único relevante, luego si Δi_r significa que la política monetaria es contractiva y si ∇i_r significa que la política monetaria es expansiva.

En las expresiones anteriores, las siglas tienen los siguientes significados:

- M = Oferta de dinero.
- i_r = Tipo de interés.
- I = Inversión.
- M^D = Demanda de dinero.
- p_r = Precios reales.

política monetaria está seriamente cuestionada en un mundo donde los agentes económicos incorporan las expectativas de inflación en sus decisiones, donde la ilusión monetaria tiende a desaparecer y donde las restricciones al crecimiento económico provienen, en buen parte, de fenómenos estructurales»¹. Bajo este supuesto, la política monetaria no es capaz de hacer frente a los desequilibrios fundamentales de las economías occidentales de las últimas décadas, pero esto no significa que no tenga sentido aplicarla a la lucha contra la inflación, el desempleo o para favorecer la dinamización de la actividad económica a corto plazo. En la práctica, la política monetaria ha sido muy utilizada en estos países desde principios de los años setenta, y en la actualidad su papel sigue siendo esencial. Sobre todo para lograr la *estabilidad de precios*, manteniendo un seguimiento muy próximo sobre las variables monetarias para evitar fuertes oscilaciones de éstas y para actuar sobre las expectativas de inflación, dando confianza a los agentes económicos sobre su evolución futura.

La mayor libertad de movimientos de la que gozan hoy los bancos centrales para la aplicación de los instrumentos monetarios únicamente suele permitir que la inflación se reduzca hasta su nivel estructural. Para obtener mejores niveles en los indicadores de precios, las autoridades económicas —no ya las monetarias— deberán acudir a la utilización de políticas sectoriales, laborales, de rentas, etc., de carácter estructural. En resumen, la política monetaria puede lograr la estabilidad de precios cuando la inflación es de carácter coyuntural, pero no puede hacer nada sobre los aspectos estructurales.

Según lo expuesto hasta aquí, la política monetaria pretende influir sobre la actividad económica, sobre los precios, e incluso sobre los tipos de cambio, a través de los instrumentos monetarios. Para ello manipulará la liquidez de los mercados o los tipos de interés. La mayor o menor repercusión que esta actuación pueda tener sobre el sector real es algo sobre lo que no existe total acuerdo y a lo que más tarde nos referiremos con más detalle. En cualquier caso, esto dependerá no solamente de los instrumentos monetarios que las autoridades puedan utilizar, sino también de las características que reúnan los distintos elementos que compongan la política económica aplicada en cada período, y muy especialmente de la orientación que siga la política fiscal, como se expone en el Capítulo 12.

Estas *características del sistema financiero* tienen una influencia muy importante en la operatividad y eficacia de la política monetaria. A pesar de que su aplicación es bastante similar en todos los países occidentales, existen sensibles diferencias en cuanto a la posibilidad de elegir entre unos objetivos intermedios y otros, e incluso en cuanto a la intensidad con que pueden utilizarse los distintos instrumentos. Estas diferencias se deben, fundamentalmente, a los siguientes factores:

1. ***Independencia del Banco Central respecto al Gobierno.*** En general, en los países en que esta independencia es mayor, más acusada ha sido la importancia de la política monetaria en el contexto de la política económica.

La consecuencia de que un banco central tenga un grado de autonomía importante debe ser, por lógica, mantener como objetivo prioritario la estabilidad de precios y la posibilidad de llevar a cabo una política monetaria férrea y esta-

¹ J. Viñals (1987): «Incorporación de España al SME», en *Política Monetaria de España*. FEDEA, pág. 71.

ble. Incluso podría añadirse que esa autonomía confiere una importante credibilidad a los bancos centrales, lo cual favorece —indudablemente— las posiciones antiinflacionistas. No obstante, no podemos olvidar que los instrumentos monetarios deben estar inmersos en el conjunto de políticas llevadas a cabo en un país, tanto instrumentales como sectoriales; por tanto, el funcionamiento de la política monetaria difícilmente puede ser completamente autónomo.

La relación que existe entre control de la inflación en un país y la autonomía de su banco central ha sido objeto de diversas aportaciones. El autor más conocido que ha escrito sobre este tema es Alesina, que mediante la utilización de los denominados «modelos partidistas» (véase Capítulo 5) llega a la conclusión de que existe una clara relación entre independencia del Banco Central y estabilidad de precios sin tener repercusiones negativas sobre el crecimiento. Grilli, Masciandaro y Tabellini relacionan también ambos hechos y su aportación se ha convertido en referencia imprescindible en este tema, al igual que la realizada por Cukierman. Existe también una explicación en la que a través de la teoría de juegos se refuerzan estas mismas ideas.

No obstante lo expuesto aquí, es necesario recordar que la política monetaria no puede ser ajena a la realidad económica y social de un país, ni siquiera en aras de conseguir un control de la inflación técnicamente idóneo.

Por otra parte, hay que tener en cuenta, asimismo, que la existencia en un país de un alto volumen de deuda condiciona la independencia funcional de un banco central, ya que éste puede verse presionado a reducir los tipos de interés para disminuir el coste de la deuda. En el Tratado de Maastricht se establecieron límites a las finanzas públicas, tanto en términos de Déficit público/PIB (3%) como de Deuda/PIB (60%), con objeto de alcanzar la necesaria convergencia nominal a favor de una política monetaria común dentro de la Unión Europea.

2. **La estructura del sistema financiero.** Cuanto más especializado y potente sea el sistema financiero de un país, mayor será la diversificación de la política monetaria. Dependerá de si la bolsa es suficientemente amplia y profunda; de si los mercados monetarios cuentan con emisiones de títulos en variedad y número suficiente y de si existe una gran cantidad de compradores y vendedores. Los instrumentos monetarios utilizados deberán ser en ese caso más sofisticados. De lo contrario, cuando un país cuenta con un sistema financiero que ha experimentado escasamente el proceso de desintermediación, la política monetaria deberá ser más directa. La posibilidad de usar el mercado abierto o el redescuento está, pues, estrechamente relacionada con la existencia de mercados amplios y profundos.
3. **Por los mismos motivos, el establecimiento de los objetivos monetarios en términos de un determinado agregado** deberá hacerse sobre definiciones de dinero estrechas (M_1 , M_2) en aquellos países cuyos mercados monetarios están poco desarrollados, a diferencia de aquellos en los cuales existe gran diversidad de títulos fácilmente sustituibles por dinero, en cuyo caso el objetivo monetario debería establecerse sobre M_4 o sobre algún agregado aún mayor, como sucedió en España hasta 1995. En aquellos países en los que este hecho se produce, la sustituibilidad de unos activos por otros ha dificultado la previsión de su cálculo y ha sido una de las causas por las que han tenido que complementar

el objetivo agregado monetario con otras variables monetarias y reales, e incluso dejar de utilizar este tipo de objetivos.

En definitiva, esta idea puede resumirse diciendo que cuando las posibilidades de autofinanciación de las empresas son escasas y los mercados están poco diversificados, el objetivo monetario elegido suele ser un agregado monetario estrecho.

11.2 LA ESTRATEGIA DE CONTROL MONETARIO CON OBJETIVOS INTERMEDIOS: LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA MONETARIA A DOS NIVELES

Al concluir los años setenta, numerosos países, entre los que se encontraban Francia, Alemania, Italia, España, Reino Unido y Estados Unidos, buscaron nuevas estrategias en materia de política económica y, sobre todo, en política financiera, para resolver los graves problemas que tenían planteados. Las altas tasas de inflación no se correspondían con niveles aceptables de empleo y de crecimiento, sino que se había generalizado el fenómeno que se ha calificado como «estanflación» (*stagflation*). Adicionalmente, el paso a la adopción de tipos de cambio *flotantes* tampoco resolvió las perturbaciones producidas en las balanzas de pagos (véase Capítulo 13).

En este contexto, uno de los pilares en los que se basan las nuevas estrategias financieras lo constituyen las *políticas de regulación monetaria*. Estas actuaciones se presentan, en general, como políticas que tratan de alcanzar sus objetivos últimos a través de unas variables monetarias intermedias cuyo comportamiento pretenden regular los bancos centrales de manera *indirecta*, mediante el control de otras variables sometidas a su influencia cercana o *directa*. Son esquemas de control monetario que la literatura especializada ha bautizado como de control *a dos niveles* o *en dos etapas* (véase Figura 11.1).

Esta forma de aplicar la política monetaria se basa en la aceptación generalizada por parte de la comunidad científica y de las autoridades monetarias, aunque con excepciones, de que existe una estrecha relación entre los objetivos últimos que la política monetaria pretende alcanzar y los *objetivos intermedios u objetivos monetarios*, de manera que exista la suficiente certeza de que si éstos se cumplen se alcanzarán también los finales. Para ello, los bancos centrales realizarán una determinada previsión sobre cómo debe evolucionar el o los objetivos monetarios establecidos que se correspondan con los *objetivos finales* que quieren, o pueden, alcanzar.

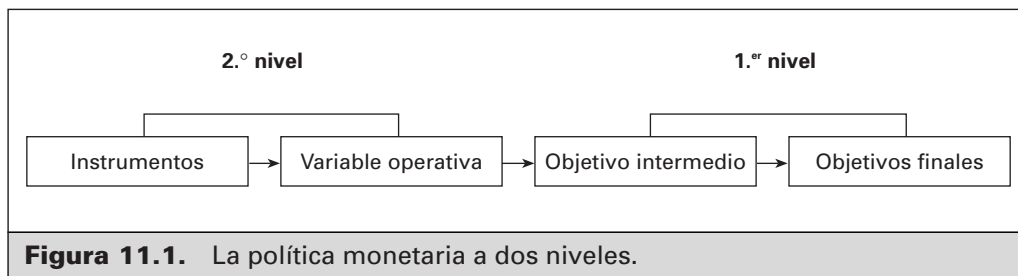


Figura 11.1. La política monetaria a dos niveles.

Una vez determinada la tasa de variación de la variable objetivo monetario considerada deseable, se elige una *variable operativa* sobre la que pueda *influirse directamente* con el uso de los *instrumentos monetarios*, de manera que, basados de nuevo en la confianza de que existe una relación clara entre el objetivo intermedio y la variable operativa, el nivel alcanzado por esta última permita alcanzar el objetivo monetario y éste, a su vez, el objetivo último. Como señaló el profesor Rojo², «en la medida que las políticas monetarias así practicadas guardasen, con su persistencia, credibilidad ante el público, lograrían moldear las expectativas, reducir los tipos de interés nominales y proporcionar una referencia firme a los movimientos de tipos de cambio».

Un aspecto importante de esta forma de aplicar la política monetaria es que ésta pasa a ser «previsible», en el sentido de que cuando empieza a utilizarse un instrumento en una determinada dirección los agentes económicos *anticipan* (o al menos pueden anticipar) cuál va a ser la secuencia de los movimientos que se van a producir sobre las variables económicas relevantes, lo cual influye positivamente en la celeridad con que se transmiten los efectos. Por otra parte, cuando se están produciendo perturbaciones sensibles en alguna variable relevante, los agentes económicos saben de antemano cuál va a ser la dirección que la política monetaria tomará seguidamente. Esta idea es totalmente opuesta a la mantenida por los autores de las expectativas racionales, para quienes *la absoluta previsibilidad* de la política monetaria *la hace inútil*, ya que los individuos anticipan perfectamente sus efectos, hasta tal punto que los anulan. Aun admitiendo que las autoridades monetarias no pueden «engañar» sistemáticamente a los agentes económicos, resulta difícil concluir que éstos tienen capacidad suficiente para que los instrumentos monetarios no lleguen a tener efecto sobre la economía.

11.2.1. Elección de una variable objetivo monetario

Además de fundamentarse en los conocimientos que se resumen más adelante, cuando se revisan las ecuaciones monetarias básicas, los bancos centrales realizan estudios estadísticos y econométricos para evaluar en qué medida los objetivos monetarios satisfacen las condiciones exigibles para que una variable monetaria desempeñe el papel de *objetivo intermedio* de la política monetaria. En definitiva, para que dicha variable contribuya a conseguir los objetivos finales y le sirva también de *indicador* en la manipulación cotidiana de la política monetaria.

Las alternativas que se presentan son: formular el objetivo monetario en términos de un agregado monetario (cantidad de dinero), en términos de un tipo de interés, normalmente a largo plazo (precio del dinero), o considerando el tipo de cambio.

La posibilidad de que las autoridades monetarias elijan entre un agregado monetario o un tipo de interés depende de:

- *La estabilidad de la relación entre el objetivo monetario y final*. Si se considera que la demanda de dinero muestra una estabilidad mayor que la relación de comportamiento que liga los tipos de interés a la demanda efectiva y a la renta, las autoridades optarán por la cantidad de dinero. A finales de los años setenta éstas se de-

² L. A. Rojo Duque (1988): «Innovaciones financieras y política monetaria», *Papeles de Economía Española*, n.º 36.

- cantaron por la elección de un agregado monetario basándose en los estudios econométricos realizados. Esto supone un cambio importante respecto a la política monetaria anteriormente aplicada, en la que se daba preferencia a los tipos de interés.
- *La capacidad del Banco Central de influir sobre cada una de las variables.* Aquellos países con mercados financieros suficientemente desarrollados pueden utilizar como objetivo el tipo de interés; en caso contrario, deberán optar por un agregado monetario.
 - *La disposición del Banco Central a aceptar movimientos frecuentes e importantes en los tipos de interés del mercado monetario,* como resultado de la voluntad de mantener la evolución de la variable regulada dentro de unos márgenes frente a variaciones imprevistas o indeseadas en la demanda de efectivo del público o en la demanda de reservas de los bancos.
 - *La dificultad de prever la inflación* para poder calcular los tipos de interés reales (tipos de interés nominales – inflación), puesto que éstos son relevantes para la demanda de bienes y servicios en situaciones inflacionarias. Dado que la inflación futura depende en buena parte de la política monetaria que se aplique, llevar a cabo una buena previsión resulta difícil.
 - La elección puede depender incluso de *la postura que adopten las autoridades monetarias respecto a las corrientes de pensamiento tradicionales.* Si son de corte monetarista, serán más proclives a establecer como objetivo la tasa de crecimiento de alguna definición de dinero, generalmente aceptando que ésta oscile en torno a una banda, y actuando en política monetaria únicamente cuando se sobrepase dicha banda (política monetaria *normativa*). Pero si tiene una confianza mayor en las ideas keynesianas, la elección puede recaer en el tipo de interés (política monetaria *discrecional y activa*) (véase Recuadro 11.1).
 - *Del tipo de cambio.* Si en el país se mantiene un tipo de cambio fijo respecto a otras monedas (incluso adaptable, como en los pertenecientes al Sistema Monetario Europeo, hasta 1999), el tipo de cambio es un objetivo más que debe alcanzar el Banco Central y, por tanto, su preocupación se extenderá también a la evolución de los tipos de interés. En caso contrario, tipos de cambio flexibles, la autoridad monetaria tiene mayor libertad de actuación. Al menos en teoría, sólo debe preocuparse de la consecución de la estabilidad interna, aunque en la actualidad la globalización de la economía mundial hace esto cada vez menos cierto.

No obstante, la elección entre una u otra variable no tiene por qué ser excluyente. En los últimos años los países comunitarios han llevado a cabo una política monetaria en la que se perseguía la estabilidad de algún agregado monetario, pero siguiendo también muy de cerca los tipos de interés, para acabar invirtiendo el orden de prioridades recientemente.

Una vez realizada la elección, será preciso decidir qué *agregado monetario* o qué *tipo de interés* se va a utilizar como referente y como indicador.

La elección de una definición de liquidez, en términos de M_1 , M_2 , M_3 o *ALP* (véase Recuadro 11.2), o del *crédito bancario* o del *crédito interno* (si el objetivo económico a resolver es la reducción del déficit de la balanza de pagos), tampoco significa que no se deban tener muy en cuenta las demás.

Independientemente de cuál de ellos se elija, el establecimiento de un agregado supone aspirar a que éste aumente de acuerdo con el crecimiento del potencial nacional

RECUADRO 11.2. DEFINICIONES DE LOS DISTINTOS AGREGADOS MONETARIOS

M_1 = Efectivo en manos del público + Depósitos a la vista en el sistema bancario.

M_2 = M_1 + Depósitos ahorro que el público mantiene en el sistema bancario.

M_3 = M_2 + Depósitos a plazo (denominado disponibilidades líquidas en España).

M_4 = M_3 + Títulos a corto plazo en poder de familias y empresas en firme (T) + Otros pasivos del sistema bancarios: cesiones de activos priva-

dos, letras endosadas, avales a pagarés de empresa y seguros realizados por la banca (OPB) + Pasivos de otras instituciones financieras (POI).

Es decir:

M_4 = M_3 + T + OPB + POI (denominado *activos líquidos en manos del público*, ALP , en España).

de producción y se evite, por el lado monetario, un margen para que la inflación aumente. La elección entre uno y otro agregado depende de nuevo de la estructura financiera del país. Se puede optar por una definición más o menos amplia de dinero. Si se elige una definición estrecha, los bancos centrales corren el peligro de que se produzcan desplazamientos por parte del público entre los activos incluidos en el agregado y los activos no incluidos que sean sustitutivos de los primeros. Si esto sucede, la variable objetivo deja de ser representativa de la evolución de la liquidez real de la economía y puede ser deseable el cambio a una definición más amplia. En el caso español y en otros, la evidencia empírica ha mostrado que existe una mayor inestabilidad en la relación de los agregados cortos con el producto nominal, debida, probablemente, al alto grado de sustituibilidad entre los activos incluidos y excluidos.

No obstante, la elección de un agregado amplio tampoco soluciona todos los problemas. En períodos de oscilaciones importantes de liquidez, resulta difícil distinguir claramente las variaciones en la demanda de dicho agregado debidas a desplazamientos de la misma, como resultado de innovaciones financieras o bien de cambios en las preferencias del público, de las variaciones de las cantidades demandadas como consecuencia de modificaciones en las rentabilidades relativas de los activos disponibles. También resulta difícil distinguir entre los movimientos del agregado elegido causados por cambios en la composición de las carteras del público y aquellos otros motivados por evoluciones indeseadas de la renta y el gasto nominales, que deberían ser corregidas por las autoridades (por ser los objetivos finales de la política monetaria)³.

Establecer el objetivo monetario en términos de **tipo de interés a largo plazo** plantea el problema de que éste depende del tipo de interés a corto plazo, de la estabilidad de los mercados a corto, y de una serie de circunstancias no siempre controladas por la política monetaria⁴.

³ Hasta ahora, el planteamiento de la política monetaria se ha desarrollado suponiendo que los agregados monetarios son exógenos, en el sentido de que las autoridades monetarias son capaces de fijarlos y controlarlos con los instrumentos monetarios, pero, modernamente, tanto monetaristas como keynesianos aceptan que tiene un componente endógeno, puesto que la renta, el saldo de la balanza de pagos, la financiación del déficit público y otros muchos factores influyen sobre M .

⁴ El profesor Argandoña incluye como determinantes de los tipos de interés a largo plazo: la tasa esperada de inflación, el *stock* de deuda privada y pública, el valor de la riqueza real, la evolución actual y esperada del producto, la rentabilidad (actual y esperada) de cada activo (véase «La política monetaria y los tipos de interés», en *La Política Monetaria en España*, FEDEA, Madrid, 1987).

Existe, además, una importante dificultad en seleccionar el tipo de interés que reúna las condiciones adecuadas de ser un buen indicador y buen transmisor de la política monetaria. Por otra parte, puede provocar fluctuaciones importantes, tanto en los agregados monetarios como en el gasto nominal y en la tasa de inflación. Esto crearía incertidumbre que acabaría repercutiendo en los propios tipos de interés.

Debido a esta dificultad, aquellos países que han considerado más relevante el seguimiento de los tipos de interés que los agregados monetarios, sobre todo cuando estos últimos han sufrido excesivas oscilaciones que hacían inviable su consideración como objetivo, han procedido a establecer el **tipo de interés a corto plazo** como variable operativa y han mantenido el agregado monetario como objetivo intermedio.

Establecer el objetivo monetario en términos de **tipo de cambio**, como hizo el Reino Unido en 1987-1988, y como en la práctica han hecho posteriormente todos los países comunitarios, aunque de forma menos explícita, tiene sus ventajas. Se tiene información inmediata sobre sus cambios de valor y es manipulable, interviniendo en los mercados de divisas y a través de las intervenciones sobre los tipos de interés, aunque, como antes se apuntó, en situaciones delicadas de debilitamiento de la moneda, la manipulación de los tipos de interés para mantener ésta puede entrar en colisión con el mantenimiento del equilibrio interno.

Para McKinnon⁵, «aumentar la oferta monetaria por encima de la norma a largo plazo al apreciarse el tipo de cambio y reducir la oferta monetaria cuando amenace la depreciación resulta ser sumamente útil para la política monetaria interior». Partiendo de una situación de equilibrio, si la preferencia por la liquidez desciende (la demanda de dinero se desplaza hacia la izquierda), el tipo de interés nacional cae, lo cual desequilibra las carteras de las inversiones internacionales y hace que se deprecie el tipo de cambio. El Banco Central recibe la señal, y a menos que efectúe una contracción monetaria compensatoria, que restaure el tipo de cambio inicial, la economía sufrirá una mayor tasa de inflación con un desfase de algunos meses o años. Consecuentemente para este autor, de no producirse *modificaciones de las expectativas sobre el futuro*, el tipo de interés nacional y el tipo de cambio constituyen dos indicadores anticipados igualmente buenos del potencial inflacionista.

Recientemente, los problemas que plantea la utilización de un objetivo intermedio, sobre todo en términos de agregado, han llevado a algunos países a prescindir de él y a actuar de forma más directa, tal como se explica más adelante.

11.2.2. La elección de la variable operativa

Una vez elegida la variable objetivo, deberá utilizarse otra que sirva como *medio* para alcanzar aquélla. Su misión es que valga al Banco Central para facilitar el logro del objetivo monetario mediante el uso de los instrumentos que estime más oportunos. Con su utilización, la autoridad monetaria conoce el grado de expansión o de contracción que generan sus propias actuaciones. Naturalmente que para que la variable operativa sea

⁵ R. I. McKinnon (1984): *An International Standard for Monetary Stabilization*. Institute for International Statistics. Policy Analysis in International Economics, n.º 8, dos capítulos de este libro están traducidos en *Papeles de Economía Española*, Fundación FIES, n.º 28, 1986.

útil debe guardar estrecha relación con el objetivo intermedio. Las principales opciones entre las que cabe elegir son:

- Una magnitud representativa de la base de la liquidez del sistema: base monetaria o activos de caja del sistema bancario (*ACSB*) usualmente.
- Un tipo de interés a corto plazo.

La elección entre una u otra variable depende, naturalmente, del objetivo último y del objetivo intermedio⁶. Si se elige un **agregado monetario**, el dilema pasa a plantearse entre:

- **Base monetaria** = Efectivo en manos del público + Efectivo en poder del sistema crediticio + Depósitos del sistema bancario en el Banco Central.
- **Activos de caja del sistema bancario** = Depósitos de los bancos en el Banco Central = *ACSB*.

Si se elige la base monetaria o los *ACSB*, la relación que ambas variables tienen con el objetivo monetario se establece a través del coeficiente de caja, siendo:

$$M_4 = \frac{1}{k} ACSB + T + E + POI$$

T = Títulos a corto en poder de familias y empresas.

E = Efectivo en manos del público y en manos de las instituciones financieras.

POI = Otros pasivos bancarios.

El Banco Central tiene información inmediata sobre los *ACSB* a través de las cifras que le envían las entidades financieras obligadas a cumplir con el coeficiente de caja. Utilizando el dato como *indicador* relevante de la liquidez del sistema, el Banco Central puede modificar esa liquidez, ya sea a través del coeficiente de caja o bien a través de operaciones de mercado abierto o de redescuento. La utilización como indicador de *ACSB* consistirá en considerar expansiva la actuación del Banco Central cuando las reservas de los intermediarios financieros están creciendo y contractiva cuando se están reduciendo.

Cuando se utiliza como objetivo monetario un agregado y como variable operativa un tipo de interés a corto, los datos de *ACSB* tienen —como anteriormente se indicó— un carácter de referencia, y su seguimiento está condicionado a la evolución del tipo de interés a corto.

El tipo de interés a corto tiene la ventaja de que refleja los movimientos de liquidez en las entidades financieras. Es el precio al cual se prestan o toman prestado entre ellas el exceso de liquidez. En España y en otros países se utiliza a estos efectos el tipo de in-

⁶ La tradicional distinción entre una variable instrumental y otra es menos relevante en la actualidad, ya que se llevan a cabo esquemas de control de liquidez mixtos en muchos países, estableciendo un objetivo monetario en términos de agregado y una variable operativa en términos de tipo de interés. El control se ha hecho mucho más flexible.

terés del mercado interbancario. Si la demanda baja, el tipo también baja, y a la inversa. Pero esto puede ser engañoso, en el sentido de que cuando el ritmo de actividad de una economía es alto, el tipo de interés tiende a aumentar, mientras que cuando es bajo puede disminuir. En este contexto, una subida del tipo de interés puede hacer pensar que la política monetaria está siendo restrictiva e inducir al Banco Central a inyectar liquidez, cuando en realidad se está en la situación contraria.

La utilización de un tipo de interés a corto hace que ya no sea tan relevante la existencia de un coeficiente de caja, aunque, en caso de existir, el tipo de interés es el reflejo de las necesidades de liquidez del sistema para cumplir con dicho coeficiente.

11.2.3. Las ecuaciones monetarias

La «confianza» que hemos mencionado de que existe una estrecha relación entre el objetivo final y la variable monetaria intermedia se basa en el convencimiento teórico de las relaciones que a continuación se establecen (véase Figura 11.2, donde se relacionan los distintos niveles con las correspondientes ecuaciones).

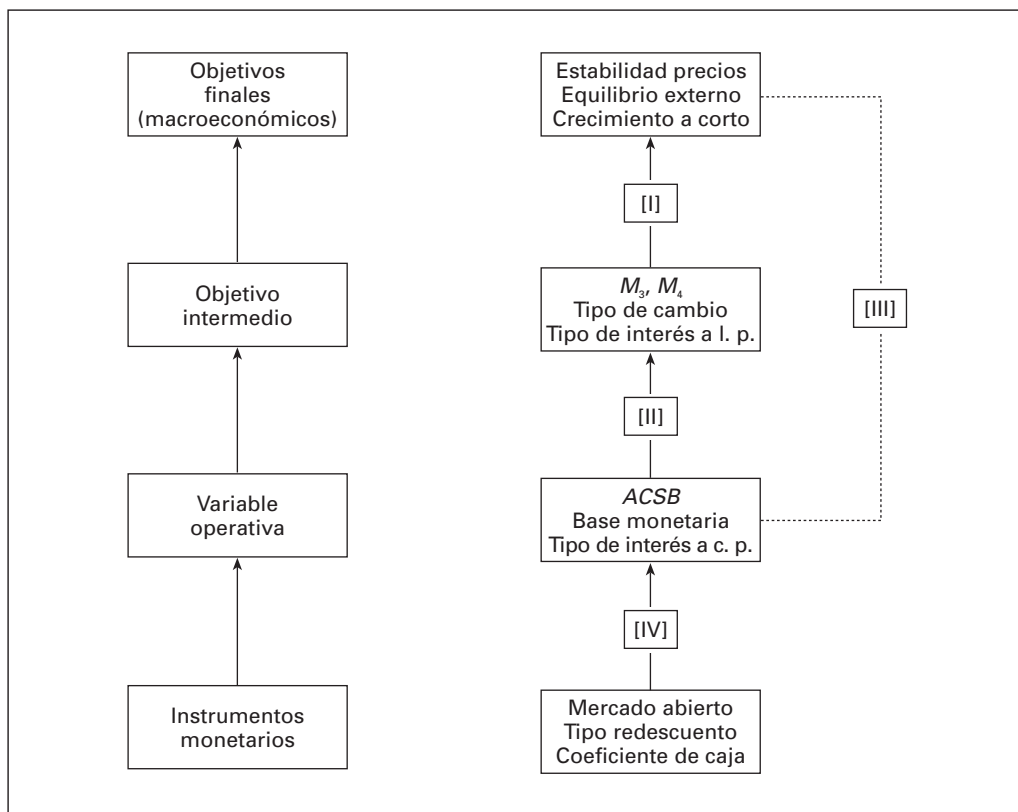


Figura 11.2. Esquema básico de funcionamiento de la política monetaria a dos niveles y ecuaciones que relacionan estos niveles.

a) **Relación entre objetivo último y el agregado monetario**

Partiendo de la conocida ecuación de Fisher:

$$M \cdot V = P \cdot Y_r \quad [1]$$

donde:

M = Agregado monetario.

V = Velocidad de circulación del dinero.

P = Nivel general de precios.

Y_r = Renta real.

Y_m = Renta monetaria (nominal).

Se puede explicar la variación de la *renta nominal*, $Y_m = Y_r \cdot P$, en función de la variación de la *cantidad de dinero*.

La idea clásica de que la velocidad de circulación del dinero permanece estable puede considerarse superada, hecho que ya es admitido también por los monetaristas, puesto que los trabajos empíricos han demostrado suficientemente su variabilidad. Aun así, podemos seguir explicando la relación entre la variación de la renta nominal y la variación de M cuando se tienen datos sobre cómo puede evolucionar V , previsiblemente. Si transformamos la relación anterior en términos de tasas de crecimiento para cada una de las variables:

$$\dot{m} + \dot{v} = \dot{p} + \dot{y}_r = \dot{y}_m$$

La anterior ecuación nos establece una relación entre M , P , Y que sirve para el control monetario.

b) **Relación entre el objetivo monetario y la variable operativa**

Partiendo del establecimiento del *objetivo monetario* en términos de un agregado amplio, como por ejemplo M_4 y de la *variable operativa* en función de los Activos de Caja del Sistema Bancario (ACSB). Sabemos que:

$$M_4 = \text{Efectivo (E)} + \text{Depósitos de todo tipo (D)} + \text{Activos emitidos por el sector público (T)} + \text{Otros pasivos bancarios (OPB)} + \text{Pasivos de otros intermediarios financieros (POI)}$$

Es decir,

$$M_4 = E + D + T + OPB + POI$$

Ahora bien, dado que los intermediarios financieros deben depositar en el Banco Central una proporción de sus pasivos para cumplir con el *coeficiente de caja* k , lo que hemos denominado como Activos de Caja del Sistema Bancario (ACSB) pueden expresarse como:

$$ACSB = k (D + OPB)$$

Luego

$$M_4 = 1/k \text{ ACSB} + E + T + \text{POI} \quad [\text{II}]$$

Consecuentemente, a través de los ACSB podemos influir en M_4 , pero teniendo en cuenta que existen factores sobre los que un banco central no puede influir directamente. En concreto, el efectivo en manos del público y los pasivos no incluidos dentro del coeficiente (estos últimos tienden a ser cada vez menores, a pesar de la innovación financiera). También existen activos incluidos en el coeficiente de caja que no están contenidos en M_4 (títulos emitidos por instituciones financieras en manos de otras instituciones financieras: bonos de caja y de tesorería en España).

Para poder utilizar pues M_4 como *objetivo monetario* se realizan estimaciones de los componentes no incluidos en los ACSB (E , T y POI) y actúan sobre los ACSB o sobre la base monetaria a través de los instrumentos disponibles. Tampoco todos los ACSB pueden ser influidos por el Banco Central. Se encuentran en este caso los saldos del sector público con el Banco Central (el recurso del Tesoro al Banco Central) y la posición del Banco Central frente al exterior (que a su vez depende de la situación de la balanza de pagos y del tipo de cambio). De estos dos componentes, también los bancos centrales deberán realizar estimaciones (véase la relación entre base monetaria y oferta monetaria).

c) Relación entre el objetivo último y el tipo de interés

Esta relación puede obtenerse a partir de la función de la curva IS . Es decir,

$$i = -\frac{1 - C(1 - t)}{b} Y + \frac{\bar{I} + \bar{C} + \bar{G}}{b} \quad [\text{III}]$$

Dado un nivel de consumo autónomo \bar{C} (consumo que no depende de la renta ni del tipo de interés) y de \bar{I} autónoma (inversión que no depende del tipo de interés), una subida del tipo de interés supone una disminución de la renta, puesto que la demanda de inversión se reduce. La variación dependerá de la sensibilidad de la inversión al tipo de interés (b) y del multiplicador $\frac{1}{1 - c(1 - t)}$.

d) Relación entre la base monetaria y la oferta monetaria

El Banco Central posee en su pasivo los recursos depositados por las entidades financieras para cumplir con su coeficiente de caja y para otros fines (ACSB) más el efectivo en manos del público y en manos de las instituciones financieras (E). Estos dos pasivos constituyen la base monetaria (B):

$$B = \text{ACSB} + E$$

Balance simplificado de un banco central	
Activo	Pasivo
X	$ACSB$
CB	E
SP	
Otros	

Los $ACSB$ los regula a través del coeficiente de caja. El efectivo en manos del público es difícilmente controlable; solamente se puede estimar. Los activos en divisas no son manipulables con fines monetarios. Los activos frente al sector público dependen de las necesidades de financiación del sector público. Consiguientemente, la única partida sobre la que finalmente puede actuar la autoridad monetaria es a través del crédito al sector bancario⁷ mediante operaciones de mercado abierto, de redescuento o de créditos especiales.

¿En qué proporción la **base monetaria**, o dinero de alto poder, susceptible de ser manejada por la autoridad monetaria, se convierte en **oferta monetaria**? La respuesta la da el *multiplicador monetario*.

En efecto, si:

$$M = \text{Oferta monetaria} = M_1, M_2, \dots$$

$$D = \text{Depósitos de las instituciones financieras.}$$

$$e = E/D = \text{Proporción que los individuos quieren mantener en efectivo.}$$

El banco emisor mantiene una posición activa en divisas procedentes de los saldos de las operaciones comerciales o financieras exteriores del país (X); Deuda Pública o préstamos al Tesoro (SP), y préstamos concedidos a las entidades de depósito (CB). Por tanto,

$$ACSB + E = X + SP + CB + \text{Otros activos}$$

$$ACSB = X + SP + CB - E + \text{Otros activos}$$

$$k = \frac{ACSB}{D} = \text{Coeficiente de caja}$$

Sabiendo que por definición:

$$B = E + ACSB$$

$$M = D + E$$

Entonces:

$$\frac{M}{B} = \frac{D + E}{E + ACSB} = \frac{D + eD}{eD + kD} = \frac{1 + e}{e + k} \quad [IV]$$

⁷ Aunque se utilizan indistintamente los términos sector bancario o sector financiero, entidades bancarias o financieras, debe entenderse que la política monetaria regula los $ACSB$ a través del coeficiente de caja cuando se aplica sobre las entidades bancarias y sobre todas aquellas que deben cumplir con tal exigencia.

La relación entre la base monetaria y la oferta monetaria es una proporción de los depósitos totales, que depende del coeficiente de caja y de la proporción que el público desea mantener en efectivo. A esta proporción se le llama *multiplicador monetario*.

$$\text{Multiplicador monetario} = \frac{1 + e}{e + k}$$

11.3 LA ESTRATEGIA DE CONTROL MONETARIO DIRECTA SOBRE EL OBJETIVO INFLACIÓN

Todos los países tienen establecido un objetivo de estabilidad de precios en su política económica, pero no siempre se hace explicitando un valor asociado a la inflación. Esa diferencia es importante porque asignar una cifra concreta al objetivo tiene consecuencias muy positivas en el proceso de formación de expectativas de la inflación. Aunque no todos los países que asignan *valores explícitos* a la inflación aplican una *estrategia de control directa* sobre el objetivo si es cierta la situación inversa: todos aquellos países que aplican una política monetaria directa sobre el objetivo anuncian éste de forma explícita y asignándole una cantidad. El motivo es que la credibilidad que tenga el Banco Central, como responsable de la inflación, es muy importante para que trabajadores y empresarios tomen sus decisiones de forma acorde a ese horizonte, y también que en los mercados financieros las expectativas de estabilidad de precios influyan en la determinación de los tipos de interés. Por este motivo se establece un valor numérico a un índice de precios que facilite el seguimiento de la inflación por parte de todos los agentes.

La diferencia entre la estrategia de control a *dos niveles* y la *directa* sobre el objetivo radica en que mientras en la primera las intervenciones en política monetaria están motivadas por variaciones esperadas en la inflación cuando existen movimientos previos monetarios (M_3 , por ejemplo) o de tipo de cambio, en la segunda no existe un objetivo intermedio cuantificado cuya consecución se considere un medio para lograr el objetivo inflación. La motivación que origina la adopción de una medida monetaria es la previsión de que puede haber movimientos no deseados en alza del nivel general de precios. Esta previsión se hace considerando la evolución de un conjunto muy amplio de indicadores considerados relevantes, entre los que pueden tener un papel protagonista un agregado monetario y el tipo de cambio (véase Figura 11.3).

Los países que han adoptado este sistema de control monetario directo lo han hecho intentando aplicar una política innovadora respecto al esquema que venían aplicando hasta ese momento cuando los agregados monetarios que tenían establecidos como objetivos intermedios sufren fuertes oscilaciones. Las primeras economías que pusieron en práctica este sistema fueron Nueva Zelanda (1990), Canadá (1991), Reino Unido (1992), Suecia (1993), Finlandia (1993), Australia (1993) y España (1995). La zona del euro aplica una estrategia intermedia desde enero de 1999, como veremos más adelante. Lo que se pretende en estos países es resolver los problemas que plantea la fijación de objetivos intermedios utilizando el objetivo inflación como referencia básica.

Existen algunos aspectos relevantes que han permitido poder establecer una política monetaria de este tipo, aspectos que han posibilitado que los resultados obtenidos sean satisfactorios aun obviando la existencia de los retardos, uno de los problemas que se pueden plantear en el futuro y que fueron la causa de la implantación de la política

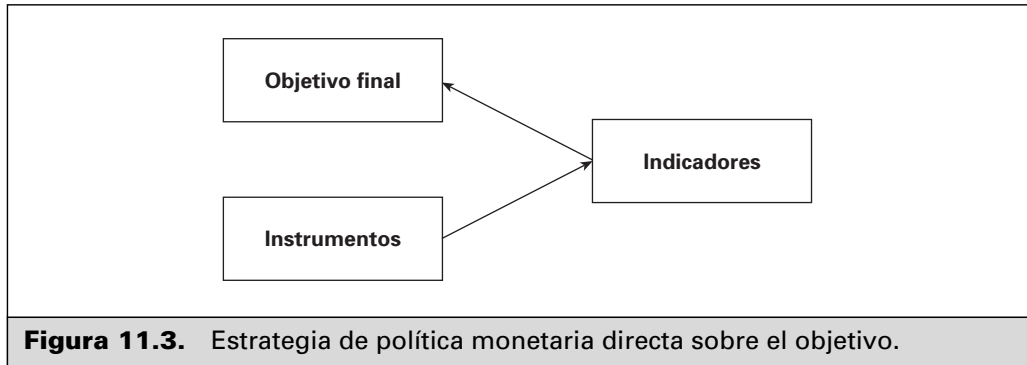


Figura 11.3. Estrategia de política monetaria directa sobre el objetivo.

de control monetario a dos niveles auspiciada por Friedman. Los hechos que han podido contribuir al éxito de la política directa sobre el objetivo son:

- La experiencia que tienen actualmente los bancos centrales, que iniciaron políticas monetarias activas a finales de los años setenta, y que por lo tanto tienen un conocimiento teórico y práctico del funcionamiento de la política monetaria muy amplio.
- La ya «larga» trayectoria de la estrategia de control monetario ha permitido que ésta sea previsible, es decir, sea suficientemente conocida por los agentes, de manera que, como ya se ha indicado anteriormente, pueda ser anticipada por los mercados.
- En los últimos años los bancos centrales de los países que gozan de estabilidad de precios, entre los cuales se encuentran aquellos que tienen un importante grado de autonomía, cuentan con la confianza de los mercados financieros, de trabajadores, empresarios, etc. Esa credibilidad permite crear expectativas de inflación a la baja.

A pesar de que por lo dicho hasta aquí puede deducirse que la actual situación de baja inflación se debe a esta nueva forma de actuación monetaria, es necesario considerar que la causa última de la estabilidad de los últimos años en buena parte de Europa y otros países puede haber sido el contexto internacional. Posiblemente sea demasiado pronto para tener una gran confianza en la bondad de este tipo de actuación.

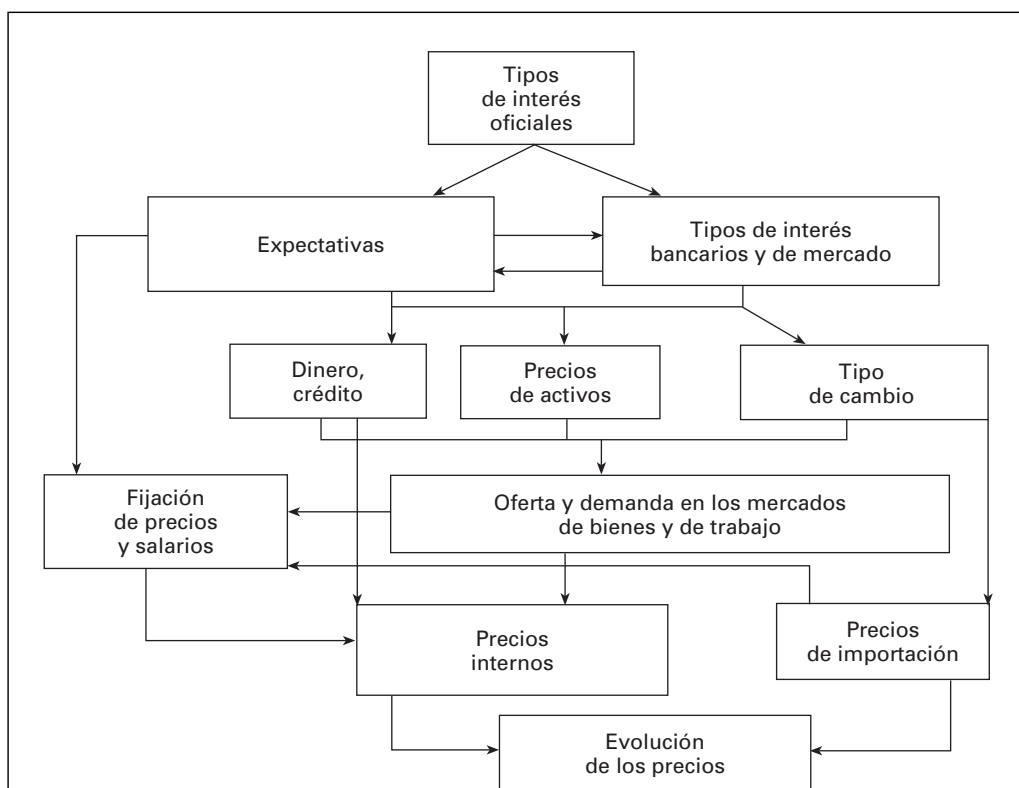
El esquema básico de funcionamiento de la política monetaria de control directo sobre el objetivo inflación es el siguiente:

- i) El objetivo estabilidad se fija en términos de IPC o de *inflación subyacente*. Al ser importante que los individuos entiendan y estén suficientemente informados de la actuación del Banco Central, se suele establecer el IPC que resulta más conocido.
- ii) Los indicadores que sirven de base de conocimiento para adoptar un cambio en las medidas son muy amplios y difieren según los países. Debido a la existencia de retardos en la aplicación de la política monetaria, se realizan previsiones de inflación que sirven de variable relevante junto a otros indicadores. Las previsiones de inflación se confeccionan teniendo en cuenta indicadores cuantitativos y cualitativos sobre una amplia gama de variables financieras y no financieras.

Junto a las previsiones inflacionarias, que son habitualmente a dos y seis semestres por delante, se consideran tipo de cambio, precios industriales, acuerdos salariales, agregados monetarios, brecha de producción, y otros muchos.

iii) La variable clave de control suele ser el tipo de interés a corto plazo, que oscila desde el tipo de interés a un día del mercado monetario al tipo a 90 días de las letras bancarias según el país. En la Figura 11.4 puede observarse cómo se establece la relación entre los tipos de interés y el objetivo último de la estabilidad de precios.

Esta relación se muestra difusa y compleja, tal como la califica el Banco Central Europeo. En primer lugar incorpora las expectativas. Un cambio en el tipo de intervención puede generar expectativas de cambio de orientación de la política monetaria, puede influir en los tipos a largo plazo, aunque éstos dependen de muchos aspectos: las expectativas de crecimiento económico, expectativas de inflación, etc. También puede generar expectativas sobre la evolución de los precios que influyan positiva o negativamente sobre los precios futuros y generar movimientos en el tipo de cambio.



Fuente: Banco Central Europeo.

Figura 11.4. Ilustración del mecanismo de transmisión desde los tipos de interés hasta los precios.

La banca demanda dinero al Banco Central para hacer frente a sus demandas de efectivo, para compensar saldos interbancarios y para cumplir las exigencias del coeficiente de caja. Debido a la capacidad del Banco Central para crear base monetaria, éste puede establecer los tipos de interés que aplicará a sus operaciones de crédito. Esto influye en los tipos de interés de los mercados monetarios (interbancario, y otros mercados de financiación de activos fácilmente sustituibles por dinero), y también en los tipos de los créditos a corto plazo y a tipo variable que la banca aplica a sus clientes. También afecta a los tipos de los depósitos bancarios.

Los cambios en los tipos de interés de los mercados a corto y a largo plazo influyen en los precios de los activos y, por tanto, en la financiación del consumo y de la inversión de las familias y de las empresas, y en el ahorro. Por este canal se influye sobre la oferta y sobre la demanda de bienes y servicios. Los cambios en la demanda pueden influir sobre las condiciones del mercado de trabajo y de los mercados de bienes y servicios.

Los tipos de cambio determinarán en buena medida la inflación, repercutiendo en el precio final de los bienes importados, en el precio de los bienes intermedios necesarios para la fabricación de otros bienes. Los precios de los productos exportados también cambian como consecuencia de su variación.

Aunque explicado de forma muy esquemática, este es el canal de transmisión de la política monetaria que considera el Banco Central Europeo cuando toma sus decisiones de regulación monetaria y modifica los tipos de interés en sus operaciones de intervención.

- iv) Los instrumentos se aplican en función de la anterior variable —tipos de interés—, básicamente mediante operaciones de mercado abierto y, en algunas ocasiones, a través del tipo de redescuento.

INTERNET.—Para la búsqueda de información sobre la **política monetaria** de la zona euro, puede consultarse el portal del Banco Central Europeo en la página web <http://www.ecb.int>

Para acceder a **otros bancos centrales**, puede consultarse —en el portal Econlinks— las páginas web denominadas «recursos por países» en <http://campusvirtual.uma.es/econlinks>

11.4 LOS INSTRUMENTOS PRIMARIOS DE LA POLÍTICA MONETARIA

Los instrumentos monetarios han tendido a unificarse a nivel internacional. Sobre todo a partir de los años setenta, etapa en la que, como se ha dicho anteriormente, empiezan a aplicarse esquemas de control monetario como los hasta aquí explicados. Sin embargo, en contextos diferentes, que tienen estructuras monetarias y financieras también distintas por razones de desarrollo económico desigual o por razones históricas, los efectos que se pueden obtener mediante la aplicación de cada uno de los instrumentos monetarios serán distintos. Por tanto, el grado de intensidad con que cada país los utilice será también diferente y la forma de aplicarlos tampoco será la misma.

Una de las características comunes que tienen estos instrumentos es que su aplicación es *predecible* y regular. Ello significa que ante situaciones de inestabilidad de pre-

cios o de tipos de interés, los agentes anticipan cuál va a ser la actuación del Banco Central, aunque no se pueda conocer perfectamente su cuantía. También significa que los efectos que tendrá dicha actuación pueden ser previstos.

Los instrumentos monetarios más habituales son las *operaciones de mercado abierto*, la manipulación de la *tasa de redescuento* y las variaciones en los porcentajes de *reservas obligatorias*.

11.4.1. Operaciones de mercado abierto

Es el instrumento fundamental de la política monetaria en la actualidad. Estas operaciones consisten en la compra y venta de fondos públicos o privados por parte del Banco Central, que dota de liquidez al sistema financiero o la retira según las necesidades de la economía. Cuando se consideran agregados monetarios como objetivos, éstos pueden alcanzarse controlando directamente la liquidez o cambiando los tipos de interés a corto plazo.

Hay dos tipos fundamentales de operaciones de mercado abierto (*open market*): las operaciones en firme y las operaciones con pacto de recompra (cuando se venden/compran activos se acuerda la fecha en la que se van a volver a comprar/vender). Se pueden realizar cuatro tipos de actuaciones:

- **Elevación de los tipos de interés** de los valores. En principio los bancos mantendrán valores en función de la rentabilidad que les reporten; cuanto mayor sea ésta, mayor será el interés por conservarlos o adquirirlos. Siempre que se lleve a cabo un aumento de los títulos en poder de la banca, con disminución de su tesorería, se estará produciendo además una reducción de la liquidez.
- **Disminución de los tipos de interés** de los valores. Su efecto es inverso al anterior.
- **Venta de valores por parte del Banco Central.** Producirá una detracción de liquidez de los bancos cuando éstos los adquieran.
- **Compra de los valores por parte del Banco Central.** Se inyectará dinero al resto del sistema financiero.

Obviamente, pueden efectuarse combinaciones a partir de las cuatro variantes citadas. Véase en el Recuadro 11.3 un ejemplo de variación de tipos de interés, con fines estabilizadores, de carácter normativo.

El éxito de las operaciones *open market* depende de la amplitud del mercado financiero y, más concretamente, del volumen y las características de los valores.

Según el plazo de los valores utilizados, pueden distinguirse entre:

- **Operaciones sobre obligaciones públicas a corto plazo**, lo que normalmente supone el aumento (venta) o reducción (compra) de emisiones de títulos de hasta 90 días. En Estados Unidos constituye la primera operación de política monetaria desde hace años, instrumentándose para aliviar tensiones en la liquidez de las entidades financieras o para estabilizar la economía, reduciendo las posibilidades de crédito a aquéllas. En Europa su uso se ha generalizado e intensificado considerablemente a lo largo de la última década. En Alemania (antes de la política monetaria única) y Estados Unidos sólo se realiza con títulos públicos, pero en países como Japón, Francia y Reino Unido se utilizaban también títulos privados (certificados de depósito o pagarés de empresa).

RECUADRO 11.3. LA REGLA DE TAYLOR

John Taylor, en un artículo publicado en 1994 en *Goals, Guidelines, and Constraints. Facing Monetary Policymakers* (Federal Reserve Bank of Boston), apuesta por establecer una norma o regla que pueden utilizar los responsables de la Reserva Federal de los Estados Unidos (Fed) para determinar el tipo de interés a corto plazo deseable para alcanzar el objetivo último de estabilidad de precios.

Generalmente, cuando la inflación sube, los tipos de interés a corto plazo suelen subir. Un tipo de interés más alto significa una oferta monetaria menor, menos inversión, menor producción, mayor desempleo y descenso de la inflación.

Por otra parte, cuando la actividad económica cae, los tipos de interés a corto plazo bajan. Una caída de tipos suele implicar una mayor oferta monetaria, generalmente mayor inversión, más producción y menos paro.

La Fed debe decidir en qué medida debe responder ante variaciones de los precios y de la actividad económica con una variación de tipos de interés.

Existen diversos modelos de predicción que tratan de medir el impacto que tiene una variación de tipos de interés a corto plazo sobre los precios, sobre la actividad económica y sobre el empleo, pero cada modelo obtiene medidas distintas.

Ante esta incertidumbre, Taylor establece una regla de actuación básica:

Por cada punto porcentual que la inflación suba por encima del 2% el tipo de interés real a corto sube un 0,5%. Por cada punto porcentual que el PIB real caiga por debajo de su tendencia, el tipo de interés cae el 5%. Si el PIB crece por encima de su tendencia, la brecha es negativa y, consiguientemente, el tipo de interés real crece:

$$T_i \text{ nominal} = \text{Inflación} + 2 + 0,5 (\text{inflación} - 2) - 0,5 \text{ brecha del PIB}$$

Es una regla basada en la experiencia, y parece ser que se ha seguido bastante escrupulosamente por parte del Fed.

Es útil para relacionar el tipo de interés a elegir con la inflación y la brecha del PIB. Lógicamente, los cálculos sirven para la economía de EE.UU., no para cualquier país, aunque la relación entre las magnitudes puede ser admitida.

Recuérdese que en el Capítulo 5 se ha tratado la controversia de establecer normas frente a discrecionalidad en la aplicación de la política económica. La regla de Taylor es, pues, una ilustración de lo allí mencionado.

- **Compraventa de valores a largo plazo** por el Banco Central, con objeto de variar el tipo de interés de éstos. Se ha utilizado bastante menos, sobre todo en Estados Unidos.

11.4.2. El redescuento (tipo de interés básico, tasa de descuento)

Este instrumento consiste en la adquisición por la autoridad monetaria de valores o efectos descontados con anterioridad por la banca (véase Figura 11.5). En la práctica funciona como créditos concedidos por el Banco Central a los bancos, con o sin garantía de títulos.

El volumen del redescuento **se ve afectado** por tres tipos de variables:

- *Las líneas de redescuento*, o límites máximos que puede redescantar el Banco Central.
- *Los sectores económicos* sobre los que existe compromiso de redescuento.
- *La tasa de redescuento*, es decir, el tipo de interés al cual realizar la operación.

Cuando se desea inyectar liquidez al sistema financiero, el Banco Central puede disminuir el tipo de redescuento y/o aumentar las líneas o cantidades totales de efectos redescantados. De esta manera, las entidades financieras que acudan a obtener este tipo de crédito del banco emisor tendrán mayor volumen de dinero, que a continuación podrán prestar a sus clientes.

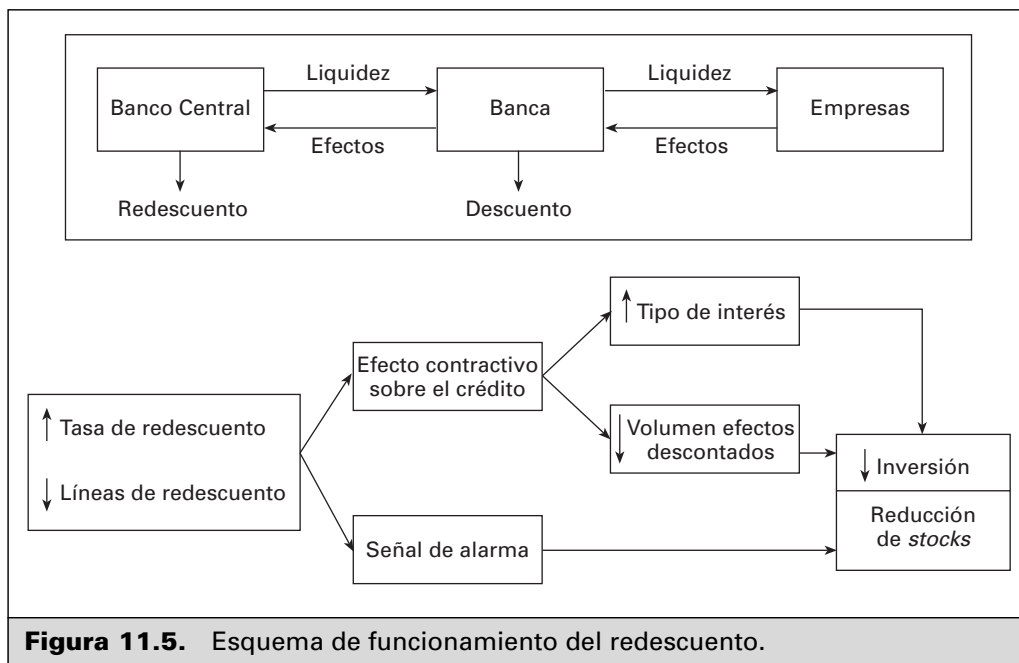


Figura 11.5. Esquema de funcionamiento del redescuento.

En la actualidad, el redescuento funciona más a través de la modificación del tipo de interés que del establecimiento de líneas de redescuento, puesto que se ha generalizado el uso del tipo de interés como variable operativa.

Las variaciones del tipo de redescuento suelen funcionar como *señal de alarma*, es decir, como indicador a los agentes económicos de lo que puede suceder a continuación, lo que significa que los mercados reaccionan de inmediato ante su utilización.

11.4.3. Variaciones en los porcentajes de reservas obligatorias

La legislación de muchos países exige a las entidades financieras el mantenimiento de unas *reservas* frente a sus depósitos, ya sea en dinero legal o en depósitos en el Banco Central. Estas reservas pueden cumplir varios fines: solvencia, liquidez, control monetario, incluso financiación del déficit público.

Inicialmente predominó la preocupación por la solvencia, y por ello el coeficiente de reserva era rígido y no susceptible de frecuentes variaciones, puesto que servía para dar seguridad a los depositantes. Después de la Segunda Guerra Mundial, las reservas tuvieron como fin primordial la absorción de dinero sobrante para evitar una excesiva expansión de la oferta monetaria, sobre todo procedente del superávit de la balanza de pagos.

La forma más habitual de las reservas bancarias es el **coeficiente de caja**, establecido como una proporción del volumen de depósitos y de todas las posibles formas de captar fondos por parte de los intermediarios financieros. La cantidad resultante debe ser depositada en el Banco Central, pero también cabe que pueda ser mantenida en caja por los bancos. Éstos, para cumplir con dicha obligación, informan al Banco Central periódicamente del volumen total de sus depósitos computables, dato que es importante para controlar la liquidez. Las reservas depositadas constituyen lo que llamamos ACSB.

11.4.4. Otros instrumentos monetarios

Existe una enorme diversidad de instrumentos que pueden utilizarse para *regular la liquidez* y que han sido usados con mayor o menor intensidad en todos los países. Sin embargo, a medida que las economías se desarrollan y que sus mercados financieros se amplían, las políticas monetarias tienden a aplicarse con **técnicas indirectas**, en las cuales se manipula la liquidez con todos o algunos de los instrumentos antes explicados para obtener la cifra deseada en algún agregado o en el tipo de interés elegido.

Cabe recordar, con todo, algunas de las medidas de carácter más **directo** que se han utilizado para influir en las variables monetarias.

Hasta finales de los años setenta, los **tipos de interés** de las operaciones activas y pasivas de los bancos españoles estaban *intervenidos*. Esto significa que se establecía un control directo sobre ellos, por lo que las entidades financieras sólo podían determinar el volumen de sus operaciones, pero no su precio. Esta práctica ha existido, asimismo, en diversos países.

También pueden establecerse **limitaciones** sobre las **operaciones de activo**, fijando, por ejemplo, la tasa de crecimiento de los créditos a conceder por la banca. En ocasiones estas limitaciones son de carácter coercitivo.

La liquidez también puede limitarse obligando al cumplimiento de diversos **coeficientes**: ratio de recursos propios, coeficiente de inversión, etc., además del de caja.

Por último, se puede **regular el volumen de crédito** que las entidades pueden prestar a sus clientes a través de los préstamos concedidos por el Banco Central a la banca de forma directa.

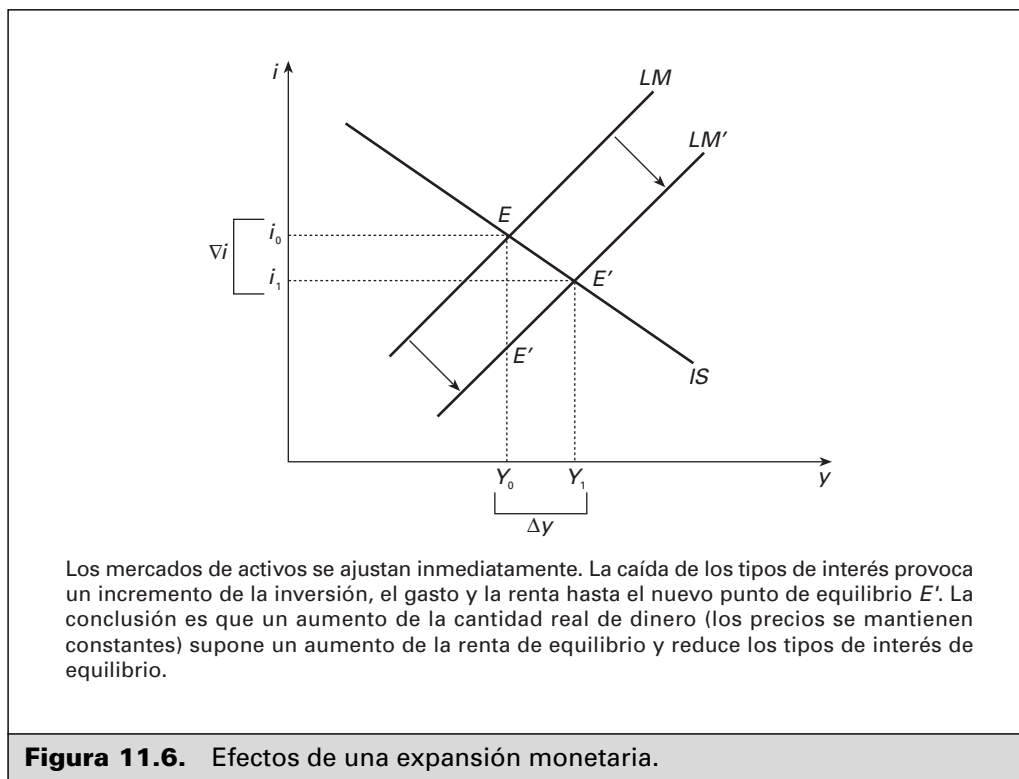
11.5 LA EFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA MONETARIA A TRAVÉS DEL MODELO IS-LM

La efectividad de la política monetaria puede analizarse en términos del modelo *IS/LM*, partiendo simplemente del conocimiento de que la curva *IS* representa todas las combinaciones posibles entre producción y tipo de interés que son de equilibrio en el mercado de bienes, mientras que la curva *LM* recoge, a su vez, todas las combinaciones posibles entre producción y tipo de interés que son de equilibrio en el mercado monetario.

Para examinar dentro de este contexto la efectividad de la política monetaria habrá que comprobar cómo afecta a la producción un cambio en la cantidad de dinero, bajo el supuesto de actuación independiente de la política monetaria⁸. Mediante las oportunas operaciones matemáticas se obtiene:

$$dY = \frac{\frac{b}{h}}{1 - c(1 - t) + b \frac{k}{h}} dM$$

⁸ Recuérdese que la función *IS* se expresa como $Y = C_0 + c(Y - tY) + I_0 + b_i + G_0$; representando b la sensibilidad de la inversión respecto al tipo de interés y el resto de los símbolos las denominaciones dadas en los epígrafes anteriores. Por su parte, la función *LM* se expresa como $M/P = kY - h_i$, siendo M la oferta monetaria; P el nivel de precios; k y h la sensibilidad de la demanda de dinero respecto a la renta y al tipo de interés, respectivamente.



Esta expresión nos indica que un incremento de la cantidad de dinero en circulación ($dM > 0$), por ejemplo a través de una operación de compra de títulos en los mercados financieros por parte del Banco Central, supondrá un desplazamiento hacia la derecha de la curva LM , con el consiguiente efecto multiplicador sobre el nivel de renta y el descenso de los tipos de interés (véase Figura 11.6).

El que la política monetaria tenga una mayor o menor efectividad depende por un lado fundamentalmente de la pendiente que tenga la curva LM $\left(\frac{k}{h}\right)$, es decir, que la demanda de dinero sea sensible o no respecto de los tipos de interés. Así, si h tiene un valor muy grande ($-\infty$ en el caso extremo), la curva LM sería muy achatada —los incrementos de M se destinarían básicamente para especular—, mientras que si su valor es muy pequeño (0 en el caso límite), la curva LM sería prácticamente vertical —así, todo el dinero se dedicaría a financiar transacciones (véase Figura 11.7).

Por otro lado, la pendiente de IS también influirá en la efectividad de la política monetaria, siendo mucho mayor cuando esta curva sea completamente horizontal (máximo valor de la pendiente ∞) y nula cuando la misma sea completamente vertical (mínimo valor de la pendiente 0), tal como se muestra en la Figura 11.8 (en el primer caso la inversión es absolutamente elástica respecto a los tipos de interés, mientras que en el segundo caso sería totalmente inelástica).

En definitiva, la efectividad de la política monetaria depende, obviamente, de las relaciones existentes entre los mercados reales —de bienes y servicios— y los mone-

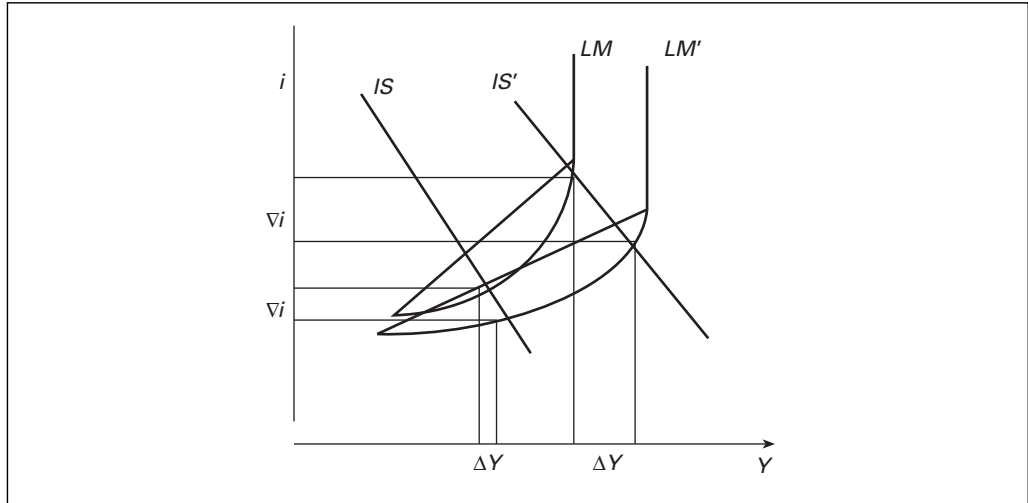


Figura 11.7. La efectividad de la política monetaria según la pendiente de la curva *LM*.

tarios, mostrándose totalmente eficaz cuando el equilibrio monetario tiene relación con el tipo de interés y/o cuando los cambios en la oferta monetaria modifican los tipos de interés. De esta manera, dado que con una curva *LM* vertical los incrementos en la cantidad de dinero se destinan casi íntegramente a financiar transacciones, la política monetaria altera el tipo de interés —reduciéndolo— y aumenta el nivel de producción, actuando de manera neutra cuando dicha curva sea totalmente horizontal al conservarse los incrementos de dinero como saldos ociosos y no afectando, por tanto, ni al tipo de interés ni al nivel de gasto.

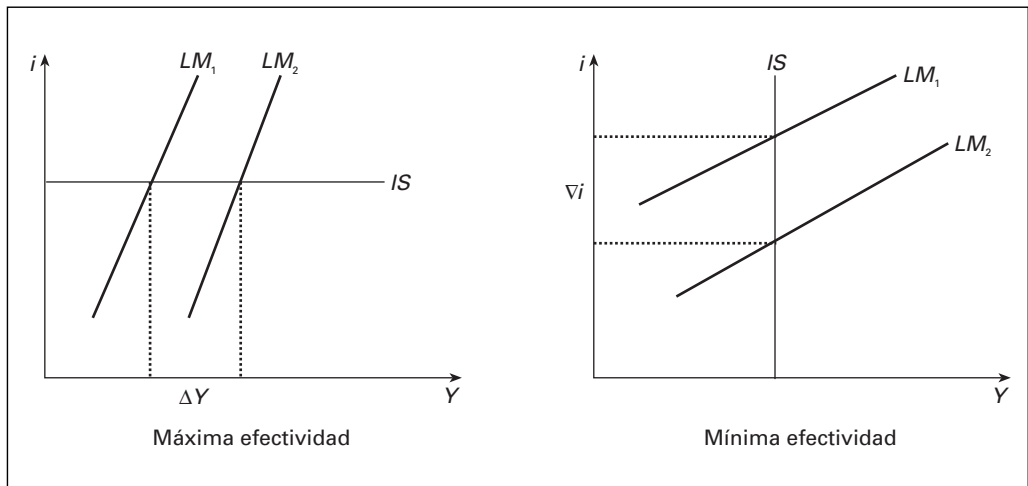


Figura 11.8. La efectividad de la política monetaria según la pendiente de la curva *IS*.

De igual forma podría argumentarse la influencia sobre la renta y el interés que genera un incremento de la oferta monetaria cuando el Banco Central realiza una política monetaria expansiva a través del redescuento o a través de una reducción del coeficiente de caja.

La repercusión que un incremento de la cantidad de dinero tiene sobre la renta y sobre el tipo de interés es ampliamente aceptada por un conjunto de economistas de relieve que han influido excepcionalmente en la comunidad científica y en la política norteamericana de los años cincuenta y sesenta. No obstante, habría que recordar que el modelo *IS-LM* constituye un intento de compatibilizar las ideas de monetaristas y keynesianos creando un modelo de equilibrio general, basado en el de Hicks-Hansen, por parte de autores keynesianos tan conocidos como Samuelson, Kicks, Meade, Tobin, Modigliani, y que ha sido cuestionado incluso por algunos poskeynesianos.

En el modelo *IS-LM*, la política monetaria tiene una considerable importancia en el contexto de la política económica, como complemento de la política fiscal (véase Capítulo 12). Especialmente para estimular la inversión y conseguir el objetivo de pleno empleo, ya que se considera que las variaciones de M que pueden modificar el tipo de interés deben ser muy fuertes y que, por tanto, es mejor influir sobre la producción y el empleo a través de la política fiscal.

11.6 LIMITACIONES DE LA POLÍTICA MONETARIA

La política monetaria puede tener serios problemas en su aplicación debido a diversos motivos, algunos de los cuales se mencionarán a continuación. Debido a las dificultades que presenta y a la complejidad en la aplicación de la política monetaria, existen dos posturas encontradas en cuanto a si la aplicación debe ser discrecional o seguir una reglas. Ya en el Capítulo 5 se mencionó, precisamente referida a la aplicación de esta política, la idea de «normas frente a discrecionalidad».

1. La existencia de los retardos

El tiempo que transcurre desde que una perturbación es detectada, o desde que la autoridad monetaria desea intervenir en el sistema monetario, hasta que se toma la decisión de aplicar una determinada medida (intervención en mercado abierto, por ejemplo), puede ser muy corto, pero el efecto total sobre los objetivos perseguidos puede tardar varios meses e incluso más de un año en producirse. Es decir, que a pesar de que el retardo interno en política monetaria suele ser corto —sobre todo si lo comparamos con el de la política fiscal—, el externo es, o puede ser, bastante más largo que el de la política fiscal.

Las decisiones de los individuos para modificar su consumo o el nivel de su ahorro ante variaciones de los tipos de interés, además de depender de los parámetros ya vistos, requiere de un tiempo que puede llegar a ser importante, particularmente si se tiene en cuenta que se trata de un instrumento coyuntural.

Por este motivo, los monetaristas proponen realizar una política *normativa* —no discrecional— para evitar los retardos, lo que supone una actuación basada en la utilización de agregados como variables intermedias.

Por último, la existencia de los retardos es uno de los motivos fundamentales por los cuales se justifica la aplicación de la política monetaria a *dos niveles*, como ya vimos.

2. La inestabilidad de la velocidad de circulación del dinero

Ya se ha dicho anteriormente que la inestabilidad de v puede distorsionar la observación de la evolución de la oferta monetaria.

Podemos definir dicha velocidad como el número de transacciones que es posible realizar con la cantidad de dinero ofertado durante un período de tiempo determinado para un nivel de renta dado. A pesar de la definición, que figura en muchos manuales y que no es más que la explicación de la ecuación de Fisher, no se tiene una idea muy clara de lo que realmente es v , por lo que quizá sea mejor decir que v explica el motivo por el cual se modifica la renta cuando no han variado la oferta de dinero ni los precios. Por ello se ha calificado como auténtico «cajón de sastre» por algunos autores.

Cualquiera que sea su definición, lo cierto es que la idea que mantenían los autores cuantitativistas de que v era constante a corto plazo se ha visto superada por la realidad. Para Barro y Grilli, la velocidad depende de los tipos de interés a corto plazo y de los avances tecnológicos (tarjetas de crédito y otras nuevas formas de pago). Resulta interesante observar que la evolución de v no es la misma en todos los países; para algunos resulta descendente, mientras que para otros la tendencia es positiva, pero su evolución es bastante paralela a la correspondiente a la del tipo de interés a corto plazo.

3. Eficacia contractiva y expansiva

Otra cuestión que ha sido demostrada por los hechos en numerosas ocasiones es la evidencia de que la política monetaria es más eficaz cuando es contractiva que cuando es expansiva. Esta **asimetría** se debe a que las decisiones de los agentes económicos para invertir, ahorrar o consumir se basan no solamente en el tipo de interés, por lo que una modificación a la baja de esta variable no siempre supone un aumento de la inversión y/o del consumo; mientras que un aumento de los tipos de interés suele tener unos efectos bastante inmediatos, sobre todo en las decisiones empresariales, aunque también puede suceder que mayores tipos de interés vayan acompañados de incrementos de la inversión si existen importantes incentivos fiscales.

Una explicación sobre por qué el consumo no se modifica siempre al alza cuando bajan los tipos de interés podría radicar en la teoría de la renta permanente de Milton Friedman y la del ciclo vital de Modigliani, según las cuales los individuos gastan en función de la renta que van a percibir durante toda su vida, y no únicamente de acuerdo con la renta de cada año. Estas teorías han sido contrastadas empíricamente, pero también hay pruebas que demuestran que para individuos de rentas muy bajas, o para aquellos con escasa liquidez, el consumo es muy sensible a la renta de cada año, con lo que volveríamos a una función de consumo de corte keynesiano.

Lo mencionado hasta aquí no quiere decir que la política monetaria restrictiva tenga siempre los efectos previstos, sino que es más probable que se consigan que cuando se realiza una política expansiva.

4. Influencia del sector público

Como se explica en el capítulo correspondiente a la *policy-mix*, el sector público puede actuar como *factor autónomo* de inyección de liquidez. Intuitivamente, se puede llegar a esta conclusión a través de la observación del balance simplificado del Banco Central que se presentó en páginas anteriores.

La financiación del déficit público supone en la actualidad una de las principales quejas de los gobernadores de los bancos centrales, porque limitan sus posibilidades de actuación. El acuerdo de Maastrich sobre la Unión Económica y Monetaria Europea ha puesto serias limitaciones a los departamentos del Tesoro de los países firmantes en cuanto a las posibilidades de financiación del déficit por este motivo.

5. Factores sociales

En ocasiones de graves problemas de inflación o de balanza de pagos, la política monetaria no puede ser muy restrictiva debido a **motivos sociales**. Cuando esto sucede, las autoridades monetarias y los gobiernos sufren presiones importantes por parte de los grupos sociales más desfavorecidos para relajar la política aplicada, especialmente cuando ésta se lleva a cabo de forma muy contractiva durante un largo período de tiempo.

6. Influencia del sector exterior

Por último —aunque la limitación no es menos importante que las anteriores—, hay que mencionar el *sector exterior* como restricción a la política interna.

Si volvemos a fijarnos en el balance del Banco Central, podemos observar que también las entradas de capital extranjero constituyen un factor autónomo de inyección de liquidez, que el banco deberá compensar a través de su actuación sobre la liquidez de los bancos o desincentivando la inversión extranjera en el país, sobre todo si se trata de inversión especulativa (*hot money*), por su alta volatilidad.

Por otra parte, el mantenimiento del tipo de cambio fijo es también una restricción importante a la política monetaria interna, como ya se explicó en páginas anteriores.

7. Otras limitaciones

Podrían mencionarse aún otras limitaciones de las autoridades monetarias cuando aplican sus instrumentos para conseguir alcanzar una variación en alguna variable determinada.

Podría hablarse de la dificultad que puede suponer para el banco emisor el hecho de que se modifiquen parámetros tales como la proporción que los particulares desean tener en dinero efectivo respecto a la que desean tener en depósitos (e), o cualquiera de los demás parámetros considerados (h , c) que son objeto de estimación, para, en función de los mismos, predecir la evolución de las variables endógenas a través de la manipulación de las exógenas.

Este problema y todos los anteriormente citados permiten comprender las razones por las que las autoridades monetarias tienen tantas dificultades para controlar la li-

quidez y no siempre consiguen los objetivos perseguidos. Incluso, como sucede algunas veces, cuando éstos se van modificando con cierta asiduidad al verse incapaces de alcanzarlos.

11.7 LA POLÍTICA MONETARIA ÚNICA EN LOS PAÍSES DE LA ZONA EURO

El 4 de enero de 1999 se inició, para los países que forman la Unión Monetaria Europea, la instrumentación de una política monetaria común. Para ello se constituye el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), en el que se incluyen el Banco Central Europeo (BCE) y los bancos centrales de todos los países pertenecientes a la Unión Europea, pertenezcan o no a la Unión Monetaria Europea.

La toma de decisiones se hace de forma centralizada, siendo el **BCE** el que toma las decisiones en materia de utilización de los instrumentos, pero son los bancos de cada país los que la ponen en práctica, otorgando los créditos a las entidades y custodiando las garantías. El grado de autonomía que se ha establecido en el Tratado de Maastricht es incluso algo mayor que el que tiene el Bundesbank, debido a la necesidad, compartida por los países firmantes, de mantener una política monetaria aislada de los problemas de déficit público de cada uno de ellos. Se trata de una estrategia directa sobre los precios.

El objetivo establecido se fijó en un incremento interanual del *Índice de Precios al Consumo Armonizado* a medio plazo inferior al 2%.

La estrategia de control monetario consiste en la utilización directa de los instrumentos para conseguir el objetivo último, pero se tiene un especial seguimiento sobre la evolución de M_3 . Esta variable se considera un indicador relevante, aunque no tiene el rango de objetivo monetario intermedio, ya que incrementos de M_3 no suponen necesariamente la aplicación de una política monetaria restrictiva, ni se han establecido bandas de oscilación. Junto a las disponibilidades líquidas (M_3), se sigue la evolución de un conjunto amplio de indicadores, tales como salarios, tipo de cambio, precios de los valores de renta fija, curva de rendimientos, diversos índices de precios, indicadores de política fiscal y encuestas de consumidores, tratando de hacer una buena previsión de la inflación.

Los instrumentos que se aplican tratan de influir sobre el tipo de interés a un día del mercado interbancario EONIA (véase Recuadro 11.4).

- a) Operaciones de mercado abierto:
 - Principales de financiación (subasta semanal).
 - De financiación a más largo plazo (subasta mensual).
 - De ajuste (*fine tuning*) —subastas rápidas.
 - Estructurales (subastas variables).
- b) Facilidades permanentes:
 - Créditos a un día.
 - Depósitos en el Banco Central a un día.
- c) Coeficiente de caja.

RECUADRO 11.4. TIPOS DE INTERÉS DEL MERCADO INTERBANCARIO

Euribor (European Interbank Offer Rate). Tipo de interés resultante de calcular la media de los tipos de interés al que estarían dispuestos a prestarse una lista seleccionada de 58 bancos, de los cuales 48 son de países de la UME, 4 son de otros países europeos y los 6 restantes son grandes bancos internacionales ajenos a la UE, pero que realizan un volumen importante de transacciones con la zona euro. Se trata de un tipo de interés de oferta, del que se proporcionan 13 cotizaciones: a una semana, y desde un mes a 12 meses.

Sirve de referencia para indiciar créditos bancarios a interés variable.

EONIA (European Over Night Interest Average). Tipo medio ponderado al que se prestan las entidades bancarias entre sí, sin garantías, a un día. Se confecciona mediante una encuesta al mismo panel de entidades que el Euribor. Lo publica la Federación Bancaria Europea.

Es el tipo de interés que sirve de referencia al BCE para seguir la evolución del mercado monetario a un día.

a) *Las operaciones de mercado abierto* funcionan con diversos tipos de subastas. La más importante, en la que se aplica el tipo de interés de referencia del euro, es la *subasta semanal*, que se denomina también *operación fundamental de intervención*. En ella se ofrece crédito a las entidades de contrapartida que lo desean a un plazo de siete días. El BCE publica un calendario de subastas para que las entidades lo conozcan previamente.

Se realizan a un tipo de interés que puede ser fijo o variable. En el primer caso las entidades pujan por la cantidad al tipo establecido, y en el segundo caso pujan por la cantidad y el tipo de interés. Cuando se realizan subastas a tipo variable, el tipo oficial publicado es el mínimo al que pueden pujar las entidades ofreciendo las garantías o colaterales en proporción a la cantidad de dinero que desean obtener.

El procedimiento que se sigue, en el caso de que se trate de subasta a tipo variable, es el siguiente: las entidades que desean participar en la subasta pujan por una determinada cantidad de dinero y por un tipo de interés que, como mínimo, coincida con el oficial. Si las entidades de contrapartida necesitan mucho dinero, estarán dispuestas a pagar un tipo de interés superior, de manera que habrá solicitudes a distintos tipos de interés y los préstamos se concederán al tipo solicitado por cada entidad, según se haya pujado en la subasta. El tipo inferior al que se haya prestado ese día se denomina tipo marginal de la subasta. También se calcula el tipo medio ponderado al que se concedieron los créditos. La publicación de estos tres tipos de interés (oficial, marginal y medio) proporciona información del nivel de liquidez que hay en el sistema y de la intención del Banco Central de inyectar o drenar liquidez.

Con este instrumento se trata de influir sobre los tipos de interés interbancarios a un día: *European Overnight Interest Average* (EONIA) y sobre el Euribor.

La existencia de un tipo de interés previamente anunciado surte un efecto de ajuste en los mercados similar al que se produce en Estados Unidos cuando la Reserva Federal anuncia la subida o bajada del tipo de interés, dado que el conocimiento de esta variación mueve a los mercados a ajustar los tipos de interés sin necesidad de que se haya producido la subasta. Incluso se puede afirmar que los mercados actúan antes del anuncio de un cambio, *anticipándose o descontando* el movimiento que vaya a realizar la Reserva Federal o el Banco Central Europeo. De manera que cuando se aplica una va-

riación, los mercados ya la han aplicado con anterioridad ante la previsión de que dicho movimiento se iba a producir.

En la actualidad, el BCE mantiene una oferta de dinero reducida, inyectando liquidez en las subastas para frenar tensiones. En caso de que fuera necesario drenar liquidez, el BCE vendería certificados de depósito.

La subasta mensual se utiliza concediendo créditos a las entidades a un plazo de tres meses. La finalidad es complementar las subastas semanales y fijar los tipos de interés a tres meses.

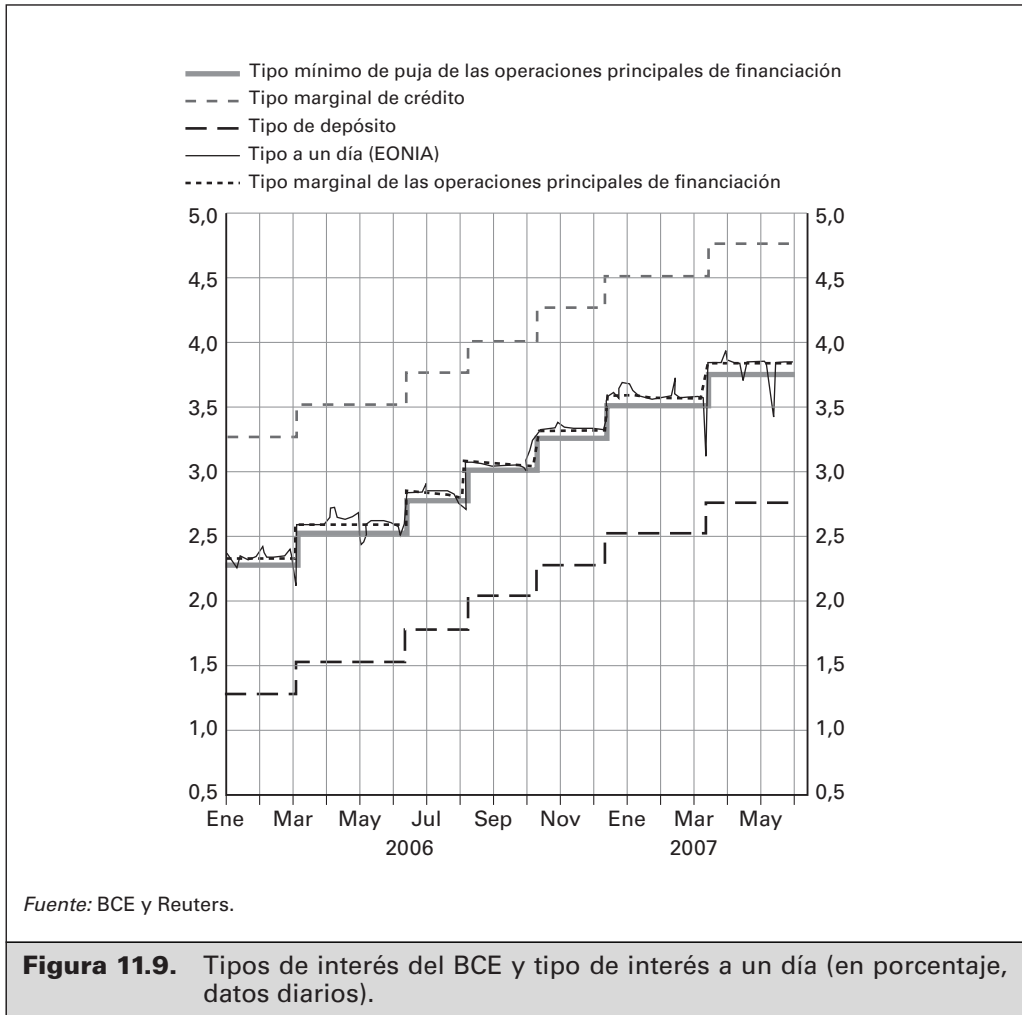
En situaciones en que los tipos de interés a un día se desvían del tipo deseado por el BCE, pueden efectuarse operaciones de ajuste o de *fine tuning*, por medio de subastas rápidas o procedimientos bilaterales que eviten oscilaciones bruscas de dichos tipos.

Por último se pueden llevar a efecto *operaciones estructurales*, en las que se trata de regular la posición más a largo plazo del sector bancario, mediante subastas de frecuencia y vencimientos variables.

b) *Las facilidades permanentes* se utilizan en dos sentidos: ofreciendo créditos a un día a las entidades (*facilidades de crédito*) a un tipo de interés penalizador (constituye el techo superior de la banda de tipos que el BCE quiere establecer a un día), y las *facilidades de depósito*, que implican la posibilidad de que las entidades, ante excesos de tesorería, depositen en su banco central el dinero a un día. El depósito se retribuye a un tipo de interés que constituye el límite inferior de la banda de tipos a un día deseada (véase Figura 11.9). De esta manera, el tipo de interés a corto queda fijado entre una banda formada por las facilidades permanentes de depósito (tipo de interés suelo) y las facilidades permanentes de crédito (tipo de interés techo). Las entidades tenderán a pedir prestado a un día a un tipo de interés por debajo de las facilidades de crédito, porque saben que pueden acudir al Banco Central para obtener un crédito al tipo de la facilidad marginal de crédito, y de la misma manera, tenderán a prestar a un día a un tipo superior a la facilidad de depósito si saben que pueden depositar sus excedentes de tesorería en el Banco Central al tipo de la facilidad de depósito.

c) *El coeficiente de caja* controla la oferta monetaria a través de la obligación de las entidades de crédito de mantener unas reservas en su respectivo banco central nacional en proporción al dinero captado por éstas con la emisión de activos de plazo inferior a dos años. El importe de las reservas estará comprendido entre el 1,5 y el 2,5% de los pasivos computables, con la particularidad de que se remuneran al tipo de interés de las operaciones principales de financiación.

En esta instrumentación de la política monetaria del euro, la obligación de que las entidades obtengan los créditos concedidos por el SEBC depositando activos en garantía (*colaterales*) da una gran seguridad al sistema. Al mismo tiempo obliga a las entidades de crédito a adquirir activos susceptibles de garantía. Éstos pueden ser públicos y privados. El Banco Central establece una lista de activos admisibles uniforme para toda la UEM, y cada banco central confecciona una segunda lista de activos en la que se incluyen los más importantes de cada uno de los países.



CONCEPTOS CLAVE

- Asimetría de la política monetaria.
- Autonomía del Banco Central.
- Consumo autónomo.
- Efecto Fisher.
- Efecto liquidez.
- Efecto renta.
- Limitaciones de la política monetaria.
- Mercado abierto.
- Objetivos intermedios.
- Objetivos últimos.
- Política monetaria activa.
- Política monetaria a dos niveles.
- Política monetaria discrecional.
- Política monetaria indirecta.
- Políticas de estabilización.
- Redescuento.
- Reservas obligatorias.
- Sistema Monetario Europeo.
- Variable operativa.
- Velocidad de circulación del dinero.

12

La política fiscal y mixta

«Incidentalmente, muchos de los críticos que tanto hablan para amonestar al gobierno por el pecado fiscal, abogan por políticas que harían aún más difícil que apareciese la virtud fiscal... ¿han echado sus cuentas? Si todo el mundo se autofinancia, ¿quién tomará prestados los déficit?».

James TOBIN (1918-2002),
Deficit, Deficit. Who's got the Deficit.

«¿Puede discutir seriamente alguien en el mundo postkeynesiano de 1975 la inclinación de los políticos a ampliar la deuda pública con preferencia a los aumentos de impuestos?».

J. BUCHANAN (1919),
«Barro on the Ricardian Equivalence Theorem»,
Journal of Political Economy, vol. 82, 1974.

LA Gran Depresión de la década de los treinta planteó —vía hechos— dudas muy sustanciales sobre las premisas clásicas y neoclásicas de pleno empleo automático y de asignación eficiente —también automática— vía precios, máxime si se tiene en cuenta la situación de deflación y desempleo masivo generalizado que caracterizó a la mayoría de los países avanzados. En este contexto, la publicación en 1936 de *Teoría General del Empleo, Interés y Dinero*, de John Maynard Keynes, supuso un hito en la concepción teórica de la macroeconomía en general y de la política fiscal en particular. Keynes ofreció una salida al problema fundamental de la economía en ese momento: el desempleo masivo, y al propio tiempo, asignó una importancia primordial a las actuaciones en materia fiscal de un gobierno.

Sin embargo, hay que indicar que la defensa de una política fiscal activa se hizo más por sus seguidores, los *keynesianos*, que por el propio maestro, poniendo un énfasis nuevo en los problemas del equilibrio con pleno empleo, dentro de los que la intervención del Estado debía garantizar un nivel adecuado de la demanda agregada. Ello suponía la negación del *equilibrio presupuestario* preconizado por los *neoclásicos* como norma de actuación del sector público y la ampliación de sus funciones a algo más que la defensa nacional, la policía y la justicia. Las denominadas políticas de *stop and go* caracterizaron el funcionamiento de la política económica a lo largo de la década de los cincuenta y sesenta, en la búsqueda de una senda de crecimiento económico que posibilitase el logro del pleno empleo como objetivo prioritario, dentro de las cuales la política fiscal jugaba un papel fundamental a la hora de estabilizar la economía.

La crisis económica de los setenta modificó sustancialmente el marco de referencia de la política fiscal keynesiana. En primer lugar, el objetivo del pleno empleo tuvo que ser relegado a un segundo plano en favor de la estabilidad de precios. Ello acabó conduciendo de una forma clara y efectiva a la subordinación de la política fiscal frente a los instrumentos de carácter monetario. Los desarrollos *poskeynesianos* han acabado aceptando que la política fiscal «clásica» keynesiana tiene efectos poco relevantes en términos de generación de empleo, principalmente porque el desempleo existente tiene poco que ver con la noción de *paro involuntario keynesiano*. Incluso admitir que en el largo plazo no es posible una solución de intercambio (*trade-off*) entre inflación y desempleo lleva a cuestionar desde este enfoque la supuesta virtualidad de la política fiscal.

La estructura del capítulo tiene dos bloques bien diferenciados. El primero recoge en cuatro apartados los aspectos básicos de la política fiscal keynesiana: fundamentos, instrumentos, funcionamiento y efectividad. El segundo bloque plantea los aspectos críticos a esta concepción de la política fiscal, bajo la consideración de que la forma en que se financie el déficit público no es irrelevante. Ello conduce al estudio de la denominada *política mixta* y al análisis de una serie de cuestiones tales como la restricción presupuestaria del gobierno, los efectos monetarios y los efectos *crowding-out*, que conforman los apartados quinto y sexto del presente capítulo.

12.1 LOS FUNDAMENTOS Y EL CONTENIDO BÁSICO DE LA POLÍTICA FISCAL KEYNESIANA

La posición de Keynes en relación con el papel que debía jugar la política fiscal debe matizarse en el sentido de que su supuesta defensa a ultranza de la intervención pública sólo se justificaba en situaciones de desequilibrio, como la que caracterizó a un buen número de países occidentales tras la denominada «Crisis del 29». Es decir, Keynes hubiera rechazado las políticas de déficit presupuestarios continuados, independientemente de la situación y condiciones de la economía; el desequilibrio entre ingresos y gastos públicos (déficit/superávit) debía estar circunscrito temporalmente a la fase *bajista* (recesión) o *alcista* (expansión) del ciclo, que en conjunto debería moverse en el *equilibrio presupuestario*.

El embrión de la denominada *política fiscal keynesiana* se encuentra en los trabajos de Hansen y Lerner. Para el primero, porque las actuaciones fiscales deben preocuparse por mantener el nivel de actividad económica. Para Lerner, porque los ingresos públicos, los gastos públicos y la deuda pública deben ser instrumentos destinados a

mantener un nivel alto y estable del empleo con precios constantes. Aunando ambos puntos de vista, la noción clásica de presupuesto equilibrado debía sustituirse por la de *presupuesto de estabilización automático*, que funcionaría con arreglo a la siguiente lógica operativa: *si el nivel de actividad económica cae, debe disminuir se la imposición y aumentar el gasto público (déficit); mientras que si sucede lo contrario, la política fiscal debe actuar en sentido opuesto (superávit)*.

La *Síntesis Neoclásica* surgida a partir de un amplio número de trabajos de economistas keynesianos (Hicks, Samuelson, Modigliani, Tobin...) en los años cuarenta y primeros de los cincuenta sirvió como plataforma teórica de la política fiscal keynesiana. El objetivo fundamental de la misma no era simplemente *estabilizar* la economía, sino mantenerla en una *senda de crecimiento constante*, de tal suerte que el PIB real se acercase lo más posible al PIB potencial o de pleno empleo (véase el Capítulo 8). Ello no significaba el abandono de su papel atenuador de las fluctuaciones cíclicas incurriendo en desequilibrios presupuestarios en el corto plazo, sino una ampliación de sus funciones en el largo plazo. Una vez logrado el nivel de pleno empleo, la política fiscal tenía que volver a la senda de la austeridad colocando a la economía en la senda de expansión que posibilitase el desarrollo de sus fuerzas productivas¹.

Los fundamentos básicos de la política fiscal keynesiana pueden pues sintetizarse en los siguientes puntos:

1. Negación de la norma clásica del equilibrio presupuestario.
2. Reducción de la brecha (*gap*) entre el PNB real y el potencial.
3. Papel del sector público centrado en «cebar la bomba» del gasto privado (consumo e inversión); es decir, estabilizar la economía, pero no de una forma provisional ni transitoria, sino permanentemente.
4. Eliminación de los problemas derivados de la existencia de un sistema tributario flexible (*estabilizadores automáticos*), que en las fases de crecimiento elevado recauda más disminuyendo automáticamente las rentas del sector privado (*rémora fiscal*), mediante el establecimiento de mecanismos de devolución al sector privado de este exceso de recaudación (*dividendo fiscal*) cuando la economía se encuentre alejada de su nivel de pleno empleo.

En definitiva, el concurso del sector público en esta concepción keynesiana supone un lugar preferente para la utilización de una política fiscal *activa*, con un amplio abanico de posibles actuaciones, que pueden sintetizarse esquemáticamente como sigue:

A corto plazo

- a) En situación de depresión y con desempleo elevado → *política fiscal expansiva* (déficit presupuestario) a través de los siguientes mecanismos:
 - Aumento del gasto real del Estado en bienes y servicios.
 - Aumento de las transferencias.

¹ Estos autores keynesianos no negaban que la política monetaria tuviera asignado su papel, pero éste sería de subordinación a la política fiscal, limitándose a propiciar las condiciones que favorecieran el crecimiento de la inversión privada mediante el mantenimiento de unos tipos de interés bajos.

- Reducción de los impuestos.
 - Combinación de los tres medios anteriores conjuntamente o de sólo dos de ellos.
- b) En una situación inflacionista debida a un exceso de demanda agregada → *política fiscal contractiva* (superávit presupuestario), mediante la utilización simétrica respecto a la anterior de:
- Reducción del gasto real del Estado en bienes y servicios.
 - Reducción del gasto en transferencias.
 - Aumento de los impuestos.
 - Combinación de los tres medios anteriores conjuntamente o de sólo dos de ellos.

A largo plazo

- a) Una vez logrado el pleno empleo, es necesario alcanzar una tasa de crecimiento que sea consistente, a la vez, con la tasa más baja de paro posible y la mayor estabilidad de precios.

En definitiva, de acuerdo con lo señalado, la política fiscal se concibe de una manera amplia, como *las variaciones discrecionales que un gobierno efectúa en sus ingresos y gastos públicos con la finalidad primordial de influir en el nivel de actividad económica*².

12.2 LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA FISCAL KEYNESIANA

La manipulación deliberada de las variables presupuestarias —ingresos y gastos— con fines de regulación económica no agota todos los aspectos del problema; hay que tener además en cuenta que el presupuesto, por su misma naturaleza, ejerce sobre la economía un efecto de *estabilización automática* que es preciso considerar.

Planteado en otros términos, la cuestión clave a dilucidar es cómo puede distinguirse este efecto de las incidencias de las *acciones discrecionales* para que éstas sean convenientemente orientadas y dosificadas, pudiendo eludir los peligros denunciados por los defensores de la aplicación de normas estrictas en materia de política fiscal, a saber la regla del equilibrio presupuestario o la norma del acompasamiento en el crecimiento de los gastos públicos y del PIB.

12.2.1. Las acciones discrecionales de la política fiscal

La forma más simple en que puede formularse un modelo de política fiscal en términos keynesianos considera la actuación de los siguientes agentes: las familias y las em-

² Este enfoque de política fiscal obvia algunos problemas importantes, como el de la naturaleza de las relaciones entre inflación y desempleo, o el de la exclusión de los *efectos monetarios y riqueza*. No obstante, en epígrafes posteriores abordaremos esta última cuestión, con ocasión del análisis de la denominada *política mixta*.

presas, que efectúan gastos en consumo (C) y de inversión (I), y el Estado, que realiza gastos en bienes y servicios e inversiones (G) y transferencias (R), percibiendo impuestos (T)³.

Las ecuaciones del modelo pueden escribirse como sigue:

$$C = C_0 + c(Y - T + R) \quad (1)$$

$$I = I_0 \quad (2)$$

$$G = G_0 \quad (3)$$

La ecuación (1) refleja la función de consumo, de carácter lineal, siendo C_0 el consumo autónomo o independiente del nivel de renta, c la propensión marginal a consumir e $(Y - T + R)$ la renta disponible. La ecuación (2) es una función de inversión exógena, y la (3) representa la de los gastos públicos considerados también como exógenos. La condición de equilibrio de la renta (Y) sería:

$$Y = C + I + G \quad (4)$$

Para conocer el impacto de las actuaciones de la política fiscal bajo estas condiciones deben deducirse de estas ecuaciones el valor de los multiplicadores del gasto público (K_G), de los impuestos (K_T) y de las transferencias (K_R), que se expresan como sigue:

$$dY = \frac{1}{1-c} \cdot dG; \quad K_G = \frac{1}{1-c}$$

$$dY = \frac{-c}{1-c} \cdot dT; \quad K_T = \frac{-c}{1-c}$$

$$dY = \frac{c}{1-c} \cdot dR; \quad K_R = \frac{c}{1-c}$$

En consecuencia, de acuerdo con las expresiones obtenidas:

- a) K_G mide el efecto multiplicador en la economía que ejercen las variaciones en el instrumento gasto público (G), bien mediante cambios en su volumen o en su composición.
- b) K_T mide el efecto multiplicador en la economía que ejercen las variaciones en los impuestos (T), bien a través de cambios en la estructura impositiva o mediante modificaciones de los tipos de gravamen. Como puede comprobarse, actúan en sentido inverso a las del gasto público, tal como muestra el signo negativo de su multiplicador, siendo además menor —en valor absoluto— que el del gasto.
- c) K_R . Las variaciones en las transferencias (R) incidirían sobre la demanda en el mismo sentido que el gasto público, pero con una menor intensidad, al ser el valor de su multiplicador menor.

³ I , R y G se consideran variables exógenas dentro del modelo; es decir, no influenciadas por Y .

En suma, los efectos expansivos (contractivos) del gasto público son mayores que los contractivos (expansivos) de los impuestos o que los expansivos (contractivos) de las transferencias de acuerdo con los respectivos valores de sus multiplicadores. Por tanto, si el nivel de actividad económica es bajo, la demanda puede estimularse actuando con cualquiera de estos instrumentos (aumentando G o de R y/o reduciendo T); en tanto que tendrían un sentido inverso cuando la demanda fuese excedentaria.

12.2.2. Los estabilizadores automáticos

La propia existencia de los instrumentos fiscales determina su incidencia sobre la actividad económica sin estar influenciados por posibles decisiones del gobierno. Es decir, algunos de ellos (impuestos y transferencias) actúan *automáticamente* regulando la coyuntura económica según señalaremos a continuación, dado que el tamaño del déficit o del superávit presupuestario variará de forma automática con el nivel de la renta nacional.

Si adoptamos el supuesto de que una economía está en una fase recesiva, el crecimiento de la renta nacional caería, pudiendo incluso hacerse negativo. Ello implica que, de forma automática, la recaudación impositiva tiende a disminuir, con lo que la renta nacional disponible aumentaría, incrementándose también la demanda efectiva y el nivel de actividad económica. Es decir, podría producirse una estabilización o ajuste de la situación sin necesidad de se lleve a cabo intervención alguna por parte de los poderes públicos. Por el contrario, en un período de expansión la situación se invertiría, dado que la recaudación impositiva tendería a incrementarse con el consiguiente efecto estabilizador, contrario al que antes señalamos sobre el nivel de actividad económica.

En términos gráficos, la forma en que actúan los impuestos para estabilizar la economía se muestra en la Figura 12.1, donde puede comprobarse que partiendo de una situación inicial de equilibrio en la que el presupuesto está equilibrado, $G = T$, con una producción de Y_1 , si la economía se mueve hacia una recesión, la producción disminuiría hasta Y_2 , pero la recaudación impositiva bajaría y el presupuesto tendería al déficit. Esta caída de la recaudación contribuye a animar la reactivación económica de forma automática al dejar mayor renta disponible, viéndose también favorecida la recuperación por el exceso de gasto sobre los ingresos (déficit público). Análogamente, si la economía tendiese hacia una expansión, con un aumento de la producción de Y_1 a Y_3 , la situación se invertiría: aumentaría la recaudación y el presupuesto tendería al superávit, con lo que automáticamente se deprimiría la actividad económica.

Igualmente, vía transferencias, puede producirse este mismo proceso de estabilización automática, puesto que algunos gastos de esta naturaleza —como los subsidios de desempleo— aumentan en las fases de recesión, mientras que otros disminuyen en fase de expansión —como los precios mínimos de garantía en el sector agrario—. Desde esta óptica, las transferencias actúan igualmente como estabilizadores automáticos, a manera de impuestos negativos.

De acuerdo con lo anterior, podríamos definir un estabilizador automático como *cualquier mecanismo del sistema económico que reduce la intensidad de las recesiones y de las expansiones, sin que se produzca ningún cambio deliberado en la política fiscal.*

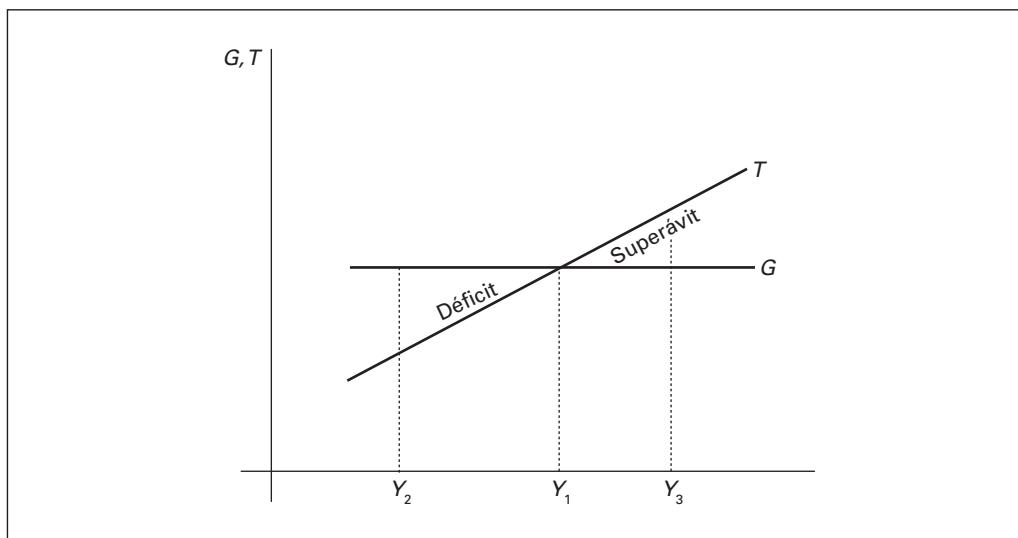


Figura 12.1. La actuación estabilizadora fiscal.

La influencia de estos mecanismos automáticos puede comprobarse fácilmente añadiendo a nuestro modelo simplificado una nueva ecuación, función de imposición tal que:

$$T = t \cdot Y \tag{5}$$

siendo t la tasa media o marginal impositiva.

Bajo este planteamiento, el valor de los multiplicadores disminuiría respecto a los obtenidos previamente, pasando a ser los siguientes:

— Para el gasto público:

$$K'_G = \frac{1}{1 - c(1 - t)}$$

— Para los impuestos:

$$K'_T = \frac{-c}{1 - c(1 - t)}$$

— Para las transferencias:

$$K'_R = \frac{c}{1 - c(1 - t)}$$

Estos nuevos multiplicadores son menores que los obtenidos anteriormente, porque una parte del incremento —reducción— de renta generado por un aumento —disminución— de G o R o por una elevación —caída— de T es absorbida por los ingresos —gastos— fiscales que constituyen una «filtración» —o una «inyección»— en el circuito de renta (véase Recuadro 12.1).

RECUADRO 12.1. LA MEDICIÓN DEL EFECTO DE LOS ESTABILIZADORES AUTOMÁTICOS

Si partimos de una situación en la que $c = 0,6$ y $t = 0,3$, el valor de los multiplicadores sería el siguiente:

	Política fiscal sin estabilizadores automáticos	Política fiscal con estabilizadores automáticos
Gasto público	$K_G = 2,5$	$K'_G = 1,72$
Impuestos	$K_T = -1,5$	$K'_T = -1,03$
Transferencias	$K_R = 1,5$	$K'_R = 1,03$

En este ejemplo, el efecto compensador, como puede comprobarse según el valor de los multiplicadores, es mucho mayor sin tener en cuenta el papel de los estabilizadores automáticos. Consecuentemente, una posible medida de este efecto puede obtenerse a través de la diferencia entre la unidad y el cociente de cada uno de estos multiplicadores. Es decir:

$$1 - K'_G / K_G ; \quad 1 - K'_T / K_T ; \quad 1 - K'_R / K_R$$

con lo que para los tres instrumentos el efecto estabilizador será siempre igual a:

$$\frac{ct}{1 - c(1 - t)}$$

En el caso de nuestro ejemplo, el valor de este indicador será 0,3103, lo cual significa que las variaciones automáticas de la recaudación fiscal reducen en un 31,03% los movimientos de la renta nacional producidos por una modificación de cualquiera de los componentes autónomos de la demanda efectiva.

Es fácil además comprobar que el valor de este indicador estaría comprendido entre 0 (estabilización nula) o 1 (máxima estabilización), correspondiéndose estos valores extremos con unas situaciones en las que:

$$K'_G = K_G; \quad K'_T = K_T \text{ y } K'_R = K_R \text{ y } K'_G = K'_T = K'_R = 0$$

respectivamente.

12.3 EL FUNCIONAMIENTO DE LA POLÍTICA FISCAL KEYNESIANA: LA CUANTIFICACIÓN DE SUS EFECTOS

La existencia de estabilizadores automáticos disminuye la amplitud de las fluctuaciones económicas, pero no las evita ni tampoco las elimina, sólo puede reducir su magnitud. Por ello, si existe un desequilibrio fundamental en la economía o se producen fluctuaciones sustanciales en las inyecciones o filtraciones, un gobierno puede decidir utilizar los instrumentos fiscales de manera discrecional para reducir aún más las fluctuaciones, pero con el problema de no conocer si la intensidad de la actuación discrecional es la correcta.

Para conocer precisamente esta intensidad, el primer indicador utilizado fue el signo y la cuantía del *saldo presupuestario efectivo o real*, expresado como:

$$SP = T - G = tY - G \tag{6}$$

de tal manera que una situación en la que $G > T$ ($SP < 0$, *déficit*) se identificaba como una acción expansiva de la política fiscal y $T > G$ ($SP > 0$, *superávit*) con una actuación

contractiva, midiendo la intensidad de las mismas por el volumen de los saldos respecto al importe total del presupuesto.

El problema básico que presenta este indicador es que en el caso de que varíe el ritmo de la actividad económica (por ejemplo, que sobrevenga una recesión), la aparición o el aumento del déficit presupuestario puede interpretarse de dos formas diferentes. Puede representar meramente la disminución de la recaudación (*política fiscal pasiva*), o puede ser la consecuencia de actuaciones discrecionales, por ejemplo un aumento del gasto, para corregir los efectos de la caída en el ritmo de actividad económica (*política fiscal activa*).

Para superar este problema de identificación del signo de la política fiscal, a comienzos de los años sesenta se comenzó a utilizar una medida alternativa: **el saldo presupuestario de pleno empleo**, con la idea de separar los *efectos discrecionales* de los *automáticos*, muy en la línea del nuevo papel que podía desempeñar la política fiscal de acortar al máximo posible el *gap* entre el PNB real y el PNB potencial, entendido este último como el equivalente a una plena utilización de los recursos productivos⁴. Es decir, este saldo puede definirse como la diferencia entre los ingresos que se generarían con una estructura impositiva correspondiente a un nivel de plena utilización de recursos (T^*) y de los gastos públicos (G):

$$SPPE = T^* - G = tY_{PE} - G \quad (7)$$

Este concepto de *SPPE* no se ve pues afectado por el estado presente o actual de la coyuntura, dado que se refiere a los importes que alcanzarían los gastos e ingresos públicos si se asegurase el pleno empleo. Como puede comprobarse, restando de la ecuación (7) la (6) obtendríamos:

$$SPPE - SP = t(Y_{PE} - Y) \quad (8)$$

por lo que pueden presentarse tres situaciones diferentes:

- a) Economía en pleno empleo: $Y_{PE} = Y \Rightarrow SPPE = SP$
- b) Economía por encima del pleno empleo: $Y_{PE} < Y \Rightarrow SPPE < SP$
- c) Economía por debajo del pleno empleo: $Y_{PE} > Y \Rightarrow SPPE > SP$

En consecuencia, si la economía se encuentra en una situación de pleno empleo, el saldo presupuestario real y el de pleno empleo serían iguales por definición. Una desviación entre ambos saldos se debe al hecho de que la producción efectiva difiera de la potencial, lo que incide sobre los ingresos públicos vía estabilizadores automáticos. Dicha diferencia mide pues el componente *cíclico* del presupuesto. Concretamente, si la

⁴ La crisis de los setenta y la situación de *estanflación* dio paso al concepto de *saldo presupuestario estructural* o *cíclicamente ajustado* como contrapuesto al de *saldo presupuestario coyuntural* o *cíclico*, en la idea de que resultaba conveniente discernir entre qué parte de él tenía un origen en las actuaciones discrecionales de las autoridades económicas (déficit estructural) y cuál tenía su procedencia de la propia situación económica del momento (déficit coyuntural). Para ello, el concepto de PIB potencial se entendía no como el equivalente a una tasa de paro muy baja o igual a la natural, sino como aquel nivel de producción compatible con los equilibrios básicos de la economía, especialmente la estabilidad de precios. El resto de la concepción permanece igual, a excepción de algunas denominaciones concretas.

producción real es inferior a la de pleno empleo, el saldo presupuestario de pleno empleo será mayor que el saldo efectivo; mientras que si la producción real es mayor que la de pleno empleo (potencial), el saldo presupuestario de pleno empleo será menor que el saldo efectivo.

La Figura 12.2 puede ayudar a entender mejor este concepto de *SPPE*. En efecto, partiendo de una situación inicial de equilibrio con pleno empleo (E_0) —saldo presupuestario real y de pleno empleo nulos— y suponiendo, por ejemplo, que la economía comienza a entrar en una fase de recesión que lleva a una disminución de la producción —de Y_{PE} a Y_1 —, el efecto de los estabilizadores automáticos conducirá a una reducción de los ingresos tributarios, con lo que el saldo presupuestario real pasará a ser negativo —por un valor equivalente a AB —. Sin embargo, el *SPPE* continuaría equilibrado, salvo que la política fiscal, como ha sido bastante usual, hubiese entrado en acción mediante medidas discrecionales compensatorias.

Supongamos, por ejemplo, que las autoridades económicas hubiesen decidido reducir los tipos impositivos para compensar el bajo nivel de actividad económica y volver al pleno empleo —la recta T_0 se desplazaría hacia la derecha hasta T_1 —. Entonces, el *SPPE* deja de estar equilibrado, y en la nueva situación E_1 el mismo se correspondería con un déficit equivalente al tramo comprendido entre E_0 y E_1 , pero el déficit presupuestario real aumentaría también por la caída de ingresos, pasando de AB hasta AD .

Consecuentemente, bajo este enfoque, lo que interesa a la política fiscal no es el posible déficit real en el que se incurra, sino el déficit de pleno empleo, dado que lo relevante es compensar el nivel de actividad económica presente, pero situando a la economía lo más cerca posible de su nivel de pleno empleo. Para ello, las autoridades económicas deben actuar beligerantemente, es decir, combatiendo la inestabilidad, pero de tal suerte que en las fases expansivas del ciclo económico los superávits presupuestarios compensen los déficit en lo que necesariamente hay que incurrir durante las recesiones. En definitiva, lo relevante para la política fiscal es el saldo presupuestario de pleno empleo y no el saldo presupuestario efectivo o real.

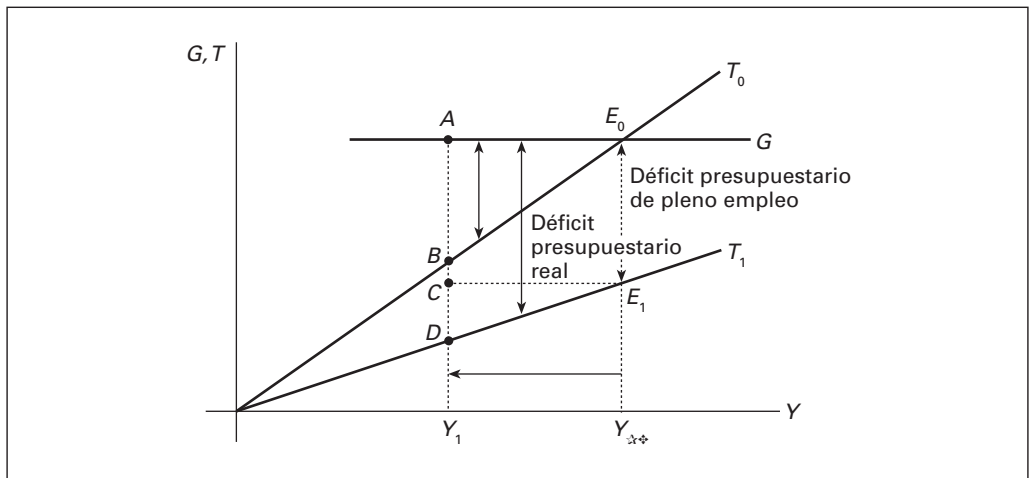


Figura 12.2. El déficit presupuestario de pleno empleo.

La utilización del *SPPE* ofrece importantes ventajas alternativas a la hora de examinar las actuaciones de la política fiscal. Entre otras, pueden señalarse las siguientes:

- a) Analizar de manera más correcta los efectos macroeconómicos del saldo presupuestario, facilitando pues un indicador más correcto de la dirección e intensidad de la política fiscal en cada momento, al eliminar el componente inducido del déficit coyuntural.
- b) Permitir reducir los errores provenientes de una coordinación inadecuada de la política monetaria y fiscal, muy particularmente la posible sobrevaloración o infravaloración que la primera haga del signo y magnitud del estímulo o contracción fiscal.
- c) Facilitar una planificación presupuestaria óptima a medio y largo plazo, lo cual es especialmente útil desde la óptica particular de una política de gestión de la deuda correcta⁵.

No obstante, como es sabido, el ciclo económico no presenta necesariamente perfiles simétricos respecto a un nivel normal. Por ello, cabe pensar en la posibilidad de que una economía permanezca durante un prolongado período de tiempo en una fase de atonía, o bien en una de expansión. Bajo este supuesto —más próximo a la realidad actual—, el uso del *SPPE* serviría de poco para orientar la dirección e intensidad de la política fiscal. Por tanto, imaginando una situación prolongada de estancamiento que obligara a incurrir en déficit durante demasiados ejercicios con los consiguientes problemas de financiación, o, por el contrario, suponiendo largos años de expansión con la generación de excesivos recursos financieros, como consecuencia de los sucesivos superávit, es fácil comprender las dificultades de manejo de la política fiscal, pero vamos a dejar el tratamiento en profundidad de estas cuestiones para próximos epígrafes cuando tratemos la política mixta.

12.4 LA EFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA FISCAL

En una primera aproximación, el primer aspecto que debe tomarse en consideración a la hora de evaluar la efectividad de la política fiscal es la distribución de sus efectos en el tiempo, dado que desde que se toma conciencia de la necesidad de actuar y el momento en que la actuación diseñada produce sus efectos sobre el nivel de actividad económica puede existir un considerable **retardo** o **desfase temporal**. Si éste es suficientemente largo, las acciones fiscales podrían incluso llegar a ser *desestabilizadoras*: una actuación expansiva para mitigar una recesión, por ejemplo, si surte efectos cuando la economía se ha recuperado, puede producir un efecto contrario al buscado (véase Recuadro 12.2, donde se expone bajo la forma de parábola este posible efecto desestabilizador).

⁵ Muestra pues el ahorro público que se conseguiría en una situación de pleno empleo, dado que la condición global de equilibrio en una economía exige que el volumen total de inversiones privadas (I) más los gastos públicos (G) se igualen con el ahorro privado total (S) más los impuestos netos de transferencias (T). Es decir: $T - G \equiv S - I$; y en una situación de pleno empleo, $T - G$ es, por definición, el saldo presupuestario de pleno empleo.

RECUADRO 12.2. LA PARÁBOLA DE PARISH: ACELERAR O FRENAR, ¿UN DILEMA PARA LA POLÍTICA FISCAL?

Imagínese que usted está conduciendo un coche por una carretera recta pero ondulada. Las ondulaciones no son regulares: algunos de los montículos tienen una pendiente pronunciada, otros tienen una pendiente suave; algunos son largos, otros son cortos.

A usted le dan la instrucción de que debe mantener el coche a una velocidad constante. Para conseguirlo, usted tendrá que acelerar subiendo los montículos y frenar al bajarlos.

Sin embargo, hay un serio problema. El coche no es un coche normal. Tiene las siguientes características no habituales:

- El parabrisas delantero y las ventanillas laterales son negras, de modo que usted no puede ver hacia dónde se dirige! Lo único que usted puede ver es el lugar por el que ya *ha pasado* cuando mira por el espejo retrovisor.
- Tanto el pedal del freno como el del acelerador funcionan con un retardo considerable e impredecible.
- La suspensión del coche es tan buena que usted no puede notar si está subiendo o bajando un montículo. Sólo puede juzgar esto mirando por el retrovisor y viendo si la carretera que está detrás de usted está más alta o más baja del lugar en el que usted se encuentra.
- Finalmente (esto es un alivio para usted), el coche tiene un sensor especial y un volante automático que lo mantienen en el carril adecuado.

A medida que avanza, usted ve que la carretera por detrás suyo está más arriba y se da cuenta de que se encuentra bajando. El coche cada vez va más deprisa. Usted frena, pero no sucede nada. En

su intento por ralentizar la marcha, usted pisa el pedal del freno hasta el fondo.

Cuando al final el freno acaba funcionando, lo hace de una manera muy brusca. Para ese momento el coche ya ha llegado a la zona más baja entre dos montículos. Sin embargo, usted todavía no se da cuenta de ello y continúa frenando.

Ahora el coche está subiendo un nuevo montículo, pero el pedal del freno continúa pisado. Al mirar por el retrovisor, usted termina por darse cuenta de esto. Quita el pie del freno y comienza a acelerar. Pero los pedales no responden. El coche sigue reduciendo su velocidad y apenas puede usted alcanzar la cumbre del montículo.

Entonces, a medida que usted comienza a bajar por el otro lado, los frenos acaban dejando de frenar y el acelerador empieza a acelerar...

Esta famosa parábola —narrada por primera vez hace más de veinte años por Frank Parish, profesor de Economía en la London School of Economics— demuestra cómo la actividad «estabilizadora» puede ser desestabilizadora en la práctica. Cuando se aplica a la política fiscal, unos retardos temporales largos e inciertos pueden significar que el gobierno termina estimulando la economía durante una expansión y contrayéndola en una recesión.

Así pues, ¿qué debería hacerse? Una alternativa obvia sería intentar reducir los retardos temporales y mejorar las técnicas de predicción. Pero al margen de esto, la mejor política puede ser la de no hacer nada: adoptar una estrategia de no levantar el pie de acelerador ni pisarlo más fuerte. Esta estrategia no evitará que el coche vaya más rápido cuesta abajo ni más lento cuesta arriba, pero al menos no contribuirá a que la velocidad sea incluso *más* irregular.

Fuente: J. Sloman, *Introducción a la Macroeconomía*. Prentice Hall, Madrid, 1997 (3.ª edición).

De una forma convencional, pueden diferenciarse tres posibles retardos a los que conceptualmente nos referimos en el Capítulo 4: *retardo de reconocimiento*; *retardo entre el reconocimiento y la acción*, y *retardo entre la acción y sus efectos*, por lo que vamos a obviar comentarios reiterativos. No obstante, conviene recordar que los instrumentos fiscales actúan, dependiendo de su naturaleza, de forma desigual⁶.

En definitiva, el primer obstáculo de la política fiscal radica en su falta de oportunidad por la rigidez que caracteriza su aplicación y funcionamiento, lo que ineludible-

⁶ Así, por ejemplo, una modificación en los tipos impositivos sobre la renta puede tener unos efectos muy inmediatos sobre los ingresos del gobierno, en tanto que otros impuestos tienen una incidencia más reducida, al recaudarse sólo una vez al año.

mente conduce a actuar asumiendo la existencia de retrasos encadenados en los cinco eslabones siguientes: decisión de actuar; cambios en los programas de ingresos/gastos públicos; cambios en la demanda siguientes a las medidas fiscales, y alteraciones en el nivel de actividad económica en respuesta a los cambios en la demanda.

Desde una óptica diferente, la efectividad de la política fiscal puede analizarse ampliando nuestro sencillo modelo anterior y recurriendo al conocido modelo *IS/LM*⁷.

El punto de partida es comprobar cómo afecta a la producción una modificación del gasto público. En consecuencia, si diferenciamos en las dos ecuaciones que expresan la situación de equilibrio en los mercados de bienes y dinero, tendremos⁸:

$$dY = c(dY - t dY) - b di + dG \quad (9)$$

$$dM = k dY - h di \quad (10)$$

Bajo el supuesto de no existencia de efectos monetarios y un nivel de precios dado, la cantidad de dinero en circulación será constante. Es decir, $dM = 0$; luego sustituyendo en (10):

$$k dY - h di = 0$$

de donde:

$$di = \frac{k}{h} dY$$

Sustituyendo esta última expresión en la ecuación (9) obtendríamos:

$$dY = c(1 - t)dY - b \frac{k}{h} dY + dG$$

$$dY \left[1 - c(1 - t) + b \frac{k}{h} \right] = dG$$

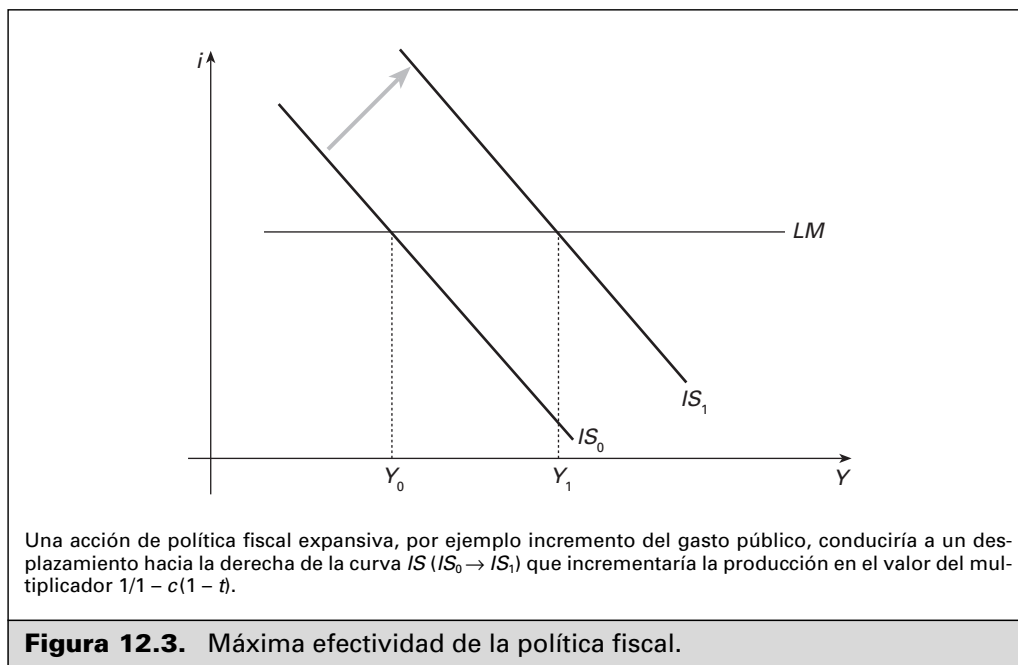
$$dY = \frac{1}{1 - c(1 - t) + b \frac{k}{h}} dG$$

Consiguientemente, el valor del multiplicador del gasto público podría expresarse como:

$$\frac{1}{1 - c(1 - t) + b \frac{k}{h}}$$

⁷ Como puede comprobarse, no entramos en la explicación de los fundamentos y contenido del modelo *IS-LM*. A este respecto, remitimos al lector a cualquier manual de macroeconomía, sirviendo como una buena referencia el de Dornbusch, Fisher y Startz: *Macroeconomía*, McGraw-Hill, Madrid, 1998 (7.ª edición).

⁸ Véase nota 8 de la página 309.

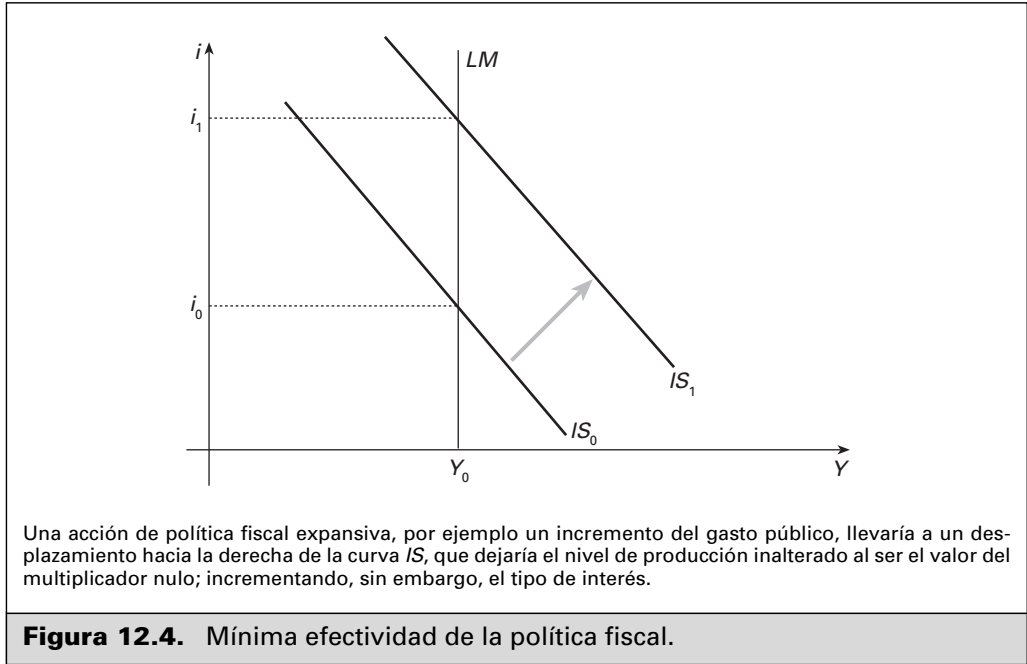


De acuerdo con esta última expresión, la efectividad de la política fiscal dependerá fundamentalmente de la pendiente de la curva LM (k/h), por lo que podemos plantear dos posiciones extremas:

1. *Máxima efectividad de la política fiscal.* Cuando el valor de la pendiente de LM sea mínimo, cero en el límite. Es decir, cuando tienda a ser completamente horizontal. En este caso, el multiplicador del gasto público alcanzaría su valor máximo de $1/1 - c(1 - t)$, tal como examinamos en un epígrafe anterior (véase Figura 12.3).
2. *Mínima efectividad de la política fiscal.* Cuando la pendiente de LM sea máxima, tienda a infinito. Es decir, cuando la curva sea completamente vertical. Ahora el valor del multiplicador sería 0 (véase Figura 12.4).

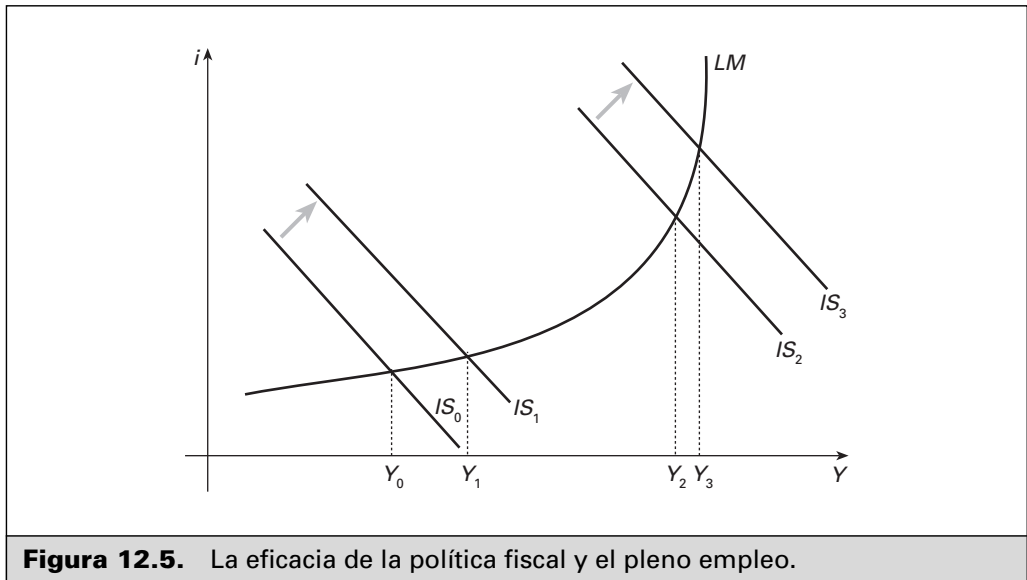
En términos generales, puede afirmarse pues que la efectividad de una medida de política fiscal dependerá de la pendiente de la curva LM en el punto de equilibrio inicial, y también de la proximidad o lejanía de la economía de su nivel de pleno empleo, dado que el impacto de una acción fiscal será mucho mayor en el caso de que la economía se encuentre alejada de dicho nivel, que en el supuesto contrario (véase Figura 12.5).

La explicación de esta última cuestión se relaciona con el hecho de que una economía con gran cantidad de recursos ociosos tenderá a mantener unos tipos de interés más bajos, y en función de la oferta de saldos monetarios reales (M/P), existirá en la misma una gran cantidad de saldos especulativos que, mediante una muy pequeña variación de los tipos de interés provocada por una actuación fiscal expansiva, pueden ser utilizados para financiar un mayor volumen de transacciones y producción (pasaría de Y_0 a Y_1).



Esta situación se correspondería con un tramo de la curva LM prácticamente horizontal —mínimo valor de su pendiente.

Por el contrario, si la economía se encuentra en altos niveles de tipos de interés y de producción —pocos saldos especulativos—, un incremento de la demanda de dinero derivado de una producción creciente, consecuencia a su vez de una política fiscal ex-



pansiva, sólo generaría incrementos en el tipo de interés, con efectos negativos para la inversión, que tendería a contraerse. El resultado final sería una expansión de la actividad económica mucho menor que la anterior (pasaría de Y_2 a Y_3).

Por otra parte, la eficacia de la política fiscal está relacionada también con la pendiente de la curva IS , y como es lógico suponer, el efecto de una medida expansiva (contractiva) será mayor cuanto más inclinada sea dicha curva, alcanzando su valor máximo cuando sea vertical.

Finalmente, desde una óptica complementaria, no deben dejar de reseñarse los efectos estructura de la política fiscal; es decir, los derivados no del volumen de gastos o impuestos, sino de la composición de los mismos. En efecto, cierto tipo de gastos públicos, como las inversiones en infraestructuras o equipamientos sociales, pueden tener un efecto más rápido y positivo sobre la producción y el empleo que un incremento del gasto en bienes y servicios. Igualmente, por la vertiente impositiva, no genera el mismo impacto una subida de la imposición directa que de la indirecta. Recuérdese, por ejemplo, que resulta un principio generalmente admitido aceptar que los impuestos directos tienen un efecto inflacionista menor que los indirectos.

12.5 LA POLÍTICA MIXTA O EL USO COORDINADO DE LA POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA

La visión tradicional de la política monetaria y de la política fiscal, hasta inicios de la década de los sesenta, concebía el funcionamiento de ambas de forma independiente. La primera se orientaba básicamente a controlar la cantidad de dinero en circulación o el nivel de los tipos de interés para coadyuvar a la estabilidad de precios, mientras que la segunda se dirigía a conseguir un nivel de renta compatible con el pleno empleo y la estabilidad de precios.

Esta concepción de la política mixta, como se indicó al principio del capítulo, ha quedado totalmente fuera de contexto, porque los problemas desencadenados por la crisis económica de los setenta ha alterado de una forma radical su marco de referencia, aparte de que los avances en el terreno teórico también han conducido a la necesidad de considerar nuevos elementos. En este último sentido, las críticas de los monetaristas, con Milton Friedman a la cabeza, a la política fiscal se han centrado en el excesivo énfasis sobre los efectos reales de la misma (vía multiplicadores o cambios en la estructura de impuestos/gastos públicos), olvidando las consecuencias derivadas de estas actuaciones cuando se toma en consideración que la forma en que se financie el déficit público no es irrelevante.

El propio cuestionamiento del papel económico que debe desempeñar el sector público ha contribuido también a que la política fiscal keynesiana, que tiene su fundamento básico en la discrecionalidad de sus actuaciones y en su protagonismo creciente, sea criticada y su papel visto como negativo por los defensores de una intervención cada vez más reducida de los gobiernos. Incluso los situados en posturas muy conservadoras lo limitarían a las tradicionales funciones clásicas de defensa nacional, policía y justicia. En íntima conexión con lo anterior, la aceptación de la interdependencia entre política y economía (véase Capítulo 5) rompe con uno de los axiomas implícitos en la teoría keynesiana: la benevolencia de los gobernantes y su búsqueda desinteresada del bienestar general a través de las actuaciones económicas.

En definitiva, en el transcurso de los últimos treinta años hemos asistido a la aparición de nuevos problemas económicos —inflación con estancamiento, déficit públicos crecientes...— y de nuevos enfoques —revitalización del monetarismo, nuevos macroeconomistas clásicos, economistas de la oferta— que cuestionan el soporte teórico fundamental de la política fiscal: el keynesianismo, o mejor la denominada *Síntesis Neoclásica*, que han conllevado un empeoramiento de su estatus tradicional, justificado además en buena medida por la escasa eficacia demostrada por la misma para resolver uno de los problemas económicos más importantes con el que se ha enfrentado la economía después de la crisis de los setenta: la inflación con estancamiento.

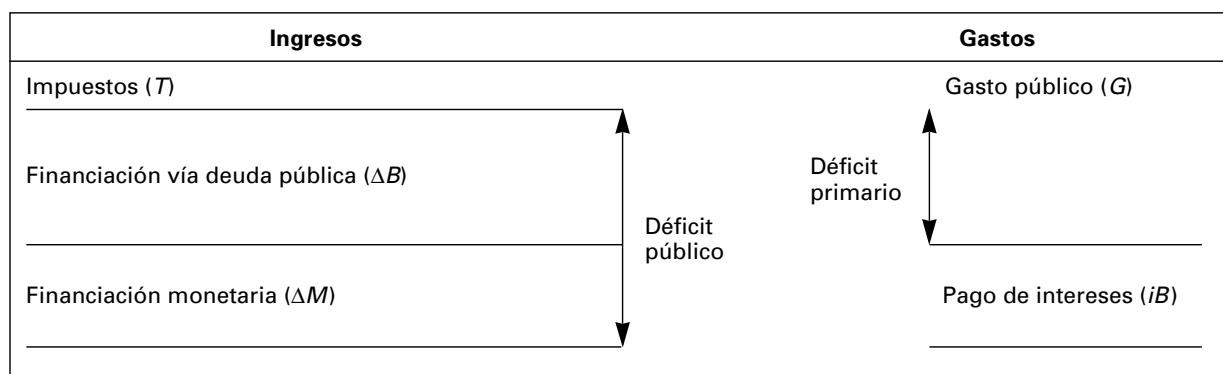
De acuerdo con estos planteamientos, la *política mixta* se justifica por la ineludible necesidad de *coordinar* las acciones monetarias con las fiscales. En este sentido, política fiscal y política monetaria son *interdependientes* a dos niveles. Primero, porque co-determinan el nivel de la demanda agregada. Para un conjunto dado de objetivos de política económica, una política monetaria más expansiva requiere una política fiscal más restrictiva, y viceversa. Segundo, porque la «mezcla» de política fiscal y monetaria compatible con el logro de un conjunto de objetivos macroeconómicos tiene importantes implicaciones sobre los tipos de interés y sobre la composición de la demanda agregada.

En suma, la visión actual sobre el problema del déficit público y sus efectos macroeconómicos, aun no siendo objeto de consenso entre los economistas, conduce a la consideración de las siguientes cuestiones básicas: *restricción presupuestaria del gobierno, financiación del déficit público, efectos monetarios, efectos riqueza y efecto expulsión (crowding-out)*. Al desarrollo de estos temas dedicaremos los siguientes apartados.

12.5.1. La restricción presupuestaria del gobierno

En principio, un gobierno debe equilibrar sus gastos e ingresos, pero tiene otras opciones de financiación que no están al alcance del sector privado. El Cuadro 12.1 presenta las principales fuentes de ingresos del gobierno y las utilizaciones en forma de gasto que puede hacer.

Cuadro 12.1. Presupuesto del gobierno



Por el lado del gasto tenemos dos categorías principales. La primera es el gasto público regular, G , que incluye tanto el consumo como la inversión pública y los pagos por transferencias. La segunda se corresponde con el pago de los intereses por la deuda pública acumulada en el pasado (iB).

Desde la perspectiva de los ingresos, la primera fuente para financiar estos gastos son los impuestos (T). Así, podemos definir el déficit presupuestario como $G + iB - T$, siendo $G + iB > T$. Ahora bien, si excluimos los pagos por intereses obtendríamos el denominado *déficit primario*, expresado como $G - T$.

¿Cómo puede financiarse este exceso de gasto sobre los ingresos? Si observamos la parte izquierda del Cuadro 12.1 comprobamos que el gobierno disfruta de dos opciones⁹:

- Emisión de bonos para ser comprados por el público (financiación vía deuda: ΔB).
- Creación de dinero y usarlo para pagar los bienes y servicios que compra y los intereses de la deuda emitida en el pasado (ΔM).

Nos aparece así la denominada *restricción presupuestaria del gobierno* (RPG), que de una forma sencilla indica que éste no puede gastar más recursos que aquellos de los que puede disponer. Es decir, en cada período t , el sector público tiene un volumen nominal de gastos —incluyendo cargas financieras— (G_t) que tiene que financiar mediante impuestos (T_t); emisión de deuda o endeudamiento frente al público ($\Delta B_t = B_t - B_{t-1}$), o creación de dinero, generalmente a través de la apelación al Banco Central. El Banco Central crea dinero a través del aumento de la base monetaria, por ejemplo, por medio de compras en los mercados financieros de parte de la deuda emitida por el Tesoro. A este proceso se le denomina **monetización** de la deuda ($H_t - H_{t-1}$). En consecuencia, B representa el volumen de deuda pública existente en manos del público y H el volumen de deuda pública en manos del Banco Central. Luego la RPG se expresa como¹⁰:

$$G_t \equiv T_t + (B_t - B_{t-1}) + (H_t - H_{t-1}) \quad (11)$$

Teniendo en cuenta la RPG, las opciones de actuaciones estabilizadoras pueden ser variadas, bajo la consideración de que cualquiera de sus componentes sólo podrá modificarse si al menos uno de los demás lo hace también (véase Cuadro 12.2).

En definitiva, la RPG pone claramente de manifiesto que el déficit público, aparte de su efecto sobre la producción, puede también afectar a la cantidad de dinero en circulación (*efectos monetarios*) y a la riqueza de los agentes económicos por sus tenencias de activos públicos (*efecto riqueza*), como se comprueba atendiendo a la(s) forma(s) en que dicho déficit puede financiarse. Consecuentemente, las políticas monetaria y fiscal son interdependientes y necesitan coordinarse de cara a conseguir jugar un verdadero papel estabilizador.

⁹ En la práctica, los últimos años han sido testigos de una tercera posibilidad utilizada en muchos países, europeos y latinoamericanos: los ingresos procedentes de la venta de activos públicos (privatizaciones), pero que nosotros no vamos a tratar aquí.

¹⁰ Si desagregamos el gasto público total en el gasto público regular (G_t) y las cargas financieras ($i_t B_{t-1}$), la anterior expresión puede reescribirse como $G_t + i_t B_{t-1} \equiv T_t + (B_t - B_{t-1}) + (H_t - H_{t-1})$.

Cuadro 12.2. Alternativas de políticas estabilizadoras considerando la restricción presupuestaria

Tipos de actuación (*)	Variables con cambios	Variables constantes
Incremento del gasto público financiado con mayores impuestos exclusivamente	$\Delta G = \Delta T$	$\Delta B = \Delta H = 0$
Déficit público financiado con creación de dinero —monetización	$G_t - T_t = \Delta H$	$\Delta B = 0$
Déficit público financiado con emisión de deuda pública	$G_t - T_t = \Delta B$	$\Delta H = 0$
Déficit público financiado con creación de dinero y emisión de deuda	$G_t - T_t = \Delta B + \Delta H$	—
Operaciones de mercado abierto (política monetaria activa —esterilizadora—)	$\Delta H = -\Delta B$	$G_t - T_t = 0$

(*) Pueden también considerarse las acciones contrarias a las presentadas; es decir, reducción del gasto público y superávit público, con actuaciones igualmente de signo opuesto: reducción de impuestos, retirada de liquidez, amortización de deuda pública y retirada de liquidez y amortización de títulos públicos a la vez, respectivamente; o bien compra o venta de títulos por parte del Banco Central, según convenga inyectar o drenar liquidez al sistema.

INTERNET.—Para la búsqueda de información estadística sobre **datos presupuestarios** españoles, puede consultarse —en el portal Econlinks— la página web <http://campusvirtual.uma.es/econlinks/Links/EstEspa.htm>

Para acceder a los **institutos nacionales de estadística** de todos los países europeos y americanos, puede consultarse —en el portal Econlinks— las páginas web denominadas «recursos por países» en <http://campusvirtual.uma.es/econlinks>

12.5.2. La financiación del déficit con creación de dinero: los efectos monetarios

Hasta ahora habíamos supuesto que el aumento del gasto público no se traducían en modificaciones en la cantidad de dinero, o lo que es igual, política monetaria y fiscal eran independientes. En este epígrafe comprobaremos que si se adopta una política fiscal expansiva (déficit público) y se financia con creación de dinero se producen unos efectos sobre la renta y los tipos de interés superiores a los que habíamos analizando en apartados anteriores.

Dentro del contexto *IS-LM* y con $dM \neq 0$, es decir, considerando que la financiación del déficit se realiza con expansión monetaria y dada la existencia de la RPG, la variación en la cantidad de dinero existente en el sistema podría expresarse como:

$$dM = dG - dT = dG - t dY \quad (12)$$

Ahora bien, sabemos que por otro lado:

$$dM = kdY - hdi$$

luego:

$$kdY - hdi = dG - tdY$$

y despejando di :

$$di = - \left(\frac{dG - tdY - kdY}{h} \right) \quad (13)$$

Por otro lado, conocemos que:

$$dY = c(1 - t)dY - bdi + dG \quad (14)$$

Sustituyendo la expresión (13) en (14) obtenemos:

$$dY = c(1 - t)dY - b \cdot \left[\frac{(dG - tdY - kdY)}{h} \right] + dG$$

Operando:

$$dY \left[1 - c(1 - t) + \frac{b}{h}(t + k) \right] = \left(1 + \frac{b}{h} \right) dG$$

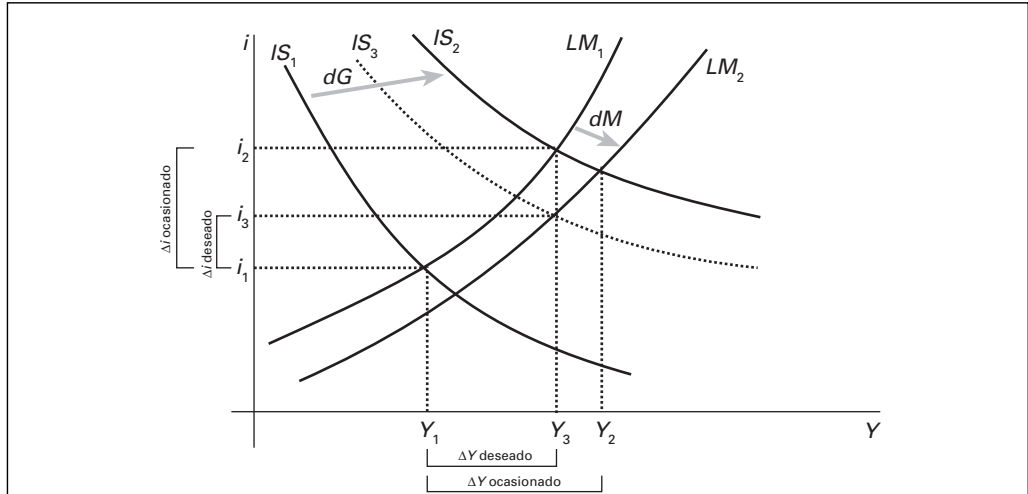
$$dY = \frac{1 + \frac{b}{h}}{1 - c(1 - t) + \frac{b}{h}(t + k)} dG \quad (15)$$

Si comparamos este multiplicador del gasto público con el obtenido para el supuesto de no considerar efectos monetarios ($dM = 0$), comprobaremos que es mayor. Es decir:

$$\frac{1 + \frac{b}{h}}{1 - c(1 - t) + \frac{b}{h}(t + k)} > \frac{1}{1 - c(1 - t) + k \frac{b}{h}}$$

En consecuencia, un incremento del déficit público financiado con creación de dinero provocará sobre la renta un efecto expansivo superior al pretendido inicialmente por las autoridades económicas, derivado lógicamente de los *efectos monetarios* causados por la forma de financiación del déficit.

Está claro, pues, que la política fiscal no puede funcionar con independencia de la política monetaria y que las autoridades económicas deben tener en cuenta estos efectos monetarios. De cara precisamente a evitar este exceso de expansión de la actividad económica, tendrían que incrementar en menor medida su gasto público. En términos gráficos, supondría que para conseguir el efecto pretendido, el incremento del gasto público (dG) debería desplazar la curva IS_1 hasta IS_3 en lugar de hasta IS_2 (véase Figura 12.6).



Como puede comprobarse, el incremento del gasto público desplaza la curva IS_1 hasta IS_2 de acuerdo con la orientación expansiva de la política fiscal deseada por las autoridades económicas. Ello supone un aumento de renta, de Y_1 a Y_2 . Pero como el déficit público que genera esta política fiscal se financia con emisión de dinero ($dM \neq 0$), también la curva LM_1 se desplaza hacia la derecha hasta LM_2 , con lo que la renta de equilibrio finalmente se sitúa en $Y_2 > Y_3$; provocándose un efecto expansivo mucho mayor del previsto inicialmente, con efectos, por otro lado, negativos en materia de precios derivados del incremento —sobre la situación inicial— de los tipos de interés.

La consideración de los efectos monetarios provocados por la financiación del déficit vía expansión monetaria llevaría a un gobierno a incrementar su gasto público sólo hasta IS_3 , supuesto que el aumento de actividad económica deseado sea de Y_1 a Y_3 .

Figura 12.6. Efectos de un déficit público (política fiscal expansiva) financiado —en todo o en parte— con creación de dinero.

12.5.3. El déficit público y los precios: el impuesto de la inflación

La financiación del déficit público a través de la creación de dinero representa, desde un punto de vista complementario, una alternativa a los impuestos explícitos. De hecho, todos los países obtienen cierta parte de sus ingresos¹¹ a través de esta fuente, que también recibe el nombre de *señoraje* y que no es sino la *capacidad del Estado para obtener ingresos valiéndose de su derecho a crear dinero*.

La cuestión clave a dilucidar es por qué representa un impuesto la creación de dinero para financiar el déficit. Si un gobierno decide crear dinero a través del Banco Central, se dota a sí mismo de capacidad para realizar compras de bienes y servicios, tomando una parte de la producción real. Esta parte deja de estar al alcance del público, de tal suerte que si la misma supone, por ejemplo, un 1% de la producción, el nivel de precios debe incrementarse también en un 1% para mantener la renta nominal de los individuos en consonancia con la producción disponible para éstos. Consecuente-

¹¹ En el caso de países desarrollados, los recursos obtenidos por la creación de dinero no representan una cantidad significativa (normalmente entre 0,5 y el 1% del PIB). Por el contrario, los países latinoamericanos han llegado a obtener hasta porcentajes superiores al 7% del PIB, caso de Bolivia en la mitad de la década de los ochenta.

mente, el público conseguiría (*ceteris paribus*) un 1% menos de bienes con su renta nominal actual, como si hubiera pagado un impuesto del 1%.

¿Por qué acepta el público esta situación? La respuesta se encuentra en que la demanda real de dinero depende directamente de la renta e inversamente de los tipos de interés, debiendo cumplirse, como ya conocemos, que:

$$\frac{M}{P} = kY - hi$$

Ahora bien, como los precios aumentan ($P \uparrow$), los saldos reales de dinero en manos del público $\left(\frac{M}{P}\right)$ tienen que disminuir. Luego si éste desea mantener un nivel idéntico de saldos reales, necesita añadir parte de su renta nominal a sus tenencias de dinero. Esta porción de renta no está disponible para el consumo. Es como si los individuos hubiesen pagado un impuesto; de ahí que se le denomine frecuentemente como *impuesto de la inflación*.

La cantidad de ingresos que el Estado obtiene por el impuesto de la inflación (T_π) puede medirse como el producto del tipo impositivo, representado en este caso por la tasa de inflación (π) —por la base impositiva—, representado ahora por la base monetaria real (M/P), siendo P el nivel general de precios de la economía; es decir¹²:

$$T_\pi = \pi \frac{M}{P}$$

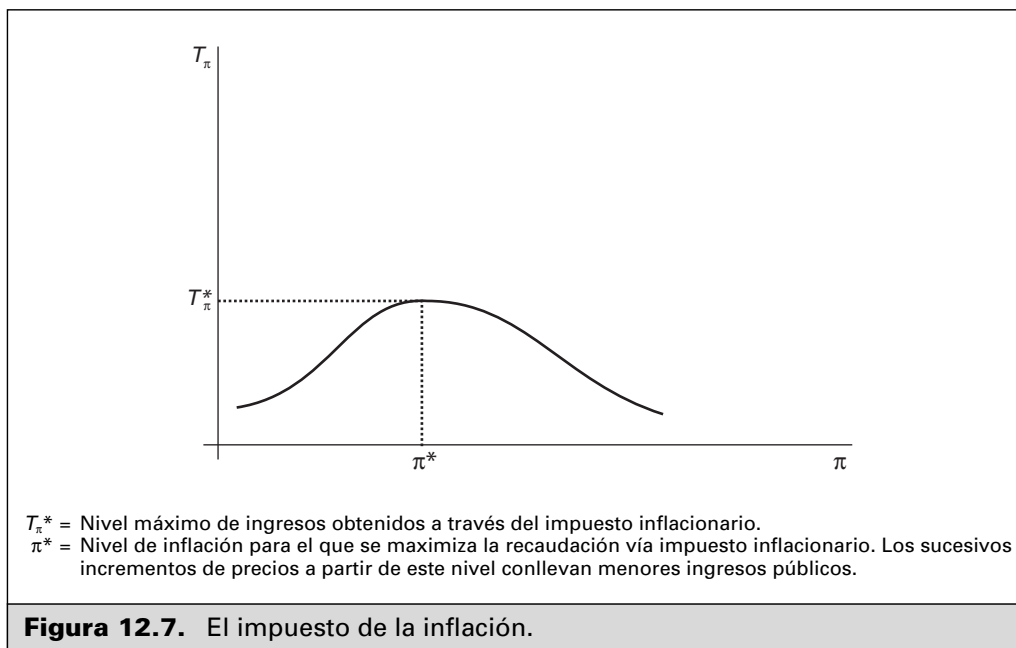
No obstante, existe un límite natural a la financiación por esta vía, dado que cuanto más inflación se genere por parte de un gobierno más se elevarán los tipos de interés. En la medida en que éstos sean más altos, más costoso resultará mantener dinero y, por consiguiente, acabará por reducirse la demanda de dinero. De todo ello se deduce que el recurso a la inflación no es una buena solución considerado desde una perspectiva de medio plazo, tal como puede comprobarse examinando la Figura 12.7, en la que se observa cómo una vez alcanzado un determinado nivel de inflación (π^*) la recaudación comienza a reducirse, y proseguir por este camino sólo puede conducir a generar un proceso *hiperinflacionista* que acabará obligando a costosas medidas de ajuste (véase Caso de referencia 12.1).

12.5.4. La financiación del déficit público a través de la emisión de deuda pública

En el caso de que el Estado recurra a la emisión de deuda pública para financiar el déficit, las posiciones de los economistas difieren de forma notable según se encuadren en una u otra corriente de pensamiento económico (véase el Recuadro 12.3).

De acuerdo con este complejo panorama, resulta conveniente, de forma breve, plantear las posiciones de las principales escuelas acerca del tema.

¹² En este caso, el impuesto de la inflación coincide exactamente con el *señoraje*, puesto que el valor real del primero debe ser $\frac{\Delta M}{P}$, o lo que es igual, $\frac{\Delta M}{M} \cdot \frac{M}{P}$. Pero a largo plazo, cuando la renta real alcance su nivel de pleno empleo, debe cumplirse necesariamente que $\frac{\Delta M}{M} = \pi$.



CASO DE REFERENCIA 12.1. LA HIPERINFLACIÓN Y LA ESTABILIZACIÓN BOLIVIANAS

En 1985 Bolivia experimentó una hiperinflación en toda regla, que en el momento en que fue más alta, es decir, a mediados de 1985, alcanzó una tasa anual de 35.000%.

La hiperinflación boliviana se debió a tres grandes causas. En primer lugar, Bolivia se había endeudado excesivamente en los años setenta, al igual que otros países latinoamericanos. Cuando subieron los tipos de interés en los mercados mundiales a principios de los años ochenta no pudo seguir devolviendo su deuda, solicitando nuevos créditos para pagar los intereses de los antiguos. Pero sin créditos, el país no tenía los recursos presupuestarios necesarios para devolver la deuda. El intento de devolverla creó tensiones presupuestarias y desencadenó elevadas tasas de creación de dinero. En segundo lugar, los precios de las materias primas, especialmente del estaño, bajaron enormemente, lo que supuso para Bolivia una gran disminución de la renta real y de los ingresos del Estado. En tercer lugar, la gran inestabilidad política provocó una huida de capitales. Todos estos factores desencadenaron una espiral inflacionista que provocó una creciente depreciación de la moneda y una brecha cada vez mayor entre los gastos del Estado

y sus ingresos. La recaudación de impuestos descendió radicalmente en más de la mitad, como puede observarse en el cuadro adjunto.

En 1984-1985, el gobierno intentó financiar cerca del 25% del PNB creando dinero. Pero, naturalmente, en esta ocasión la demanda de saldos reales había descendido a niveles insignificantes debido a la hiperinflación. Necesitó unas tasas de inflación cada vez más altas para financiar el creciente déficit.

En agosto-septiembre de 1985 asumió el poder un nuevo gobierno, que en poco tiempo impuso un plan radical de estabilización. Se controló la sangría presupuestaria dejando de pagar los intereses de la deuda y subiendo los impuestos; se redujo la creación de dinero con respecto a las elevadas tasas de los años anteriores, y se estabilizó el tipo de cambio. En un semestre, la tasa de inflación se había reducido a menos de un 50%. Por otra parte, como se mantuvo y reforzó la reducción del déficit presupuestario, prosiguió la mejora de la inflación; en 1989, las tasas de inflación habían descendido a menos de un 10% al año.

La estabilización boliviana constituye un buen ejemplo de que adoptando un programa radical de

estabilización fiscal es posible frenar una gran inflación. Pero no debemos hacernos ilusiones sobre los costes. Como consecuencia de la austeridad (y de los bajos precios de las exportaciones), en 1989 la renta per cápita boliviana era un 35% menor que diez años antes, en que alcanzó su máximo. La inflación se había controlado, pero la confianza no era suficiente para conseguir de nuevo un crecimiento significativo.

Otros países no corrieron la misma suerte durante estos años. Los intentos de estabilización llevados a cabo en varias ocasiones en 1985-1989 en Argentina y Brasil recurrieron excesivamente al control de los precios y demasiado poco a la contracción fiscal. Como cabría predecir, los controles de los salarios y de los precios sin reforma fiscal y monetaria fueron ineficaces.

Fuente: Adaptado de Dornbusch, Fischer y Startz: *Macroeconomía*. McGraw-Hill, Madrid, 1998 (7.ª edición).

La hiperinflación boliviana

	1980-1983	1984	1985	1986
Déficit presupuestario*	11,9	26,5	10,8	3,0
Recaudación de impuestos*	6,7	2,3	3,1	6,6
Inflación ⁺	123,0	1.282,0	11.750,0	276,0

* Porcentaje del PIB.

+ Porcentaje anual.

Fuente: Banco Mundial y Banco Central de Bolivia.

a) *Escuela clásica*

Bajo el supuesto de una economía en situación de pleno empleo (oferta agregada fija), la emisión de deuda pública para financiar el déficit supone que sólo puede restaurarse el equilibrio mediante una reducción en el nivel de la demanda agregada vía aumento en el nivel de precios y/o del tipo de interés. Consecuentemente, los efectos de la sustitución de impuestos por deuda (ΔB) se traducirán —vía incremento de los tipos de interés (Δi)— en una reducción de la inversión privada (∇I). Es decir:

$$\text{Déficit público} \Rightarrow \Delta B \Rightarrow \Delta i \Rightarrow \nabla I$$

La Figura 12.8 ilustra adecuadamente la situación, mostrando cómo el aumento del gasto público desplaza en un primer momento la función *IS* hacia la derecha ($IS_0 - IS_1$) y en igual sentido la demanda agregada ($D_0 - D_1$). Pero la imposibilidad de que la producción aumente por estar en su nivel de pleno empleo (Y_p) y la mayor participación del sector público en la producción nacional provoca una reducción del gasto privado y una reasignación de recursos.

En este contexto, a corto plazo, el déficit público produce un *desplazamiento* o *expulsión* total del gasto privado; una reasignación de recursos entre el sector público y el privado sin modificar el nivel agregado de renta (*crowding-out clásico* o *real*)¹³. El Recuadro 12.4 recoge de una forma concisa los aspectos básicos del fenómeno del *crowding-out* y su tipología.

¹³ Si el gasto privado no se redujese, el gasto total aumentaría y con ello la velocidad de circulación del dinero, que para los clásicos debe permanecer constante. Consiguientemente, la emisión de deuda elevaría los tipos de interés en un primer momento sin inducir a una reducción de los saldos monetarios del sector privado, dado que la demanda de dinero es insensible a las modificaciones de los tipos de interés (*LM* completamente vertical).

**RECUADRO 12.3. EL FENÓMENO DEL DÉFICIT PÚBLICO:
¿QUÉ PIENSAN LOS MACROECONOMISTAS?**

Escuelas	Opiniones	Representantes
Keynesiana tradicional	Un déficit estructural es estimulante a corto plazo para el nivel de actividad. A largo plazo lleva consigo la reducción de <i>stock</i> del capital si no es monetizado.	J. M. Keynes, A. Hansen, W. Heller, A. Blinder, R. Solow, M. Feldstein.
	La financiación de un déficit público mediante deuda puede producir un efecto de expulsión o de impulsión de la inversión privada, en función del grado relativo de sustituibilidad entre dinero, deuda pública y capital.	J. Tobin, B. Friedman.
	En una economía abierta con movilidad perfecta de capital y sustituibilidad perfecta entre activos nacionales y extranjeros, un déficit estructural estimula el nivel de actividad con tipos de cambio fijos. Con tipos de cambio flexibles, sólo lo estimula si el déficit se monetiza.	R. Mundell, J. M. Fleming, R. Dornbusch.
	Un déficit público sólo tiene efectos en la medida que se monetice.	M. Friedman, St. Louis Fed (L. Andersen, K. Carson, J. Jordan).
Monetarista	Un déficit presupuestario puede ver reducidos sus efectos estimulantes a corto plazo como consecuencia de los efectos riqueza que pueda producir su forma de financiación.	E. Phelps.
	Incluso si la política fiscal tiene efectos reales considerables, los retardos e incertidumbres asociados con su puesta en práctica y canales de transmisión macroeconómica desaconsejan su utilización como instrumento de <i>fine tuning</i> .	M. Friedman.
	Un déficit público ocasionado como consecuencia de una reducción de impuestos financiada mediante emisión de deuda es neutral.	D. Ricardo, M. J. Bailey, R. Barro, P. David, J. Scadding, J. Buchanan.
Equivalencia ricardiana	Un déficit público proveniente de un recorte impositivo aumenta la producción de bienes a través del incremento de la oferta de trabajo, capital, etc.	A. Laffer, G. Gilder, M. Feldstein, A. Blinder.
Economistas de la oferta	La financiación de un déficit mediante deuda pública (en lugar de monetización) produce, en la actualidad, un efecto inflacionista.	N. Wallace, P. Miller, T. Sargent, J. Kareken.
Expectativas racionales con equilibrio en todos los mercados	En ciertas condiciones, el grado de sustitución entre deuda y dinero puede ser tan elevado que la elección entre ambos como medios de financiación alternativos del déficit público sea irrelevante.	N. Wallace.

Escuelas	Opiniones	Representantes
Expectativas racionales con equilibrio en todos los mercados	Las expectativas fiscales que una acción fiscal presente desata convierten a la política fiscal en un instrumento poco fiable de política económica.	M. Feldstein, R. Lucas.
Expectativas racionales con rigideces de precios y salarios a corto plazo	Un déficit esperado para el futuro puede dar lugar a una elevación del tipo de interés a largo plazo y/o una apreciación del tipo de cambio real que anule parcial, total o más que totalmente un posible efecto estimulante.	O. Blanchard, R. Dornbusch.

Fuente: J. Viñals: «El déficit público y sus efectos macroeconómicos: algunas reconsideraciones», *Papeles de Economía Española*, n.º 23, 1985.

b) *Keynesianismo puro*

A partir de la tesis de que la economía puede encontrarse en equilibrio con desempleo de los recursos —paro y salarios rígidos—, la utilización del déficit público —con financiación vía deuda— puede lograr que se recupere el pleno empleo sin producir ningún desplazamiento del sector privado al elevarse los tipos de interés, puesto que existen recursos ociosos.

Lo anterior supone aceptar que la curva IS es completamente vertical —insensible a los tipos de interés— y/o que la curva LM es completamente horizontal —la demanda de dinero se realiza únicamente por el motivo especulación, por lo que es completamente elástica respecto al tipo de interés—, tal como se muestra en la Figura 12.9.

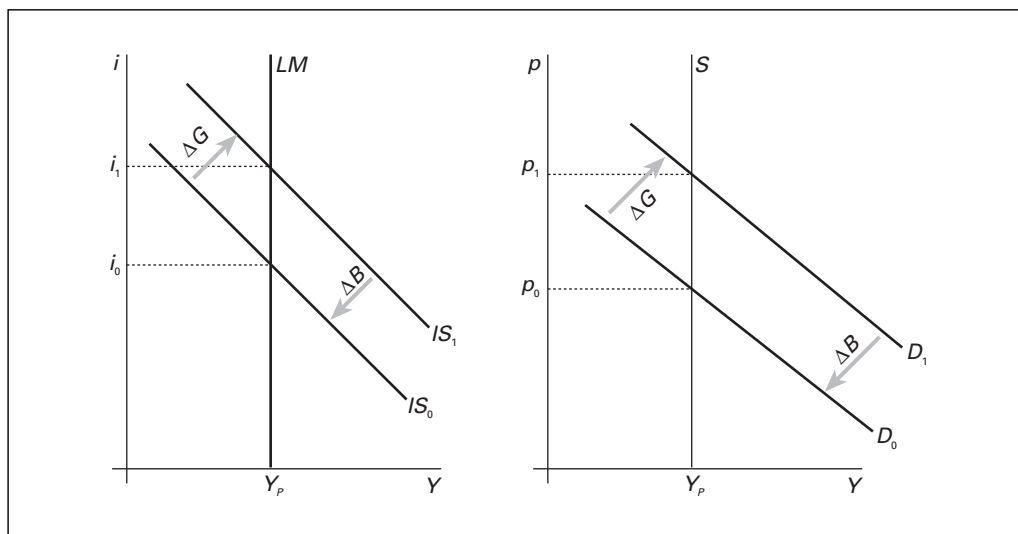


Figura 12.8. La financiación con deuda pública (escuela clásica).

RECUADRO 12.4. LOS EFECTOS *CROWDING-OUT*

El fenómeno del *crowding-out* aparece en la literatura económica hace algunas décadas tratando de identificar una situación en la que la actuación benéfica del sector público mediante su intervención en la economía (entiéndase política fiscal expansiva) provoca una *expulsión* o desplazamiento del sector privado, manifestada normalmente

en una reducción de su inversión y manifestada en un menor crecimiento económico. Por tanto, puede medirse a través del cálculo del multiplicador del gasto público (dY/dG) o del gasto privado [$d(Y - G)/dG$], que lógicamente en presencia de este efecto será menor. Así nos aparecen cuatro tipos de *crowding-out*:

- *Crowding-out total*:
 $dY/dG = 0$
 $d(Y - G)/dG = -1$
- *Crowding-out «perverso»*:
 $dY/dG < 0$
 $d(Y - G)/dG < -1$
- *Crowding-out parcial*:
 $0 < dY/dG < 1$
 $-1 < d(Y - G)/dG < 0$
- *Crowding-in*:
 $dY/dG \geq 1$
 $d(Y - G)/dG \geq 0$

No obstante, según la perspectiva con la que se enfoque el tema, de aquí también su complejidad, puede establecerse la clasificación que se presenta a continuación:

Crterios	Tipología
Según los planteamientos macroeconómicos adoptados	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Crowding-out clásico</i> • <i>Crowding-out keynesiano</i> • <i>Crowding-out neokeynesiano</i> • <i>Crowding-out monetarista</i>
Según su naturaleza	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Crowding-out real</i> • <i>Crowding-out financiero</i>
Según el grado de racionalidad del sector privado	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Crowding-out directo (Ex-ante)</i> • <i>Crowding-out indirecto (Ex-post)</i>
Según su dimensión temporal	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Crowding-out a corto plazo</i> • <i>Crowding-out a largo plazo</i>
Según el supuesto sobre el comportamiento de los precios	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Crowding-out real</i> (precios constantes) • <i>Crowding-out nominal</i> (precios variables)

c) *Neokeynesianos*

Estos economistas plantean que en una situación con recursos infrautilizados, una política fiscal activa —déficit público— financiada con deuda pública expansiona la economía, posibilitando la recuperación del nivel de pleno empleo, sin tener que aceptar los presupuestos de los keynesianos «puros» relativos a la verticalidad de la curva *IS* o a la horizontalidad de la curva *LM*. El razonamiento se fundamenta en que el ahorro de las familias y/o los créditos netos procedentes del exterior son las únicas fuentes de financiación del déficit público y de la diferencia existente entre el gasto de inversión privado y el ahorro de las empresas; en el supuesto de que el ahorro privado se

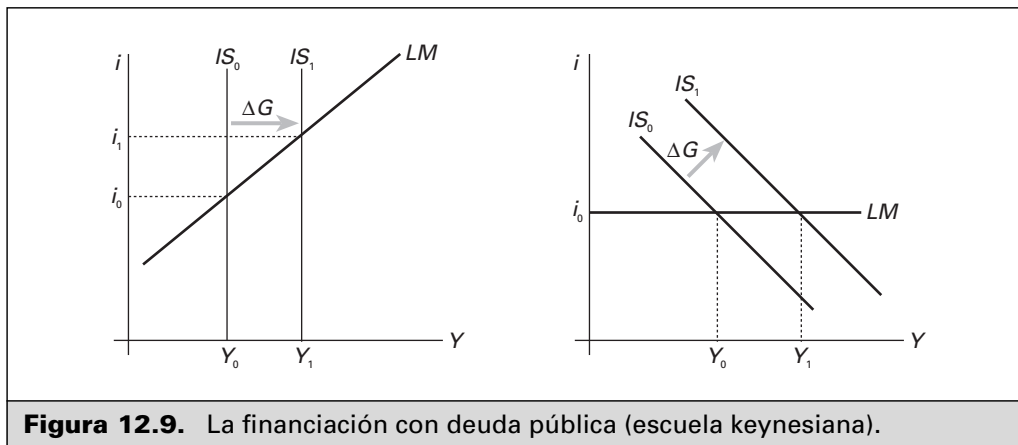


Figura 12.9. La financiación con deuda pública (escuela keynesiana).

incremente en la misma cuantía que el déficit, las restantes partidas de la ecuación fundamental de la renta nacional no se alterarán¹⁴.

La eficacia de la política fiscal se deriva de la relación inversa existente entre la demanda de dinero y el tipo de interés que lleva a que, ante la elevación de esta última variable provocada por el déficit público, los individuos economicen saldos monetarios. Ello implica que pueda verse erosionado parcialmente el efecto multiplicador del gasto público por el menor gasto agregado que puede realizar el sector privado (*crowding-out neokeynesiano o financiero vía transacciones*). La Figura 12.10 muestra este *efecto de expulsión* de la inversión privada derivada del incremento del tipo de interés y que vendría representado por la diferencia $Y_3 - Y_2$.

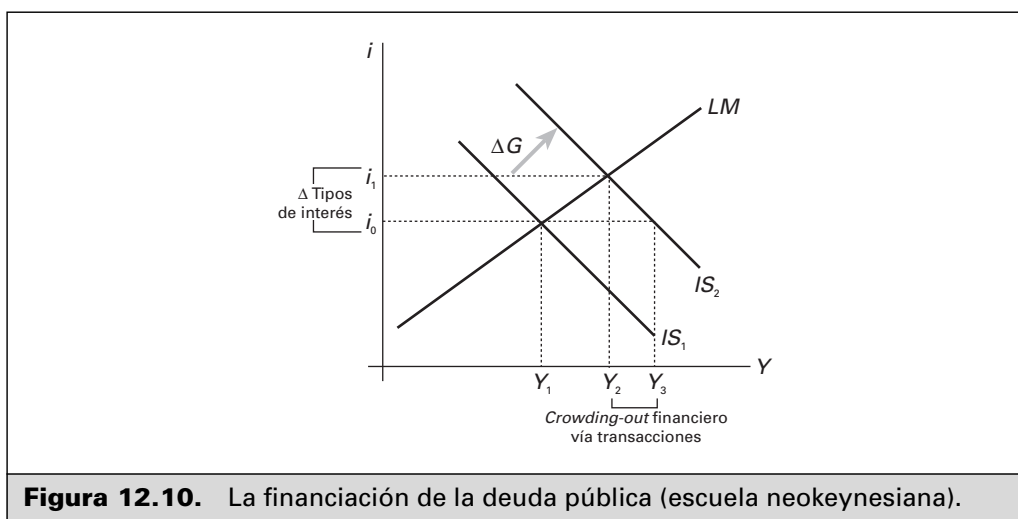


Figura 12.10. La financiación de la deuda pública (escuela neokeynesiana).

¹⁴ La ecuación fundamental será $(G - T + R) + (I_{privada} - S_{empresas}) = S_{familiar} + \text{Créditos netos del exterior}$; bajo la notación habitualmente utilizada.

d) *Monetaristas*

Teniendo en cuenta que para esta corriente las acciones fiscales pueden influir a corto plazo en el nivel de producción y de empleo, aunque con efectos poco duraderos, se estima que la política fiscal expansiva es completamente ineficaz, ya que la financiación del déficit vía emisión de títulos «expulsa» una cantidad igual de gasto privado. Es decir, el valor del multiplicador del gasto público sería aproximadamente igual a cero.

La razón básica, como Friedman ha dejado claro, no estriba sólo en admitir el supuesto de que la curva *LM* sea completamente inelástica respecto al tipo de interés (vertical), sino en tener en cuenta la acción de los denominados *efectos riqueza* (véase Recuadro 12.5), derivados de la adquisición de títulos públicos por parte de los agentes privados y que hace que la curva *IS* se desplace más a la derecha y que la curva *LM* lo haga hacia la izquierda, provocando un efecto *crowding-out* o de expulsión sobre el gasto privado de valor $Y_3 - Y_2$ en la Figura 12.11¹⁵.

e) *La posición de los «nuevos macroeconomistas clásicos»: el teorema de equivalencia Barro-Ricardo*

Esta posición podría resumirse en la idea de que el efecto de la política fiscal depende exclusivamente del volumen y composición del gasto público en términos reales, sien-

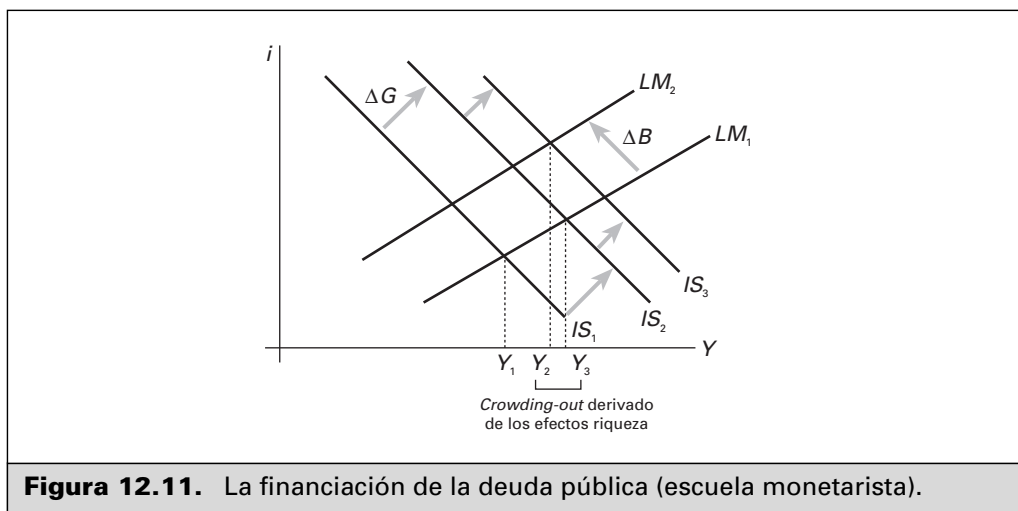


Figura 12.11. La financiación de la deuda pública (escuela monetarista).

¹⁵ Blinder y Solow, en sus conocidos trabajos «Does Fiscal Policy Matter?», *Journal of Public Economics*, vol. 2, 1973, y «Analytical Foundations of Fiscal Policy», incluido en *The Economic of Public Finance*, Brooking Institution, Washington, 1974, plantean que la posición monetarista es extrema y de ser cierta llevaría a que un déficit público financiado con una emisión de deuda supusiese un descenso indefinido de la renta. Desde su punto de vista, existen razones para pensar que la existencia de retardos o los ajustes en la riqueza llevan a que el multiplicador del gasto pueda tener un efecto impulsor sobre la economía.

RECUADRO 12.5. LOS EFECTOS RIQUEZA

Los monetaristas, tal y como hemos señalado en el texto, argumentan que cualquier cambio en la riqueza de los agentes privados —provocados por una mayor tenencia de dinero, activos o bienes— provocará dos tipos de efectos diferentes:

- a) *Directos*. Las modificaciones en la cantidad de activos en circulación implican que también cambie la riqueza de los agentes económicos. Así, si suponemos que aumenta —disminuye— la cantidad de dinero en circulación (M) como consecuencia de una actuación deliberada de las autoridades económicas, se incrementará —disminuirá— la riqueza del sector privado (W), con lo que el gasto privado en consumo aumentará —disminuirá— (C), y por ende, la renta (Y) se moverá en el mismo sentido. En términos genéricos:

$$\Delta(\nabla) M \Rightarrow \Delta(\nabla) W \Rightarrow \Delta(\nabla) C \Rightarrow \Delta(\nabla) Y$$

- b) *Indirectos*. Los cambios en la riqueza de los agentes económicos serán el resultado de los efectos que las acciones de política económica generan en los precios o en los tipos de interés. Por tanto, si los precios (P) se incrementan —disminuyen—, la riqueza (W) se reducirá —aumentará—, con lo que el efecto final será incierto, según que su incidencia sobre el consumo (C) sea menor o mayor que sobre la demanda de dinero (M^d). En términos genéricos:

$$\Delta(\nabla) P \Rightarrow \nabla(\Delta) W \rightarrow \nabla(\Delta) C \Rightarrow \nabla(\Delta) Y \\ \hookrightarrow \nabla(\Delta) M^d \Rightarrow \nabla(\Delta) i \Rightarrow \Delta(\nabla) I \Rightarrow \Delta(\nabla) Y$$

Por otro lado, si la variable afectada por la actuación discrecional son los tipos de interés (i), un aumento —disminución— de los mismos provocaría un descenso —incremento— de la riqueza (W), y por el efecto de ésta sobre el gasto privado (C), una reducción —aumento— de la renta (Y). En términos genéricos:

$$\Delta(\nabla) i \Rightarrow \nabla(\Delta) W \Rightarrow \nabla(\Delta) C \Rightarrow \nabla(\Delta) Y$$

Aunque no vamos a entrar en un análisis detallado de las consecuencias de incluir los efectos riqueza dentro de la política mixta, podemos reseñar que, en principio, su consideración generaría dos efectos principales:

1. La financiación de un déficit público por vía monetaria tiene unos efectos expansivos superiores a si se recurre a la financiación por medio de deuda pública (bajo el supuesto de precios dados).
2. La existencia de un importante *efecto expulsión*, bajo el supuesto de precios variables, ya que el recurso más ortodoxo de financiar el déficit por la emisión de deuda conduce —vía efectos riqueza indirectos— a una reducción de la riqueza neta del sector privado y, consecuentemente, a un impacto menor de la política fiscal expansiva sobre el nivel de renta, que incluso podría llegar a ser nulo o negativo en el peor de los casos.

do dicho efecto completamente independiente de la forma elegida para financiar el gasto público.

La argumentación de esta postura es relativamente simple: un déficit público en el momento presente es totalmente equivalente a impuestos actuales, dado que el sector privado considera que la financiación del mismo, con independencia de la vía elegida, es equivalente a la imposición. Consecuentemente, ni la emisión de deuda ni la mayor cantidad de dinero deben contabilizarse como parte de la riqueza (patrimonio neto) del sector privado, que en ningún caso variaría.

En el primer caso, porque ante una emisión de deuda, el sector privado —perfectamente racional— habría incrementado su ahorro en cuantía idéntica a la cantidad de deuda emitida. Todo ello con objeto de hacer frente a los impuestos que exigirá la financiación de la deuda en los años venideros. En el caso de financiación vía emisión de dinero, la respuesta del sector privado sería idéntica, aunque la elevación del ahorro respondería ahora a la necesidad de hacer frente a la erosión de sus saldos monetarios, derivada del impuesto futuro que es la inflación.

De este planteamiento se derivan, entre otras, tres claras implicaciones:

1. *El déficit público es ineficaz* como mecanismo reactivador de la economía, dado que el resultado final de una política fiscal expansiva financiada con deuda coincide con el multiplicador del presupuesto equilibrado derivado de un incremento igual de gasto público financiado con impuesto: la oferta de deuda pública genera su propia demanda.
2. *El déficit público es inocuo*, en el sentido de que no «expulsa» a la inversión privada ni tampoco genera procesos inflacionistas. No obstante, el efecto *expulsión* se produciría *ex ante*, dado que si los agentes económicos son racionales se produciría una sustitución del gasto privado por el público a priori, aceptando que ambos tipos de gasto fuesen perfectamente sustitutivos¹⁶.
3. La deuda pública no representa ninguna *carga* para las generaciones futuras, ya que los individuos reducen los valores presentes de sus corrientes de renta futura, bajo el supuesto de expectativas racionales. Es decir, la financiación de la deuda emitiendo bonos lo único que hace es retrasar simplemente el pago de impuestos, equivale pues a un aumento actual de los impuestos.

Este planteamiento ha sido criticado desde un punto de vista teórico desde diferentes frentes. Los principales argumentos se resumen en las siguientes posiciones:

1. Los agentes privados puede que tomen en consideración todas sus obligaciones futuras en materia impositiva, pero puede que no las afronten si carecen de recursos suficientes o las trasladen a sus herederos en forma de deudas, confiando en que estén en mejor situación económica¹⁷.
2. La conclusión de Barro de que la racionalidad de los individuos les lleva a descontar totalmente los impuestos futuros tropieza con una evidencia empírica: los políticos prefieren siempre recurrir a una emisión de deuda antes que aumentar los impuestos¹⁸.
3. En el caso de que el tipo de interés de la deuda sea menor o igual que el crecimiento de la economía, un gobierno puede emitir bonos sin necesidad de tener que financiarlos en el futuro con impuestos. Sólo en el caso de que el tipo de interés fuese mayor sería imprescindible subir los impuestos¹⁹.

¹⁶ El sector privado racional compensaría *ex ante* los efectos de un déficit público financiado con deuda mediante un mayor ahorro. Con ello, la política fiscal sería efectivamente *ineficaz*, pero no *inocua*, en un sentido estricto.

¹⁷ El principal crítico en esta cuestión es J. Tobin (1980): *Asset Accumulation and Economic Activity*. Basil Blackwell, Oxford. Existe traducción española de A. Mora en Alianza Editorial, Madrid, 1986.

¹⁸ Los economistas del *Public Choice* son los que más énfasis han puesto en esta cuestión, muy particularmente J. Buchanan (1976): «Barro on the Ricardian Equivalence Theorem», *Journal of Political Economy*, abril, vol. 84.

¹⁹ Martín Feldstein (1976): «Perceived Wealth in Bonds and Social Security. A Comment», *Journal of Political Economy*, abril, vol. 84. Esta posición crítica sólo reconocía la validez del teorema de equivalencia en el supuesto de que la toma de crecimiento económico fuese nula, pero matizando entonces parte de la deuda emitida y adquirida por los particulares sería percibida como riqueza, por lo que el déficit público no sería ineficaz, dado que acabaría afectando a la demanda agregada. En una línea todavía más crítica, Sargent y Wallace han planteado la denominada *desagradable aritmética monetarista*, bajo la que cuanto mayor sea el déficit primario mayor será la inflación necesaria a largo plazo para mantener una relación deuda/producto sostenible; es decir, puede resultar pues más inflacionista financiar con deuda que con dinero.

4. La equivalencia ricardiana asume que los impuestos son neutrales —son de suma cero, pero, en la práctica, la imposición en cualquier país está ligada a la renta o al gasto, ejerciendo finalmente efectos desincentivadores sobre la actividad económica²⁰.

Conviene aclarar que si bien los análisis empíricos realizados hasta el presente no logran corroborar de forma fehaciente que la deuda constituya riqueza, tampoco son favorables a la proposición de Barro-Ricardo. Así, por ejemplo, en el caso de Estados Unidos se ha constatado que la tasa de ahorro privado experimentó a lo largo de los años ochenta una importante reducción, pese a que los déficit públicos se incrementaron de manera muy importante durante dicha década.

En definitiva, de acuerdo con el análisis realizado en este tema, debe quedar claro que las actuaciones en materia fiscal y monetaria deben coordinarse necesariamente, pero las condiciones en que debe realizarse dicha coordinación cambian según el papel de una u otra sea activo o pasivo. Es decir, no es lo mismo que la política monetaria desempeñe un papel pasivo y esté supeditada a la expansión fiscal, o que por el contrario sea activo y pueda contrarrestar alguno de los efectos negativos de la política fiscal expansiva²¹. El panorama se vuelve mucho más complejo cuando los efectos riqueza entran en juego o, todavía más, si relajamos el supuesto de precios constantes y trabajamos con precios variables. Estas cuestiones escapan de un manual de carácter intermedio como el presente, pero sin embargo conviene al menos referirlos.

²⁰ Los denominados *economistas de la oferta* (Laffer, Waninski) han puesto un énfasis especial en este tema, hasta el punto de que un déficit público originado por una reducción impositiva puede tener efectos reales beneficiosos incrementando el nivel de producción a través del aumento —derivado del recorte impositivo— en la oferta de trabajo, capital, etc.

²¹ En este último caso, el uso contractivo de los instrumentos monetarios (*esterilización*) aliviará las posibles tensiones inflacionistas, sea cual sea la vía elegida para financiar dicho déficit público. No obstante, acabará por producirse una reducción de los fondos disponibles para la financiación del sector privado —reducción del crédito— y/o un incremento de los tipos de interés, con el consiguiente efecto negativo en la inversión privada y el consumo (*crowding-out financiero*).

CONCEPTOS CLAVE

- Acciones fiscales discrecionales.
- Déficit (superávit) público.
- Dividendo fiscal.
- Efectos expulsión o desplazamiento (*crowding-out*).
- Efectos monetarios Efectos riqueza (directos e indirectos).
- Estabilizadores automáticos.
- Gasto público.
- Impuestos.
- Multiplicador del gasto público (impuestos o transferencias).
- Política fiscal contractiva (expansiva).
- Política mixta (*policy mix*).
- Rémora fiscal.
- Saldo (déficit o superávit) efectivo o real.
- Saldo (déficit o superávit) coyuntural o cíclico.
- Saldo (déficit o superávit) de pleno empleo transferencias.
- Saldo (déficit o superávit) primario.
- Efectos *crowding-in*.
- Esterilización.
- Impuesto de la inflación.
- Señoriaje.
- Deuda pública.
- Monetización.
- Política monetaria activa/pasiva.
- Teorema de la equivalencia.
- Restricción presupuestaria del sector público.
- Creación de dinero.

13

La política económica en una economía abierta

«La balanza comercial no es una cosa concreta, como un precio o una carga de mercancías. No salta precisamente a la vista de una mirada sin educar. Hace falta un concreto esfuerzo analítico para notar el concepto y para percibir sus relaciones con otros fenómenos económicos».

J. A. SCHUMPETER (1883-1950),
Historia del Análisis Económico.
Ed. Ariel, Barcelona, 1982, pág. 404, 2.^a edición.

«El problema de mantener el equilibrio de la balanza de pagos nunca se ha resuelto desde que el trueque se sustituyó por el uso del dinero y del crédito».

J. M. KEYNES (1883-1946),
«Memorandum», September, 8, 1941,
Collected Writings, vol. XXVI.

HASTA no hace mucho tiempo, las cuestiones relacionadas con el ámbito exterior de la economía tenían un carácter residual, y en cualquier caso ocupaban un segundo plano. Este desinterés era perfectamente constatable tanto desde el punto de vista práctico como académico. Por un lado, el bajo grado de interdependencia económica entre los diferentes países suponía que la política económica nacional fuese bastante,

aunque no totalmente, independiente y que se modulase atendiendo básicamente al comportamiento de las variables internas. Por otro lado, como puede comprobarse revisando cualquier manual de política macroeconómica, a la problemática económica exterior apenas se le dedicaba un capítulo postrero, a efectos de ampliar el clásico modelo *IS-LM* con la obtención de la curva *BP*.

Pero a partir de la década de los ochenta del pasado siglo, esta visión cambia radicalmente. El equilibrio de las cuentas exteriores no es solamente un dato básico y el resultado de las relaciones existentes entre las principales variables macroeconómicas internas (véase Recuadro 13.1), sino que también, dada la globalización y la interdependencia económicas, el sector exterior se configura en la actualidad como el núcleo donde se concentran las potencialidades y las restricciones de cualquier economía nacional, además de ser el cordón umbilical que le une con el resto de economías.

RECUADRO 13.1. MODELO DE CRECIMIENTO Y SECTOR EXTERIOR: EL CASO ESPAÑOL

Si hay algún tema que a lo largo del tiempo ha preocupado y ocupado a los economistas, ése es el crecimiento económico. Desde hace siglos se ha intentado buscar, con mayor o menor fortuna, las respuestas adecuadas a interrogantes como: ¿Por qué hay países ricos y países pobres? ¿Por qué un país que ha sido desarrollado en el pasado ya no lo es en la actualidad? ¿Por qué una economía antaño atrasada se ha convertido en avanzada? ¿Por qué unas economías crecen más que otras? ¿Cuáles son los factores que determinan el crecimiento económico?

Después de no pocas horas de esfuerzo intelectual, buena parte de los que han sido premios Nobel de Economía (R. Solow, A. Lewis, R. Lucas, etc.) han encontrado respuestas a algunos de los anteriores interrogantes, pero otros siguen siendo un enigma.

En la realidad, cada país, según sus circunstancias de todo tipo, trata de adoptar un patrón de crecimiento que le permita incrementar su renta per cápita a largo plazo. En principio, cabe suponer que los responsables políticos y económicos diseñan y ponen en marcha la estrategia más idónea para alcanzar el objetivo propuesto. Sin embargo, la mayoría de las veces ocurre que no existe una política de crecimiento *ex ante* (es decir, deliberada, programada), sino que más bien el crecimiento es el resultado del desenvolvimiento a corto y medio plazo de la actividad económica (*ex post*), pero que no obedece a un esquema prefijado de política económica.

Tal vez el caso español es el ejemplo más claro de lo que estamos comentando. En nuestro país existe una creencia fuertemente arraigada según la cual para que la economía crezca y se desarrolle es preciso realizar cuantiosas y permanentes inversiones en construcción (infraestructuras y residencial).

Sin reparar en su grado de rentabilidad, económica y social, ni tampoco en los costes de explotación y mantenimiento de las infraestructuras. Da la impresión, en ocasiones, que en España los recursos no son escasos, sino todo lo contrario.

Esta filosofía económica ha inspirado el patrón de crecimiento de nuestra economía en los últimos años. De manera que uno de los pilares básicos de la economía española, desde la óptica de la oferta, ha sido la construcción, y desde el punto de vista de la demanda, la inversión en dicho sector y el consumo privado. Esta estrategia unidireccional ha reportado una etapa de crecimiento estable, duradero y generador de empleo, lo que ha expandido la renta per cápita, hasta situarla en el nivel comparativo más alto de nuestra historia: por encima del 90% de la media europea.

Así pues, la economía española ha basado su crecimiento en dos motores: la construcción y el consumo privado. Este esquema ha impactado muy negativamente sobre nuestro sector exterior, que, como es conocido, es el fiel reflejo de las virtudes y de los defectos de toda economía.

El estado del sector exterior se ha venido agravando en los últimos años, hasta desembocar en una situación alarmante en 2006. En este año se han registrado los siguientes hechos: la brecha comercial se ha cifrado en 89.687 millones de euros (8,9% del PIB); el déficit por cuenta corriente se ha elevado a 84.736 millones de euros (8,5% del PIB); mientras que en 2003 los registros de la cuenta corriente fueron muy inferiores: 20.828 millones de euros (2,8% del PIB). Es decir, entre 2003 y 2006 el déficit por cuenta corriente expresado en porcentaje PIB se ha triplicado, alcanzando unos niveles absolutos y relativos jamás conocidos en la economía española.

Si adoptamos una visión analítica, el desequilibrio exterior es fruto del funcionamiento de la economía española en los últimos años. Al ser un modelo que pivota sobre el consumo y la construcción, se desencadena un conjunto de efectos que inciden muy negativamente sobre el sector exterior, drenando crecimiento a la economía española:

- La sostenida expansión de la demanda interna, junto con la apreciación del euro, ha incentivado las importaciones a un ritmo muy elevado.
- La capacidad exportadora de la economía española ha descendido notablemente, por varias razones: pérdida de competitividad, apreciación del euro y escasa o nula atención a los factores que en la actualidad marcan las ventajas competitivas (tecnología, productividad, capital humano, etc.). Esto nos ha conducido a una tierra de nadie: no podemos ni debemos competir en costes salariales con los países emergentes, pero tampoco somos capaces de competir con los países avanzados.

No obstante lo anterior, el euro amortigua el impacto de los problemas del sector exterior sobre la economía española. El verdadero estado de la economía española está enmascarado por el velo de nuestra pertenencia a la unión monetaria. En un

caso, la política de bajos tipos de interés del BCE nos está posibilitando el sostenimiento del auge inmobiliario y la trayectoria alcista del consumo, que a todas luces no es la estrategia más adecuada para tratar de reducir la inflación diferencial y que, junto a otros factores de índole estructural, está minando nuestros niveles de competitividad. Y en otro aspecto, hasta el momento el euro nos preserva de la precaria situación en que se encuentra el sector exterior de la economía española; sin la menor duda, en el supuesto de que en la actualidad la divisa fuese la peseta, el déficit histórico de la balanza de pagos nos habría conducido a una devaluación, como mecanismo para restablecer la competitividad perdida, y a un severo programa de ajuste, tendente a contraer la demanda interna.

La extrema gravedad del sector exterior nos conduce a la cuestión esencial: ¿Es sostenible esta situación? Aunque el euro nos permite limar los efectos negativos del déficit exterior, hemos de recordar dos ideas. Una, la moneda única nos posibilita demorar los problemas, pero en modo alguno los soluciona. Y dos, no podemos restablecer el equilibrio exterior como lo hemos hecho en el pasado: devaluando. Por tanto, la única vía para restaurar el equilibrio externo y la competitividad de la economía española es adoptar un modelo de crecimiento radicalmente distinto al actual.

De esta manera, a través del sector exterior de un país se lleva a cabo la ampliación de su horizonte económico mediante las relaciones comerciales y financieras con otros países, lo cual tiene una influencia decisiva sobre múltiples variables y cuestiones económicas: el consumo, la inversión, el ahorro, el empleo, la asignación de recursos, los precios, etc. Pero, sin la menor duda, las relaciones económicas exteriores imponen también unas claras e insalvables *restricciones* a las políticas económicas nacionales. Varios ejemplos lo demuestran: la efectividad y la combinación de las principales políticas económicas instrumentales (fiscal y monetaria) depende de si el régimen de tipos de cambio es fijo o flexible; la libertad de los movimientos de capital tiene unos efectos determinantes sobre los tipos de interés, el ahorro, la inversión y la estructura financiera de los déficit público y exterior; la pertenencia a una unión aduanera o a una unión económica limita la utilización de determinados instrumentos de política económica (los aranceles); el hecho de que un país forme parte de una unión monetaria impone unos límites muy claros a la política económica nacional, además de requerir la convergencia de las principales variables económicas (inflación, tipos de interés, déficit público, etc.).

Como puede observarse, nos hallamos pues ante un tema complejo por sus numerosas ramificaciones e implicaciones, pero no es menos cierto que también constituye un campo apasionante, ya que desde el punto de vista académico, en él confluye todo el arsenal instrumental de la política macroeconómica, y desde la óptica práctica, se aprecian en toda su dimensión las potencialidades y debilidades económicas de cualquier país.

En todo caso, la *Política Económica en el contexto de una economía abierta* difiere considerablemente de la correspondiente a una economía cerrada, y por otra parte, dicha política será distinta según nos encontremos bajo un régimen de tipos de cambio fijos o en un sistema cambiario flexible.

De acuerdo con el régimen cambiario vigente, el grado de movilidad internacional del capital, la flexibilidad o rigidez de los precios internos..., las políticas fiscales y monetarias se podrán instrumentar en una dirección o en otra a la hora de intentar corregir los desequilibrios básicos de una economía. En este sentido, aparece una serie de interesantes interrogantes, cuya respuesta será el *objetivo básico* de este capítulo: ¿Qué restricciones ha de afrontar una economía abierta en un contexto de libertad de movimientos de capital? ¿Cuál es el significado macroeconómico y cuáles son los factores causantes de un desequilibrio exterior? ¿Para qué objetivos es adecuada la utilización de la política fiscal, teniendo en cuenta el grado de movilidad internacional del capital, cuando los tipos de cambio son fijos o variables? ¿Bajo qué circunstancias —sistema cambiario, movimientos de capitales, flexibilidad de precios— sería conveniente la instrumentación de la política monetaria para reducir los desequilibrios de una economía?

INTERNET.—Para la búsqueda de información estadística sobre **temas económicos a nivel internacional**, puede consultarse —en el portal Econlinks— la página web <http://campusvirtual.uma.es/econlinks/TE/internacional.htm>, y para acceder a todos los **organismos económicos internacionales** y a los principales datos a nivel mundial, consultar <http://campusvirtual.uma.es/econlinks/Links/EstInter.htm>

13.1 LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA: RESTRICCIONES DE UNA ECONOMÍA ABIERTA

En las últimas décadas del siglo XX tuvieron lugar importantes cambios en el funcionamiento de la economía mundial, que han configurado un contexto muy distinto al existente en etapas anteriores:

- *Cambios en la posición relativa de los países en la economía mundial y aparición de nuevas áreas de crecimiento.* Se ha producido una pérdida de peso específico de la economía europea, en favor de la estadounidense y de la del sudeste asiático. Lógicamente, detrás de estos comportamientos se esconden divergencias en las tasas de productividad y en las pautas de cambio tecnológico.
- *Accentuación de las transformaciones en la estructura sectorial de la producción, del empleo y del comercio internacional.* Aunque iniciado ya en décadas anteriores, en la última década ha proseguido el fenómeno de la *terciarización* de la economía internacional y la pérdida de importancia relativa de los sectores agrario e industrial, en términos de valor añadido, puestos de trabajo y flujos comerciales. De esta forma, la economía mundial, y sobre todo las economías de la OCDE, caminan hacia una *economía de servicios*. Es previsible que en el futuro se produzca un notable incremento de los intercambios comerciales

de servicios, desplazándose las ventajas competitivas de los mercados industriales a los de servicios; dando lugar a una *nueva economía* donde los *bienes más preciados* son la información y el conocimiento.

- *Desconexión entre la economía real y la economía financiera.* Este fenómeno se refleja en dos hechos. Por un lado, la desconexión geográfica entre las decisiones de producción y el empleo; esta separación, unida a la creciente sustitución de trabajo por capital, ha provocado una caída de los costes laborales unitarios en muchos países y un aumento de la productividad del factor trabajo. Por otro lado, la notable diferencia entre el volumen de los flujos de capital y el de los flujos de bienes y servicios, lo que ha creado no pocos desajustes en la economía internacional y ha dotado de una alta inestabilidad a los mercados financieros y a los tipos de cambio.
- *Internacionalización de los mercados y mayor interdependencia económica.* En los últimos años se ha intensificado el proceso de mundialización de los mercados, tanto de bienes y servicios como de activos financieros.
- *Consolidación y avance de los procesos de integración económica.* El ejemplo más característico es el de la Unión Europea, que ha pasado de ser una simple Unión Aduanera y Mercado Común a poder constituirse en una Unión Económica y Monetaria, con una moneda y un mercado únicos, lo que lleva consigo una obligada y necesaria convergencia de las políticas económicas nacionales dentro de una zona de estabilidad cambiaria.

El resultado final de la combinación de todos estos eventos ha sido una creciente y elevada internacionalización de la actividad económica, con lo cual los problemas económicos trascienden el reducido marco de las fronteras nacionales y se modifica la instrumentación de la política económica.

En este sentido, la intensidad y el elevado volumen de los intercambios internacionales de bienes y servicios, así como el alto grado de movilidad alcanzado por los factores productivos, en especial el capital, han desembocado en una acusada interdependencia de las economías nacionales, lo que se traduce en la necesidad de una coordinación internacional de las políticas económicas.

En una economía abierta son cuatro los factores que establecen una serie de *restricciones a la política macroeconómica*:

- En primer lugar, aceptando el *principio de la paridad del poder adquisitivo*, el comercio internacional determina que el nivel general de precios no pueda diferir del registrado por los países con los que comercia, si no se desea sufrir continuas distorsiones en el tipo de cambio y, por tanto, frecuentes perturbaciones en la instrumentación de las políticas monetaria y fiscal.
- En segundo lugar, el elevado grado de movilidad del capital existente en la actualidad renueva el *principio de la paridad de tipos de interés*: el tipo de interés a largo plazo no debe diferenciarse del existente en el resto de países, pues la paridad de tipos junto con la fluidez de capitales tienen una clara incidencia sobre, por un lado, las políticas de estabilización y, por otro, la financiación de los desequilibrios de la balanza de pagos.
- En tercer lugar, el volumen y la fluidez de los movimientos de capital actualiza el *enfoque monetario de la balanza de pagos*, ya que cualquier distorsión, sea ex-

pansión o contracción monetaria, influye directamente sobre los tipos de interés, los niveles de gasto y de precios, y las balanzas corriente y de capitales.

- Y en cuarto lugar, en una economía tan globalizada como la actual, las *expectativas de los diferentes agentes económicos* juegan un papel relevante en varios sentidos: en las fluctuaciones de los tipos de cambio, en la dirección de los movimientos de capital y en la orientación de las políticas económicas. Misión de estas últimas es detectar a tiempo los cambios de expectativas para que no se anulen los efectos de las medidas de política económica.

Del análisis realizado se derivan dos *lecciones de política económica*:

1. Que toda economía abierta al exterior ha de guardar una estricta disciplina macroeconómica, de tal manera que no registre divergencias en sus principales variables económicas (precios, tipos de interés, finanzas públicas, etc.) con respecto a los países de su entorno. De no ser así, sufrirá continuas pérdidas de competitividad, frecuentes oscilaciones en su tipo de cambio, constantes problemas de balanza de pagos y graves distorsiones en la instrumentación de la política económica.
2. Que en un mundo como el actual, de una alta movilidad internacional del capital, la política económica autónoma es inviable. Por consiguiente, dado que una política económica autónoma es inalcanzable, todos los países deberían estar interesados en una política coordinada para asegurarse de que sus políticas macroeconómicas y de tipos de cambio no funcionen cruzadas y, por consiguiente, dificulten la consecución del equilibrio externo.

En definitiva, la apertura al exterior de una economía supone desviar el centro de gravedad del análisis económico, de modo que no sólo hemos de fijarnos en los registros internos, sino especialmente en los diferenciales existentes entre las variables macroeconómicas internas y las correspondientes a los países con los cuales intercambiamos bienes, servicios y capitales.

13.2 EL DESEQUILIBRIO EXTERIOR: SIGNIFICADO MACROECONÓMICO, FACTORES CAUSANTES Y ALTERNATIVAS DE POLÍTICA ECONÓMICA

La Política Económica se ha centrado tradicionalmente en el estudio de dos casos concretos: el equilibrio interno y el equilibrio externo. El *equilibrio interno* es aquella situación en la que una economía alcanza el pleno empleo con estabilidad de precios. El *equilibrio externo* se asimila al equilibrio de la balanza de pagos (véase Recuadro 13.2). Hasta no hace mucho tiempo ambas situaciones se analizaban por separado, ignorando las evidentes interrelaciones existentes. Como ya hemos señalado, la situación del sector exterior está íntimamente ligada al funcionamiento interno de la economía en consonancia con lo ocurrido en el resto de países.

Esta simbiosis entre los ámbitos interno y externo de cualquier economía queda plenamente constatada a través del significado macroeconómico del saldo exterior.

RECUADRO 13.2. LA BALANZA DE PAGOS Y EL TIPO DE CAMBIO: ALGUNAS CUESTIONES CONCEPTUALES

Como es sabido, el estado frente al exterior de una economía abierta podemos observarlo a través de un registro básico (la **balanza de pagos**) y de una variable fundamental (el **tipo de cambio**).

La **balanza de pagos** es el registro contable de los intercambios y las operaciones que un país realiza con el resto del mundo durante un período de tiempo determinado.

De esta conocida definición se derivan dos cuestiones de una gran trascendencia económica:

1. ¿Qué significa que la balanza de pagos sea un documento contable?

El adoptar la técnica contable de partida doble, a la hora de registrar las relaciones económicas entre un país y el resto del mundo, tiene dos consecuencias a tener muy en cuenta. Primera, toda transacción entre un país y el resto del mundo da lugar a dos anotaciones contables: una en la columna de ingresos y otra en la de pagos. Y segunda, al ser la balanza de pagos un documento contable, ello significa que su saldo contable ha de ser obligatoriamente cero.

El obligado equilibrio contable no posibilita establecer el equilibrio o desequilibrio económico de una balanza de pagos, que es el relevante a efectos analíticos. En breves y sencillas palabras, el mecanismo para determinar la situación económica de la balanza de pagos sería el siguiente: como sabemos de antemano que el saldo contable es cero, podemos aislar un conjunto de operaciones (**transacciones autónomas**) dentro de la balanza de pagos y determinar cuál es su saldo y haremos coincidir éste con el general de la balanza de pagos; lógicamente, el resto de operaciones (**transacciones acomodantes**) de la balanza de pagos tendrían el signo contrario y, por tanto, el carácter de ser financiadoras de las anteriores.

Imaginariamente, es como si **trazáramos una línea** y situáramos **por encima de la línea** las transacciones autónomas y **por debajo de la línea** las acomodantes. Es de sobra conocido que el criterio más utilizado es el de la **balanza por cuenta corriente**, consistente en situar **por encima de la línea** las operaciones que integran la cuenta corriente (mercancías, servicios, rentas y transferencias corrientes) y **por debajo de la línea** el resto de las operaciones con el exterior (cuenta de capital, cuenta financiera y la rúbrica de *errores y omisiones*). De esta forma, diremos que la balanza de pagos está en equilibrio o desequilibrio económicos, según que el saldo de la balanza por cuenta corriente sea superavitario o deficitario.

2. ¿Qué operaciones se anotan en una balanza de pagos?

Dada la amplia tipología (mercancías, servicios, capitales, etc.) y el gran número de transacciones económicas que pueden darse entre un país y el resto del mundo, es necesario proceder a una sistematización de las mismas, lo que nos va a determinar la **estructura de la balanza de pagos**.

Atendiendo a los diversos tipos de transacciones posibles que se pueden registrar en una balanza de pagos, ésta tiene una determinada estructura o composición. Puesto que los diferentes países elaboran sus balanzas de pagos con arreglo a las directrices metodológicas establecidas por el Fondo Monetario Internacional, aquí vamos a reflejar, a modo de ejemplo, la correspondiente a la economía española.

Pero la situación frente al exterior de una economía abierta también puede ser analizada a través del **tipo de cambio**. Esta variable puede ser conceptualizada de muy diversas formas.

En su acepción más simple, el **tipo de cambio** es el precio de una moneda nacional en términos de otra. Las monedas extranjeras reciben el calificativo general de *dívisas*. Los intercambios de unas monedas por otras se realizan en los *mercados de divisas*: los residentes del país demandan divisas a cambio de moneda nacional para adquirir bienes, servicios y activos extranjeros, mientras que los no residentes ofrecen divisas a cambio de moneda nacional para adquirir mercancías, servicios y activos nacionales.

Según el sistema de determinación del valor de las divisas, podemos distinguir entre **tipos de cambio flexibles y fijos**.

El **tipo de cambio flexible** es cuando se deja que una moneda fluctúe libremente en los mercados de divisas; por tanto, su valor viene determinado por la oferta y demanda de dicha moneda. Bajo este sistema, las oscilaciones cambiarias están causadas por las fuerzas del mercado; en tal caso, hablamos de **apreciación** cuando la oscilación es al alza y de **depreciación** cuando es a la baja.

El **tipo de cambio fijo** es cuando el valor de una moneda está determinado, respaldado y mantenido por el Banco Central del país. Ahora bien, el que un tipo de cambio sea fijo no significa que su valor sea inalterable. Al respecto, las autoridades monetarias pueden, si lo estiman oportuno, modificar el valor de referencia de su moneda: si la modificación es al alza estamos ante una **revaluación** y si es a la baja hablamos de **devaluación**.

Por último, es interesante diferenciar entre **tipos de cambio nominales y reales**. El **tipo de cambio**

nominal ya lo hemos definido: el precio de una moneda en términos de otra. El **tipo de cambio real** sería el tipo de cambio nominal ajustado para com-

pensar los diferenciales de inflación entre un país y otro; es decir, el tipo de cambio real es un indicador de la competitividad de una economía.

ESTRUCTURA DE LA BALANZA DE PAGOS DE ESPAÑA A PARTIR DE 1993

	AÑO		
	Ingresos	Pagos	Saldo
Cuenta corriente			
Mercancías			
Servicios:			
<i>Turismo y viajes</i>			
<i>Otros servicios</i>			
Rentas:			
<i>Trabajo</i>			
<i>Inversión</i>			
Transferencias corrientes			
Cuenta de capital	Variación de pasivos	Variación de activos	VP-VA
Cuenta financiera			
Inversiones de España en el exterior			
Inversiones del exterior en España			
Otra inversión:			
<i>Sistema crediticio</i>			
<i>Administraciones públicas</i>			
<i>Otros sectores residentes</i>			
Reservas			
Errores y omisiones			

El desequilibrio externo se relaciona con el desajuste del sector exterior de la economía. Más concretamente, *un déficit por cuenta corriente supone, desde el punto de vista macroeconómico, que el ahorro nacional no es suficiente para financiar la inversión y/o el gasto público, por lo que se tiene que recurrir al ahorro exterior para poder financiarlo.*

El significado macroeconómico del saldo exterior se deriva de la identidad básica de una economía abierta:

$$Y = C + I + G + X - M$$

(1)

Siendo:

- Y = Renta nacional.
- C = Consumo privado.
- I = Inversión privada.
- G = Gasto público total.
- X = Exportaciones de bienes y servicios.
- M = Importaciones de bienes y servicios.

Si consideramos que:

$$C + I + G = \text{Absorción de los residentes (A)}$$

entonces:

$$Y = A + X - M \quad (2)$$

Por lo tanto:

$$Y - A = X - M \quad (3)$$

Lo que significa que un saldo deficitario en la balanza de bienes y servicios ($M > X$) implica que el gasto total supera a la renta total ($A > Y$). En consecuencia, la corrección del déficit deberá de basarse en la instrumentación de las medidas para equiparar renta y gasto.

Si en (1) deducimos de los dos miembros de la identidad los impuestos netos de transferencias internas (T) y añadimos a los dos miembros las transferencias netas internacionales corrientes (R). Tendríamos que:

$$Y + R - T = C + I + (T - G) + (X + R - M) \quad (4)$$

en donde:

- $Y + R - T$ = Renta disponible de los residentes.
- $T - G$ = Saldo presupuestario.
- $X + R - M$ = Saldo por cuenta corriente.

Dado que por definición el ahorro se puede considerar como:

$$S = Y + R - T - C$$

La expresión (4) podemos expresarla de la siguiente forma:

$$\boxed{\text{SALDO CUENTA CORRIENTE} = (S - I) + (T - G)} \quad (5)$$

La identidad anterior nos permite calibrar el *significado macroeconómico del saldo por cuenta corriente*. Un déficit significaría que el ahorro nacional y/o los ingresos fiscales no son suficientes para financiar la inversión y/o el gasto público. En tanto que un superávit nos está manifestando que el ahorro interno y/o los ingresos públicos han sido suficientes para cubrir la inversión y/o los gastos del sector público.

De las relaciones macroeconómicas existentes entre el sector exterior y el conjunto de una economía, se extrae la idea de que si nos encontramos en una economía abierta, el desequilibrio externo, asimilado éste al déficit por cuenta corriente, es un reflejo de los desequilibrios internos de la economía en relación con los países con los cuales intercambia bienes, servicios y capitales.

Siguiendo esta línea argumental, es evidente que pueden barajarse varios *factores causantes de un desequilibrio externo*. Dichos factores pueden ser clasificados como exteriores o interiores.

Los factores causantes del desequilibrio pueden ser **exteriores**, en el sentido que los países no son responsables de ellos o son incapaces de neutralizarlos. El principal factor externo que puede incidir negativamente sobre la balanza por cuenta corriente es el deterioro de la relación real de intercambio, debido a la incidencia de *shocks* de oferta adversos, como ocurrió durante la década de los setenta como consecuencia de las drásticas subidas del precio de los productos energéticos. En este caso, el deterioro de la relación real de intercambio pone de relieve una pérdida notable de competitividad, conjuntamente con un empobrecimiento del país en términos relativos. El resultado final de todo este proceso es un grave desequilibrio en la balanza de pagos, debido a un factor exógeno a la economía.

Pero cualquier economía puede verse afectada también por desequilibrios externos derivados de *causas internas*. La experiencia más reciente permite distinguir claramente dos factores internos que pueden originar y/o intensificar un desequilibrio en la balanza de pagos:

- En primer lugar, si se ensancha el *diferencial de inflación* existente entre un país y sus competidores, se producirá una pérdida de competitividad, observable en la apreciación del tipo de cambio efectivo real, por lo que se deteriorará la balanza por cuenta corriente.
- El segundo factor interno que puede estar asociado con el déficit por cuenta corriente es el *déficit público*. Para ello se parte de la conocida identidad contable de que el saldo de la balanza por cuenta corriente es igual a la diferencia entre ahorro e inversión nacional, esto es, entre renta nacional y gasto. La relación entre déficit público y déficit corriente —relación denominada como *déficit gemelos*— es bastante compleja, pero, en líneas generales, cabe decir que, dependiendo de la vía que se elija para financiar el déficit público, pueden desencadenarse efectos negativos sobre el sector exterior, ya que la financiación del desequilibrio presupuestario incidirá en la tasa de inflación, los tipos de interés, la instrumentación de la política monetaria, etc.; todo lo cual afectará a los niveles de competitividad, el tipo de cambio, los movimientos de capital..., y en definitiva, a la situación de la balanza de pagos.

Cuando nos encontramos ante una grave situación en la balanza de pagos, el primer cometido es realizar un análisis sobre sus posibles causas, tanto internas como externas. Ante las primeras, el margen de actuación de la política económica es amplio y variado. Respecto de las segundas, la misión de la Política Económica se ve constreñida al ajuste de ciertas variables, con objeto de tratar de acomodar la situación interna de la economía al factor o factores exógenos que han determinado el deterioro de la balanza de pagos.

Una vez detectadas y analizadas las causas, sean éstas internas y/o externas, la política económica tiene tres posibles alternativas:

- *Ajustar las variables internas* que han producido el desequilibrio externo.
- *Financiar el desequilibrio*, ya sea acudiendo a los mercados exteriores, o si esto no es posible, utilizando hasta donde se estime oportuno y recomendable las reservas de divisas.
- Finalmente, la Política Económica puede optar a favor de que *el tipo de cambio se adapte* con flexibilidad a las variaciones entre las variables reales y monetarias, tanto internas como externas.

Ahora bien, no todos los desequilibrios exteriores son de la misma naturaleza, por lo que según la misma requerirán diferentes actuaciones correctoras. Podemos distinguir dos *tipos de desequilibrios exteriores*:

- *Coyuntural*. Tiene una duración temporal determinada y está ocasionado por factores cíclicos y/o esporádicos. Normalmente, este tipo de desajuste es financiado en vez de corregido.
- *Estructural*. Su naturaleza es crónica y tiende a persistir a lo largo del tiempo, dado que su origen se encuentra en factores de tipo estructural inherentes al funcionamiento de la economía. Por su propia índole, este tipo de desequilibrio, antes o después, ha de ser corregido, puesto que su financiación, caso de ser posible, sería muy costosa para un país.

La permanencia en el tiempo de *déficit crónicos* de balanza de pagos puede ser compatible con diferentes esquemas de financiación de los mismos y con diversos grados de sostenibilidad, ello se refleja en la balanza de capitales.

Teniendo en cuenta la libertad de movimientos de capital, una economía tiene varias **opciones de política económica**, que determinarán si un desequilibrio exterior es financiable y/o sostenible en el tiempo, o bien si es preciso proceder a su ajuste (el Recuadro 13.3 ofrece una sintética panorámica de los mecanismos teóricos tradicionales).

• Opción 1

Puede ocurrir que el volumen neto de fondos resultante de los flujos de entrada y de salida de capitales no sea suficiente para financiar un volumen dado de déficit exterior, en tal caso habría que acudir a las reservas, y dado que éstas no son inagotables, a la puesta en marcha de medidas correctoras del desequilibrio exterior. Es decir, bajo esta opción, el déficit exterior no es ni financiable ni sostenible: es obligado proceder a un ajuste.

• Opción 2

Podría suceder que el volumen neto de fondos fuera suficiente para financiar el déficit por cuenta corriente, pero que la naturaleza de los mismos fuese altamente volátil y es-

RECUADRO 13.3. MECANISMOS DE AJUSTE EXTERIOR TRADICIONALES

Por ajuste externo o de la balanza de pagos entendemos el análisis de los mecanismos básicos y de las actuaciones de política económica a través de los cuales se intenta restablecer el equilibrio perdido en la balanza de pagos.

Dentro de la corriente ortodoxa de la teoría de la balanza de pagos existe un conjunto de enfoques, dotados de cierto automatismo, que estudian los mecanismos de corrección de los desequilibrios de una balanza de pagos. Estos mecanismos de ajuste parten de una serie de supuestos básicos:

- Son economías industriales y abiertas, con una notable diversificación de sus transacciones externas.
- No existen rigideces notables.
- Se adopta el supuesto de país pequeño y, por consiguiente, precio-aceptante en los mercados internacionales.
- El tipo de cambio es fijo y ajustable de forma moderada.
- No se consideran, excepto en el modelo monetario, los movimientos de capital.

A partir de estas hipótesis de partida se han elaborado los siguientes **mecanismos de ajuste de un desequilibrio externo**:

1. Enfoque elasticidades

Este enfoque trata de dar respuesta a la siguiente pregunta: **¿Qué condiciones deben cumplirse para que una devaluación restablezca el equilibrio de la balanza de bienes y servicios?**

Según este mecanismo de ajuste, el mercado de divisas es un mercado similar al de cualquier otro bien y el tipo de cambio de una moneda, en consecuencia, estaría determinado por la oferta-flujo y la demanda-flujo de dicho mercado.

Bajo este esquema es lógico que los tipos de cambio derivados del modelo han de reunir un requisito: la estabilidad. La condición que asegura la estabilidad del tipo de cambio de equilibrio es que la suma de las elasticidades de demanda de importaciones de los dos países sea superior a la unidad. Esta es la conocida **Condición de Marshall-Lerner**, necesaria para que una devaluación mejore la balanza de pagos bajo un régimen de tipos de cambio fijos, y que dota de estabilidad al mercado de divisas bajo un régimen cambiario flexible.

2. Enfoque absorción

Se fundamenta en una conocida aportación de Alexander, que trata de dar respuesta a la siguiente pregunta: **¿Cuál es el efecto de una devaluación so-**

bre la balanza de bienes y servicios del país que devalúa?

La respuesta que da este enfoque se construye en torno a las relaciones entre el gasto real y la renta real y en las de ambas variables con los niveles de precios.

Al analizar estas relaciones, el estudio de los efectos de la devaluación debe, evidentemente, aplicarse tanto al país que devalúa como al resto del mundo. Una devaluación afectará al saldo de la balanza de pagos de una doble manera:

- Alterando la producción de bienes y servicios del país, lo que implicará un cambio en la absorción de bienes y servicios.
- Modificando el nivel de absorción real asociado con cualquier nivel de renta real.

En conclusión, para este mecanismo de ajuste los efectos macroeconómicos de una devaluación serán moderados si la economía se encuentra en una situación de pleno empleo, de ahí que se proponga que para que una devaluación surta efectos positivos ha de ir acompañada de medidas monetarias y fiscales dirigidas a reducir la absorción.

Para este enfoque, pues, la devaluación es una medida necesaria pero insuficiente para ajustar la balanza de pagos; se requiere reducir la absorción mediante el uso de políticas estabilizadoras.

3. Enfoque del multiplicador del comercio exterior

Se basa en el multiplicador keynesiano trasladado al comercio exterior. La teoría del multiplicador del comercio exterior descansa en los siguientes supuestos:

- Todos los precios son fijos, incluido el tipo de cambio.
- La economía no se encuentra al nivel de pleno empleo, por tanto es sensible a las variaciones de la demanda.
- Se utiliza un modelo simplificado *un país-resto del mundo*.

El enfoque de los multiplicadores conecta los desequilibrios exteriores con el funcionamiento global de la economía, y llega a dos conclusiones:

- Primera, todo desequilibrio de balanza de pagos altera los niveles de renta de los países y pone en marcha un proceso de ajuste limitado.
- Segunda, los multiplicadores externos relacionan unas economías con otras, de forma que el cambio en los niveles de actividad de uno o varios países termina por alcanzar a to-

dos los demás, fenómeno que revestirá mayor amplitud cuanto más abiertas sean las economías.

4. Enfoque monetario

En contraposición a los enfoques anteriores, el enfoque monetario de la balanza de pagos concibe a ésta como un fenómeno esencialmente, aunque no exclusivamente, monetario. Sintéticamente, un superávit de la balanza de pagos revela la existencia de un exceso de la demanda de dinero. De igual forma, un déficit no es más que la consecuencia de un exceso de oferta de dinero. Así pues, en el enfoque monetario el mercado de dinero ocupa el centro del análisis.

Del modelo monetario se extraen importantes **lecciones de política económica:**

- Una devaluación produce el mismo efecto que una contracción en la oferta de dinero sin devaluación.

- Si una devaluación viene acompañada por una política monetaria expansiva, ésta contrarrestará el efecto producido por la anterior y no habrá ningún efecto final sobre la balanza de pagos.

En conclusión, la teoría tradicional nos delinea una serie de mecanismos a través de los cuales poder restablecer el equilibrio perdido. Unos mecanismos establecen como vía de ajuste la modificación de precios relativos (elasticidades y absorción), otros las variaciones de renta como consecuencia del comercio exterior (multiplicadores), y un último nos resalta las variaciones del *stock* de dinero como método de ajuste (enfoque monetario). Si bien es verdad que todos ellos se basan en supuestos alejados de la realidad, no es menos cierto que nos ayudan a entender y comprender, desde un punto de vista analítico, los mecanismos de ajuste existentes en toda economía abierta.

peculativa. En este caso, el desequilibrio exterior podría ser financiable pero no sostenible, porque variaciones en la coyuntura económica pueden desencadenar salidas de capitales en busca de una mayor rentabilidad, y porque este tipo de capitales, por su especial naturaleza, no son correctores de los problemas del sector exterior.

• Opción 3

Podría suceder que el volumen neto de fondos obtenido del exterior fuese suficiente para financiar el déficit por cuenta corriente, y que los capitales predominantes fuesen de naturaleza estable. En este caso, el déficit exterior sería financiable y sostenible a corto y medio plazo, pero no a largo plazo; la balanza de capitales coherente con esta situación estaría dominada por capitales a largo plazo y, básicamente, por inversiones directas.

Las opciones de política económica podríamos sistematizarlas de la forma siguiente:

	¿Déficit financiable?	¿Déficit sostenible?
Opción 1	No	No
Opción 2	Sí	No
Opción 3	Sí	Sí

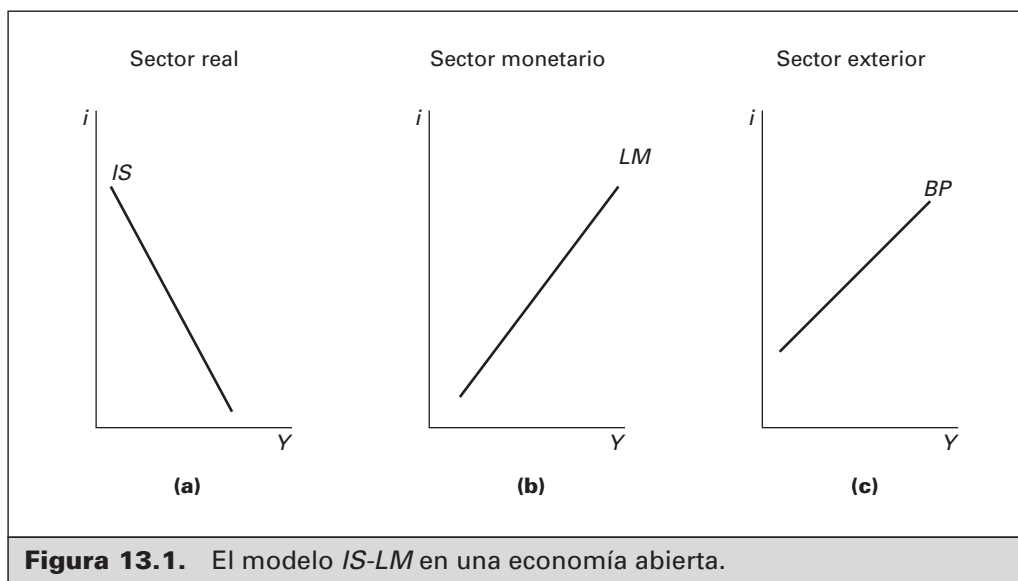
No obstante, más tarde o más temprano todo desequilibrio grave del sector exterior habrá de ser corregido mediante la adopción de las medidas de política económica adecuadas.

13.3 LA POLÍTICA ECONÓMICA EN UNA ECONOMÍA ABIERTA: EL MODELO MUNDELL-FLEMING

El análisis de las políticas monetaria y fiscal en una economía abierta, bajo condiciones de alta movilidad del capital, se ha basado tradicionalmente en el conocido modelo Mundell-Fleming¹, que no es otra cosa que una ampliación del modelo *IS-LM* incluyendo el sector exterior. Ello implica tener presente dos importantes cuestiones:

- Que se produce la igualación internacional de los tipos de interés nominales, al suponer expectativas estáticas sobre el tipo de cambio.
- Que el tipo de cambio influye en el equilibrio macroeconómico, pues al estar dados los precios internos (ausencia de inflación) y externos (los tipos de cambio nominal y real oscilan en el mismo sentido), las variaciones del tipo de cambio afectan a los términos de intercambio, es decir, a la *competitividad* exterior de la economía.

Distinguimos tres sectores (Fig. 13.1), con sus respectivas relaciones básicas:



¹ Este conocido modelo interpretativo de una economía abierta se basa en las siguientes aportaciones de R. Mundell (Premio Nobel de Economía en 1999): «Capital Mobility and Stabilization Under Fixed and Flexible Exchange Rates», *Canadian Journal of Economics and Political Science*, noviembre 1963, y en su magnífico libro titulado *International Economics*, Macmillan, Nueva York, 1968. Por su parte, el modelo se sustenta también en el siguiente trabajo de J. M. Fleming: «Domestic Financial Policies Under Fixed and Under Floating Exchange Rates», *International Monetary Fund, Staff Papers*, noviembre 1962.

13.3.1. Mercado de bienes y servicios (sector real)

En una economía abierta, una parte de la producción interior se vende a extranjeros [exportaciones (X)] y una parte del gasto de los residentes nacionales se destina a comprar bienes extranjeros [importaciones (M)], resultando por diferencia entre ambos conceptos ($X - M$) un saldo que vamos a denominar exportaciones netas (XN), que están relacionadas de forma inversa con el tipo de cambio (e) de la moneda nacional. Consecuentemente, el equilibrio en este mercado puede expresarse como:

$$Y = C + I + G + XN \quad (1)$$

En forma de función, la curva IS puede representarse como:

$$Y = C(Y - T) + I(i) + G + XN(e) \quad (2)$$

Existen numerosas combinaciones de i e Y para las cuales la expresión (2) se cumple. Su lugar geométrico es precisamente la curva IS , que sigue manteniendo una pendiente negativa, ya que una disminución de los tipos de interés provoca un aumento de A , necesiéndose un aumento de Y para restaurar el equilibrio [Fig. 13.1 (a)].

13.3.2. Mercado monetario (sector monetario)

El equilibrio en el sector monetario sigue manteniéndose en los mismos términos apuntados en el apéndice del Capítulo 11. Es decir, la demanda de dinero, L , depende negativamente del tipo de interés y positivamente del nivel de renta. En términos formales:

$$M/P = L(i, Y) \quad (3)$$

El lugar geométrico de todas las posibles combinaciones de i e Y para las cuales se cumple la ecuación (3) nos viene dado por la curva LM , representada para un valor dado de M y con pendiente positiva, ya que si aumentan los tipos de interés, la demanda de dinero disminuye, con lo que para restablecer el equilibrio en el mercado de dinero se necesitará un aumento de Y [Fig. 13.1 (b)].

13.3.3. Sector exterior

La cuarta relación básica del modelo es:

$$i = i^* \quad (4)$$

Según la cual, si existe perfecta movilidad del capital, el tipo de interés nacional (i) ha de ser igual al tipo de interés mundial (i^*), puesto que suponemos que estamos ana-

lizando una pequeña economía abierta y, por tanto, precio-aceptante en los mercados financieros internacionales. Pero esta igualdad implica, además, una relación negativa entre el tipo de interés y el tipo de cambio: un incremento del tipo de interés traerá consigo un aumento del valor de la moneda nacional y una disminución del tipo de interés conllevará una pérdida de valor del tipo de cambio.

La representación del equilibrio del sector exterior por la curva *BP* se presenta en la Figura 13.1 (c). El caso particular del modelo Mundell-Fleming es aquel en que la curva *BP* es una línea horizontal (Fig. 13.2). Efectivamente, el supuesto de perfecta movilidad del capital implica que sólo haya un nivel de *i* para el cual la balanza de pagos está en equilibrio. Si el tipo de interés fuera más bajo, se producirían unas salidas de capital superiores en magnitud a cualquier posible superávit en la balanza por cuenta corriente, y sucedería lo opuesto en el caso de que el tipo de interés fuese más alto.

Disponemos ya, partiendo del modelo Mundell-Fleming, de todos los elementos conceptuales necesarios para poder abordar el análisis de las políticas monetaria y fiscal en una economía abierta cuando existen transacciones de capital, tanto cuando el tipo de cambio es fijo como cuando es flexible.

A modo de resumen, recordemos que:

- La **curva IS** representa las combinaciones de tipos de interés (*i*) y de renta (*Y*) que equilibran el mercado de bienes.
- La **curva LM** nos señala las combinaciones de *i* y de *Y* que representan puntos de equilibrio en el mercado monetario.
- La **curva BP** indica las combinaciones de *i* y de *Y* que igualan la oferta y la demanda en el mercado de divisas para un tipo de cambio determinado.

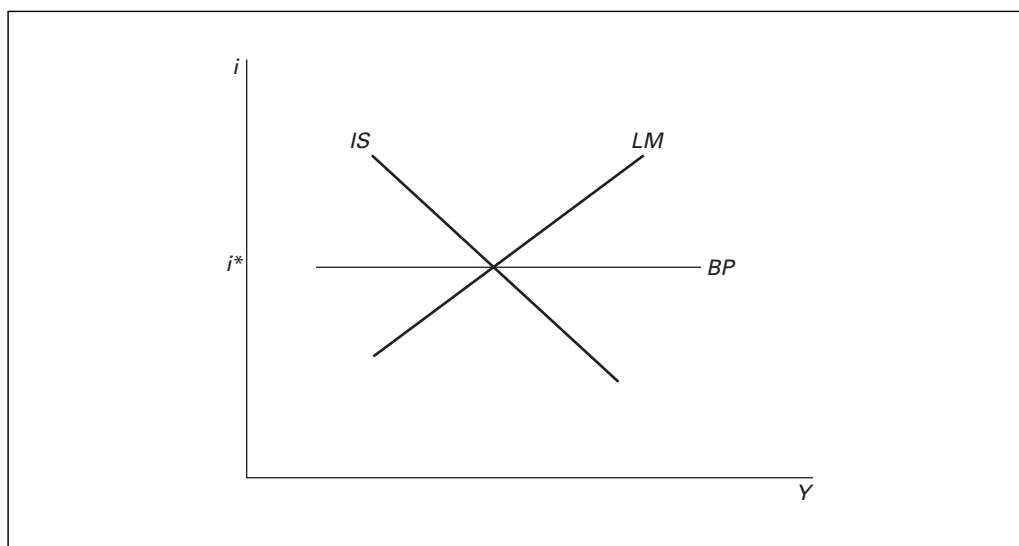


Figura 13.2. Equilibrio en los mercados de bienes y de dinero y la balanza de pagos.

13.4 EL FUNCIONAMIENTO DE LAS POLÍTICAS MONETARIA Y FISCAL CON TIPOS DE CAMBIO FIJOS

Como hemos señalado en el Epígrafe 13.2, cuando el régimen cambiario existente en una economía es fijo, el banco emisor, utilizando las reservas, debe cubrir las demandas de divisas y de moneda nacional que se ocasionen como consecuencia del saldo de la Balanza de pagos a un tipo de cambio determinado. Ello supone que los desequilibrios de la Balanza de pagos no puedan sostenerse indefinidamente, ya que la financiación de los déficit exige que el país utilice sus reservas de divisas y éstas tienen un límite. La situación contraria, un superávit exterior permanente y creciente, tampoco es conveniente, pues tendría lugar una *revaluación* excesiva del tipo de cambio, lo que acabaría también perjudicando a la balanza comercial.

Teniendo en cuenta estas coordenadas básicas, cabe plantearse la siguiente cuestión: *¿Cómo operan las políticas monetaria y fiscal cuando el tipo de cambio es fijo?*

Para ilustrar este tema podemos barajar diferentes escenarios: existencia o no de rigidez de precios internos; presencia o ausencia de movimientos de capital a nivel internacional. La actual configuración de la economía internacional nos lleva a elegir como escenario más adecuado el que supone una alta o perfecta movilidad internacional del factor capital. En cualquier caso, el contexto teórico será el modelo *IS-LM* de una economía abierta.

a) Política monetaria y tipos de cambio fijos

Si partimos del supuesto de que la economía se encuentra inicialmente en el punto *E* de la Figura 13.3, donde se hallan en equilibrio los mercados de bienes, monetario y la Balanza de pagos, cualquier punto situado por debajo de la línea *BP* nos señala un déficit en la Balanza de pagos y todo punto por encima nos indica un superávit en las cuentas exteriores.

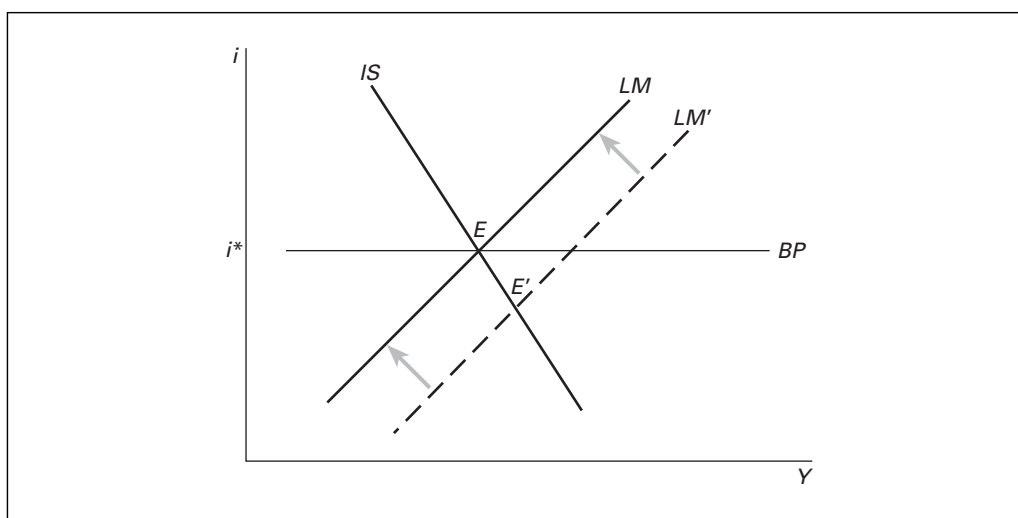


Figura 13.3. Política monetaria y tipos de cambios fijos.

Si el Banco Central decide la puesta en práctica de una política monetaria de corte expansivo (incremento de la cantidad de dinero), la curva LM se desplaza hacia la derecha y en sentido descendente, lo que conduce a la economía al punto E' , donde el tipo de interés nacional es inferior al mundial; la renta se incrementa; la Balanza de pagos pasa a una situación de déficit y se desencadenan presiones a la baja sobre el tipo de cambio.

El restablecimiento del equilibrio en la economía, la vuelta al punto E , requerirá por parte del Banco Central, si es que con anterioridad las salidas de capital no han contrarrestado la expansión monetaria, una reducción de la cantidad de dinero hasta que la economía retorne al punto E , donde se logra, entre otros, el equilibrio externo.

En conclusión, cuando el tipo de cambio es fijo y la movilidad del capital es alta, la política monetaria no es efectiva para desplazar la demanda agregada y conduce a un desequilibrio en la Balanza de pagos. Surge, por tanto, un claro conflicto entre los equilibrios interno y externo de la economía: *cuando el tipo de cambio es fijo y la movilidad del capital es alta, la política monetaria no es un instrumento eficaz para influir en los niveles de producción.*

b) Política fiscal y tipos de cambio fijos

Si en el caso anterior hemos comprobado que la política monetaria no es el instrumento más adecuado para alcanzar el equilibrio interno cuando los tipos son fijos y el capital móvil, en éste se invierte la conclusión. Es decir, la política fiscal es un instrumento eficaz para la consecución del equilibrio interno, si el sistema cambiario es fijo y existen transacciones de capital.

Supongamos ahora que las autoridades económicas del país deciden incrementar el gasto público (Fig. 13.4). Esta acción desplaza la curva IS hacia la derecha y en sentido ascendente, por lo que en el punto E' se habrán incrementado, con respecto a la si-

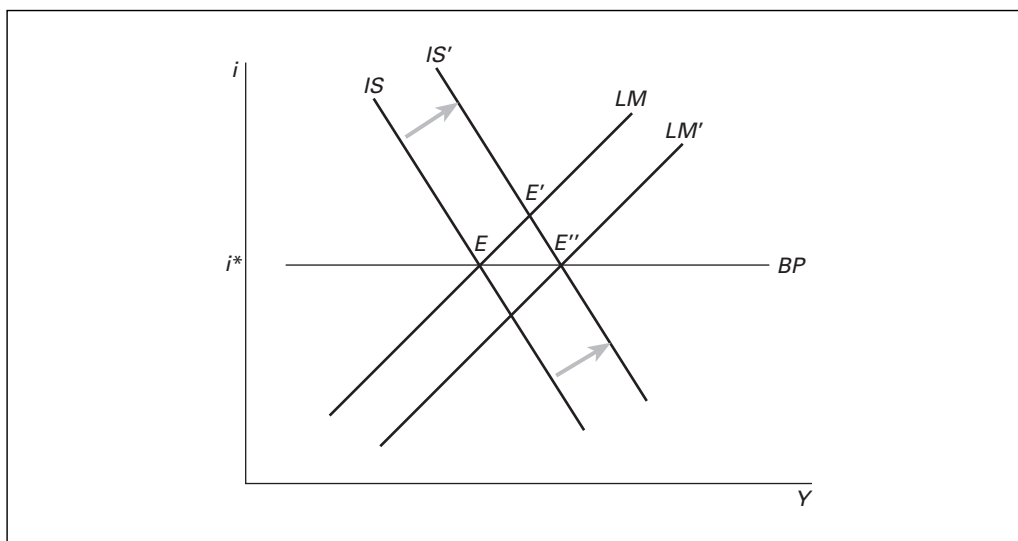


Figura 13.4. Política fiscal y tipos de cambio fijos.

tuación inicial E , tanto el tipo de interés como la renta, y al estar situado dicho punto por encima de la línea BP , la Balanza de pagos registraría un superávit.

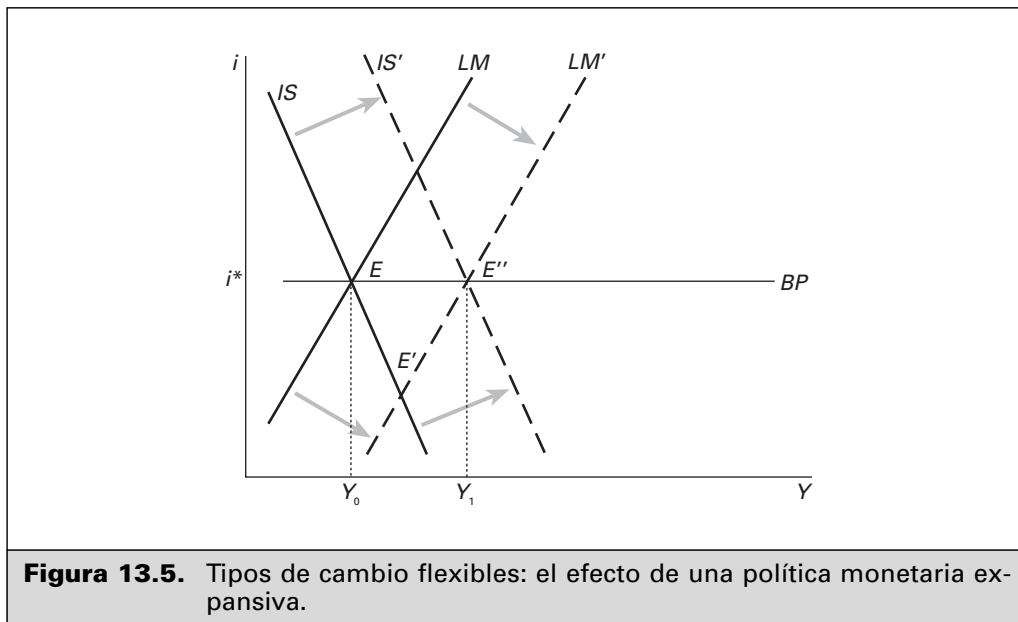
Pero, puesto que nos encontramos en una economía abierta donde el capital es perfectamente móvil, se produciría una presión al alza sobre el tipo de cambio que conduciría a una entrada de capitales. Dado que el tipo de cambio es fijo y, por ende, la cantidad de dinero es *endógena* (el Banco Central ha de cubrir la demanda de la moneda nacional y de divisas que se produzca al tipo de cambio fijo), la economía encontrará un nuevo punto de equilibrio en E'' , al desplazarse la curva LM hacia la derecha.

En resumen, de acuerdo con los supuestos del modelo, *cuando el tipo de cambio es fijo y el capital se mueve sin trabas, la política fiscal es muy eficaz para incrementar el nivel de producción, puesto que al ser el tipo de cambio fijo y la cantidad de dinero endógena, dicho incremento se obtiene sin incurrir en un desequilibrio exterior, puesto que al producirse una acomodación monetaria no varía ni el tipo de interés ni el tipo de cambio.*

13.5 EL FUNCIONAMIENTO DE LAS POLÍTICAS MONETARIA Y FISCAL CON TIPOS DE CAMBIO FLEXIBLES

Desde un punto de vista macroeconómico, con tipos de cambio flexibles, ya expusimos que cualquier desequilibrio en la balanza por cuenta corriente es automáticamente compensado por un saldo contrario en la balanza de capitales. En este sentido, las políticas monetaria y fiscal en un sistema de tipos de cambio flexibles operarían teniendo en cuenta las siguientes premisas:

- a) El tipo de cambio *será la única* variable con influencia en la competitividad exterior de la economía, si admitimos que los precios están dados: una *depreciación* del tipo de cambio traería consigo un aumento de la competitividad y una *apreciación* ocasionaría una pérdida, al menos a corto plazo.
- b) La *cantidad de dinero es exógena*, es decir, al flotar el tipo de cambio el Banco Central puede determinar el nivel de la oferta monetaria y, por ende, la posición de la curva LM , cosa que no ocurría cuando el tipo de cambio era fijo. En este punto, es preciso advertir que así como cuando el sistema de cambios era fijo la curva LM se movía endógenamente, ahora dicho comportamiento es propio de la curva IS , ésta se desplazará a la derecha cuando el tipo de cambio se deprecia (aumento de las exportaciones) y a la izquierda cuando el tipo de cambio se aprecia (disminución de las exportaciones).
- c) El sector exterior *es muy sensible* a las diferencias entre el tipo de interés nacional y el mundial; lo que en un contexto de alta movilidad internacional del capital implica que:
 - Los puntos situados por encima de la línea corresponden a un superávit de la Balanza de pagos y los situados por debajo a un déficit.
 - Si el tipo de interés nacional fuera más bajo que el mundial, se producirían grandes flujos de salida de capital que eliminarían cualquier superávit por cuenta corriente.
 - Si fuera más alto que el del resto del mundo, los flujos de entrada de capital eliminarían cualquier déficit por cuenta corriente.

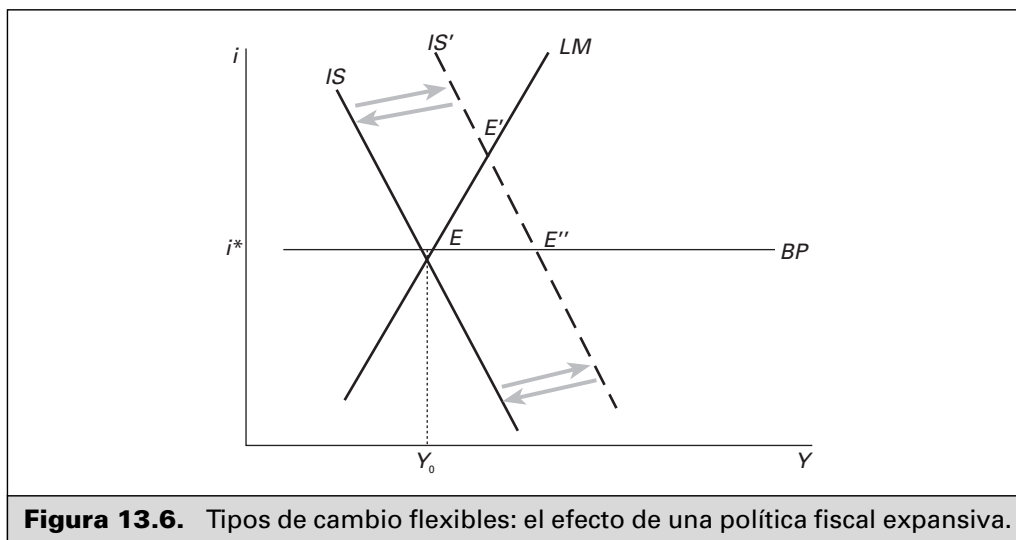


a) La política monetaria y los tipos de cambio flexibles

Si suponemos que se pone en marcha una política monetaria expansiva, la curva LM (Fig. 13.5) se desplazará hacia la derecha. La incidencia de dicha medida nos sitúa en el punto E' con una expansión de Y y una disminución en i . Pero el descenso del tipo de interés provoca unas salidas de capitales que originan una depreciación del tipo de cambio. La depreciación afecta a su vez positivamente a la competitividad de los productos de exportación del país en cuestión, por lo que el incremento de las exportaciones netas hace que la curva IS se desplace hacia arriba y a la derecha, hasta finalizar en el nuevo punto de equilibrio E'' , en donde la producción y la renta han aumentado. En definitiva, *cuando los tipos de cambio son flexibles, la política monetaria es eficaz para incidir sobre el nivel de renta por la vía del tipo de cambio y no del tipo de interés.*

b) La política fiscal y los tipos de cambio flexibles

Si partimos del supuesto de una política fiscal expansiva (incremento del gasto público), la curva IS se desplazará hacia la derecha, situándonos en el punto E' con valores más altos de i e Y (Fig. 13.6). Al igual que apuntamos antes, el tipo de interés nacional (i) no puede superar el mundial (i^*). Por consiguiente, en esta situación se producirían unas entradas de capital que provocarían una *apreciación* del tipo de cambio, una pérdida de competitividad y un desplazamiento en dirección opuesta de la curva IS' hasta su posición inicial. Estamos, pues, ante un caso más en el que el deterioro de la balanza comercial contrarresta en su totalidad el efecto expansivo inicial de la política fiscal. Así pues, *bajo un sistema de tipos de cambio flexibles, la política fiscal es ineficaz, puesto que su efecto expansivo es contrarrestado por el desequilibrio que origina en el sector exterior, al expandirse las importaciones y contraerse las exportaciones.*



El funcionamiento de las políticas monetaria y fiscal en una economía abierta puede sintetizarse en el Cuadro 13.1 de la página siguiente.

13.6 LOS DILEMAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN UNA ECONOMÍA ABIERTA

El examen del funcionamiento de una economía abierta plantea dos importantes *dilemas de política económica*:

1.º dilema: *¿Qué sistema de tipos de cambio es más adecuado para una economía abierta: el fijo o el flexible?*

Las políticas de tipo de cambio pretenden solucionar un *problema fundamental*: la variabilidad. Ahora bien, pueden diferenciarse dos clases de variabilidad del tipo de cambio: la *volatilidad* y la *desalineación*. La primera supone la oscilación de los tipos de cambio durante un período corto de tiempo (día a día, mes a mes), como puede ocurrirle a cualquier clase de activo. La desalineación consiste en la desviación persistente de un tipo de cambio respecto a su nivel competitivo a largo plazo.

Lógicamente, los costes de la desalineación son muy superiores a los ocasionados por la variabilidad. En este sentido, ¿qué papel pueden jugar las políticas cambiarias? Los análisis tradicionales de dichas políticas han girado en torno a la elección entre tipos de cambio fijos o flexibles.

Los partidarios de los *tipos de cambio fijos* sustentan frecuentemente sus argumentos en cuatro razonamientos:

1. Los tipos fijos son más adecuados cuando las perturbaciones financieras son predominantes en la economía.
2. Los tipos fijos obligan a los gobiernos nacionales a disciplinarse, ya que las políticas inflacionarias no tardarán en tropezar con una restricción exterior.

Cuadro 13.1. Efectos de la política monetaria y fiscal con movilidad perfecta del capital

	Tipos fijos		Tipos flexibles	
POLÍTICA MONETARIA EXPANSIVA	I N E F I C A Z	<p>Δ Oferta monetaria</p> <p>↓</p> <p>∇ Tipo de interés</p> <p>↓</p> <p>∇ Tipo de cambio</p> <p>Pero como</p> <p>↙ ↘</p> <p>$i = i^*$ Tipo de cambio fijo</p> <p>↓</p> <p>Vuelta al punto inicial de equilibrio mediante</p> <p>∇ OFERTA MONETARIA</p>	E F I C A Z	<p>Δ Oferta monetaria</p> <p>↓</p> <p>∇ Tipo de interés</p> <p>↙ ↘</p> <p>Δ Producción/Salida de capital</p> <p>↓</p> <p>Depreciación del tipo de cambio</p> <p>↓</p> <p>Δ Exportaciones netas</p>
		<p>Δ Gasto público</p> <p>↓</p> <p>Δ Producción</p> <p>↓</p> <p>Δ Demanda de dinero</p> <p>↓</p> <p>Δ Oferta de dinero</p> <p>Para mantener fijo el tipo de cambio</p> <p>↓</p> <p>Δ RENTA (invariables)</p> <p>↙ ↘</p> <p>Tipo de cambio Tipo de interés</p>		<p>Δ Gasto público</p> <p>↓</p> <p>Δ Producción</p> <p>↓</p> <p>Δ Tipo de interés</p> <p>↓</p> <p>Δ Apreciación del tipo de cambio</p> <p>↙ ↘</p> <p>Δ Importación ∇ Exportación</p> <p>↓</p> <p>Δ DÉFICIT COMERCIAL</p>
POLÍTICA FISCAL EXPANSIVA	E F I C A Z		I N E F I C A Z	

3. Los tipos fijos permiten al país que los adopta exportar algunas de sus perturbaciones interiores a los otros países, pero también lo hacen más susceptible a las perturbaciones exteriores.
4. Los tipos fijos otorgan credibilidad a la instrumentación de la política monetaria y a sus objetivos antiinflacionarios.

Sin embargo, en este punto habría que recordar también los posibles inconvenientes que la experiencia ha demostrado que se derivan de la adopción de un sistema de tipos de cambio fijos:

1. Si las perturbaciones se originan en el *sector real* de la economía, es difícil justificar la estrategia de impedir los movimientos del tipo de cambio, porque, en

general, éstos facilitan el ajuste que es preciso efectuar en los precios relativos cuando hay perturbaciones reales.

2. No es posible mantener los tipos fijos sin introducir ciertos *controles sobre los movimientos internacionales del capital*, medidas que acarrearán distorsiones sobre las decisiones de inversión.
3. Las *crisis de la balanza de pagos* tendrán lugar inevitablemente, a no ser que se modifique periódicamente la paridad de la moneda, y ello erosiona la credibilidad de los objetivos monetarios antiinflacionarios.
4. Los tipos fijos *aíslan escasamente a un país de los shocks y perturbaciones externas*, siendo un régimen cambiario más idóneo para aquellos países cuyos desajustes económicos son predominantemente internos.
5. La *inseguridad del sistema* es un inconveniente a tener muy en cuenta, pues el mecanismo cambiario fijo se basa en una moneda de reserva y que, por tanto, obliga a una convergencia de registros económicos del resto de países con respecto al país central del sistema.

Por el contrario, los *defensores de un sistema de tipos flexibles* han apoyado sus posturas en las siguientes conclusiones:

1. Los tipos flexibles permitirían a los países *controlar sus propias ofertas* monetarias, puesto que no habría variación en el componente exterior de la base monetaria.
2. Los tipos flexibles harían que la *política monetaria expansionista* operara más poderosamente sobre el *output* real y el empleo por la vía de los efectos positivos de la depreciación, inducida en las exportaciones netas.
3. Los tipos flexibles *aíslan a un país de las perturbaciones en el exterior*, pero hacen soportar completamente las consecuencias de las perturbaciones que se originan en el propio país.
4. La flexibilidad de los tipos de cambio *permite y posibilita los ajustes en el sector real de la economía*.

Junto a estos criterios favorables a la flexibilidad cambiaria, se apunta un conjunto de inconvenientes:

1. Propicia una excesiva *volatilidad cambiaria* que genera incertidumbre, la cual a medio y largo plazo tenderá a reducir el volumen de comercio internacional y desalentará los flujos de capital, todo lo cual afectará negativamente al crecimiento y el desarrollo económicos de los diferentes países.
2. Es un sistema cambiario más inflacionario. Fundamentalmente porque no impone una disciplina monetaria a las autoridades económicas.
3. No facilita el ajuste de los desequilibrios en las balanzas de pagos, incrementando la brecha existente entre la Balanza de pagos real y la de equilibrio.

Sea cual sea el sistema predominante, lo cierto es que el régimen cambiario existente determina de una forma decisiva la instrumentación y los previsibles efectos de las políticas monetaria y fiscal en una economía abierta. A este respecto, la experiencia muestra que tanto en un sistema como en otro lo importante para una economía es man-

tener una adecuada estabilidad cambiaria y macroeconómica, pudiendo alcanzarse buenos registros tanto con uno como con otro.

2.º dilema: *Equilibrio interno versus equilibrio externo*

Como ya hemos comprobado, bajo el supuesto de perfecta movilidad internacional del capital y tipos de cambio fijos, los tipos de interés de un país no pueden diferenciarse apreciablemente del tipo de interés mundial, pues unos tipos inferiores traerían consigo fuertes salidas de capital hacia el exterior, lo que debilitaría la moneda nacional y empeoraría la Balanza de pagos, y por el contrario, unos tipos muy elevados supondrían la entrada de capitales exteriores en el país, lo que apreciaría el tipo de cambio nacional y facilitaría la financiación de los desequilibrios de la Balanza de pagos.

Como puede observarse en la Figura 13.7, las anteriores condiciones hacen que la línea *BP* sea prácticamente horizontal: cualquier punto situado por debajo de la curva *BP* nos refleja una situación de déficit exterior, los situados por encima indican un estado excedentario de la Balanza de pagos. Consiguientemente, toda situación a la izquierda de la línea *Y* es de desempleo, mientras que a la derecha sería de sobreempleo. El punto *E* será el único donde se lograría conjuntamente los equilibrios interno y externo de la economía.

Podemos analizar los problemas de política económica a través de las situaciones que reflejan los cuatro cuadrantes de la mencionada figura. La cuestión clave es cómo utilizar las políticas monetaria y fiscal para alcanzar los equilibrios interno y externo. En las zonas II y IV es teóricamente factible alcanzar una solución, dado que la aplicación de una política monetaria *contractiva* resolvería el problema en la zona II y otra de signo *expansivo* lo lograría en la zona IV.

Los problemas se presentan cuando la economía se encuentra en las zonas I y III. Una política económica apropiada para alcanzar los equilibrios interno y externo en la primera tiene que alcanzar un nivel de empleo más elevado para conseguir el equili-

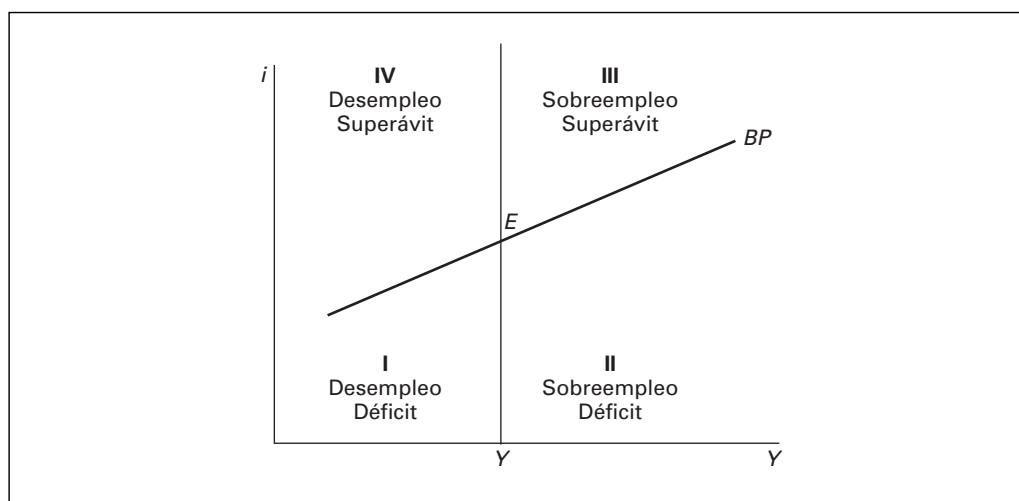


Figura 13.7. Equilibrio interno *versus* equilibrio externo.

brio interno y tipos de interés más elevados y/o un nivel de renta más bajo para conseguir el equilibrio externo, y viceversa en la zona III. En las zonas I y III se plantean pues dos claros *dilemas de política económica*, porque la situación interna de la economía sugiere que la renta debería aumentar (disminuir) y el estado de la Balanza de pagos apunta que debería disminuir (aumentar). Sin embargo, teóricamente existe una vía para resolver los dilemas. Puede utilizarse una política fiscal *expansiva* para llegar al pleno empleo y una política monetaria *contractiva*, en forma de tipos de interés más elevados, para alcanzar el equilibrio de la Balanza de pagos, para cualquier punto situado en la zona I; mientras que una política fiscal restrictiva y una política monetaria de signo expansivo permitirían lograr también ambos equilibrios, interno y externo. En definitiva, puede alcanzarse el punto *E*.

Por consiguiente, *si los tipos de cambio son fijos y hay movilidad del capital, las políticas fiscal y monetaria utilizadas de forma coordinada permitirían alcanzar los equilibrios interno y externo.*

13.7 RECAPITULACIÓN FINAL

A pesar de las dificultades consustanciales al estudio de los temas de una economía abierta, del análisis efectuado se deriva una serie de **ideas básicas** que han de ser tenidas muy en cuenta:

- La apertura al exterior y la movilidad internacional de los capitales establecen una serie de restricciones para cualquier economía, que se sustentan en que toda economía abierta ha de guardar una elevada disciplina macroeconómica; de forma que sus variables básicas (precios, finanzas públicas, tipos de interés, etc.) no difieran de las registradas por los países con los cuales tiene relaciones económicas, comerciales y financieras.
- Las coordenadas básicas del sector exterior (régimen de tipo de cambio, movilidad del capital, etc.) ejercen una influencia decisiva en la instrumentación de la política económica. A tales efectos, el modelo Mundell-Fleming es altamente ilustrativo e instructivo.
- Con tipos de cambio fijos y movilidad perfecta del capital, la política monetaria carece de influencia sobre la producción.
- La política fiscal es muy eficaz con tipos de cambio fijos y alta movilidad del capital.
- Con tipos de cambio flexibles, la política monetaria es muy eficaz y la política fiscal ineficaz en cuanto a sus posibilidades de afectar al nivel de producción.

CONCEPTOS CLAVE

- Economía abierta.
- Tipo de cambio.
- Tipo de cambio fijo.
- Tipo de cambio flexible.
- Equilibrio interno.
- Equilibrio externo.
- Ajuste exterior.
- Dilema de política económica.
- Expansión fiscal.
- Expansión monetaria.
- Modelo *IS-LM*.
- Modelo Mundell-Fleming.
- Movilidad internacional del capital.
- Volatilidad.
- Desalineación.
- Devaluación.
- Revaluación.
- Depreciación.
- Apreciación.

14

Políticas de rentas

«Para mí el único problema económico esencial que no ha sido resuelto reside en el cruel arbitraje entre el pleno empleo y la estabilidad de precios. El economista que sea capaz de aportar un importante elemento de solución a este problema, absolutamente vital, merecería más que un premio Nobel».

P. SAMUELSON (1915),
Declaraciones a la revista *L'Expansion*, noviembre 1970.

LOS instrumentos monetarios y fiscales no siempre se han mostrado suficientemente eficaces para controlar la inflación o para reducirla a los niveles deseados. Particularmente cuando en las economías se ha iniciado un proceso precios/salarios/precios/salarios. Esto, unido a los costes que las medidas estabilizadoras suelen comportar a corto plazo en términos de empleo y quizás de menor crecimiento, condujo hace ya bastantes años a proponer y ensayar la utilización de **políticas de rentas** para contribuir a controlar la inflación, instrumento al que en ocasiones se sumó también el uso de **controles directos** sobre algunos precios.

Sin embargo, la política de rentas y los controles directos de precios son dos de las modalidades más controvertidas de la política macroeconómica. Principalmente porque, en la práctica, este tipo de políticas significan que las autoridades —ya sea en colaboración con los demás agentes económicos (sindicatos, asociaciones de empresarios...) o mediante simple imposición— tratan de impedir que los precios y/o las remuneraciones prosigan su evolución de forma espontánea, es decir, de acuerdo con el mercado y con las fuerzas que en él intervienen. Consecuentemente, quienes consideran que es el mercado —y sólo el mercado— quien debe provocar los ajustes critican abiertamente este tipo de «intervenciones».

La principal justificación que puede esgrimirse para no dejar que las retribuciones de los factores dependan exclusivamente del libre juego del mercado se ha basado en el

hecho de que en la mayor parte de los países existen fuerzas o grupos sociales que pueden plantear, e incluso *imponer*, aumentos en sus retribuciones que muchas veces no se ajustan a las posibilidades *reales* de las economías. La lucha por la distribución de la renta, o si se quiere por *mejorar* los respectivos ingresos, es lo que realmente subyace en las demandas salariales y no-salariales que realizan los sindicatos, las agrupaciones de agricultores y otros grupos sociales, frente a los deseos no menos ambiciosos de los empresarios y de las propias administraciones públicas.

El objeto de este capítulo es estudiar los motivos que justifican o pueden llegar a justificar una política de rentas, sus distintas modalidades y su posible eficacia, de acuerdo con la experiencia adquirida. En la actualidad, las políticas de rentas han dejado de ser en muchos países uno de los recursos utilizados para combatir la inflación, principalmente como consecuencia de los planteamientos liberales dominantes y de los cambios que se están produciendo en los mercados de trabajo. Pero los principios en los que esta política se basa e incluso algunas de sus modalidades siguen teniendo un claro interés. No sólo en relación con el logro o el mantenimiento de la estabilidad de precios, sino en las relaciones que existen entre este objetivo y el de mejorar la distribución de la renta entre los distintos grupos sociales de cualquier país.

14.1 ¿A QUÉ LLAMAMOS «POLÍTICA DE RENTAS»? CONCEPTO Y OBJETIVOS

Desde el punto de vista teórico, la idea de las llamadas «políticas de rentas» tiene una base argumental muy razonable. La aritmética económica más elemental muestra que el afán de los distintos grupos de agentes económicos por mejorar su participación en el reparto de la renta puede —y suele— constituir una fuente de conflictos sociales, que en no pocos casos desencadena o acelera las tendencias inflacionistas de una economía. La experiencia muestra que todos los procesos inflacionistas son siempre muy negativos para las economías (véase Capítulo 7). No sólo porque dan lugar a una mala asignación de recursos o porque desvían las inversiones hacia actividades especulativas y perjudican a los perceptores de rentas fijas, sino porque, en definitiva, impiden un crecimiento sano. No hay un solo ejemplo en el mundo de un país que haya logrado tasas de crecimiento positivas y sostenidas conviviendo con una elevada inflación. Pero, además, los procesos inflacionistas acaban perjudicando casi siempre a quienes en apariencia habían conseguido avances importantes en sus ingresos mediante presiones a favor de salarios más altos. La «ilusión monetaria» que puede provocar un incremento de salarios logrado mediante presiones puede derivar en incrementos de precios que acaben compensando dicho aumento o incluso empeorando el nivel real de ingresos, al tiempo que destapa en la economía un peligroso proceso precios/salarios/precios.

La lucha por el reparto de la renta constituye un hecho innegable. Las distintas administraciones públicas tienden a constituirse en ávidos demandantes de recursos para financiar sus (crecientes) gastos e inversiones. Los sindicatos, respondiendo a las demandas y aspiraciones de los trabajadores, luchan por mejorar las retribuciones salariales y por lograr otras mejoras no-salariales (cobertura o financiación de ciertas necesidades y servicios colectivos por parte de las empresas; reducción del número de horas de trabajo, manteniendo o mejorando las retribuciones; absorción de los impuestos por parte de las empresas; más días de vacaciones retribuidas; incorporación de

nuevos pluses, etc.), que, como es obvio, acaban repercutiendo en los costes por unidad de producto. Y los empresarios, por no citar a los agricultores o a los simples propietarios y rentistas, intentan asimismo que su participación en la renta crezca, o que cuando menos no disminuya. Sobre todo si el país está empezando a vivir una etapa inflacionista. Para ello, lo lógico es que procuren trasladar a los precios todas las cargas y costes de producción, además de obtener un excedente que les permita cubrir el esperado rendimiento del capital y la retribución empresarial. El resultado final de este conjunto de fuerzas puede llegar a traducirse, con bastante facilidad, en crecientes presiones de tipo inflacionista, cuya intensidad y consecuencias dependerán del poder que puedan ejercer las distintas partes y de que otros factores —el monetario de forma destacada— acompañen o no al proceso.

La puesta en circulación del término «*política de rentas*» estuvo animada por el afán de *poner orden* en este complejo cuadro de fuerzas, intentando así evitar la necesidad de establecer controles de tipo autoritario o la aplicación de medidas deflacionistas demasiado drásticas. Este era, al menos, el aliento que podía percibirse en las obras de E. S. Phelps, R. W. Fleming, F. W. Paish y P. Massé publicadas en la década de los sesenta¹, que justificaban la conveniencia de establecer **algún tipo de acuerdo** entre las fuerzas sociales a la hora de plantear sus reivindicaciones.

Los objetivos que en un principio se asignaron a la política de rentas fueron dos:

- i) Contribuir a la estabilidad de precios.
- ii) Resolver equilibradamente las demandas de mejoras en la distribución de la renta.

A pesar de este doble objetivo, un buen número de economistas han considerado que las políticas de rentas deben situarse claramente, y casi de manera exclusiva, en el campo de las medidas antiinflacionistas², ya que su objetivo más claro ha sido, y debe ser, contribuir a lograr una mayor estabilidad de precios. A estos efectos, señalan, la responsabilidad de las autoridades económicas ha consistido siempre en:

1. **Fijar la meta a alcanzar** en materia de precios.
2. **Establecer la «norma» o normas** que deberían respetar los incrementos salariales que puedan producirse tanto en el sector público como en el privado, así como las tasas de variación deseables para otras rentas.
3. **Promover el logro de acuerdos** que aseguren el cumplimiento de dichos criterios por parte de todos los grupos sociales afectados, lo cual puede dar lugar incluso a establecer medidas coercitivas en casos extremos.

¹ El llamado «Informe Pierre Massé» (P. Massé: *Rapport sur la politique des revenus établi à la suite de la Conférence des Revenus*, Documentation Française, París, 1964; traducción española en ICE, mayo de 1964) constituye un punto de referencia sobre la materia. Otros trabajos de interés publicados en los sesenta fueron: F. W. Paish y J. Hennessy: *Policy Incomes?*, Hobart Paper, 29, 2.ª ed., 1965; OCDE: *Policies for price stability*, París, 1962; J. P. Courthoux: *La politique des revenus*, P.U.F., París, 1966; G. P. Schultz y R. Z. Aliber (ed.): *Guidelines, Informal controls and the Market Place*, Chicago, 1966.

² Entre otros: P. Turner y P. S. Andersen: «Politique de revenus en théorie et en pratique», *Perspectives Economiques de l'OCDE, Études Spéciales*, París, 1980; A. R. Braun: *Three Decades of Incomes Policy*, International Monetary Fund, DM 74/88; H. R. Vane y J. L. Thompson: *An Introduction to Macroeconomic Policy*, 4.ª ed., Harvester W., Londres, 1993.

Desde esta óptica, la «política de rentas» puede definirse pues como el logro de acuerdos entre las partes, con o sin la intervención directa de las autoridades públicas, con el fin de lograr que los aumentos de las rentas monetarias de los distintos factores y grupos no superen el incremento de la renta nacional en términos reales.

Sin embargo, olvidar que en el fondo del problema subyace *la lucha por la distribución de la renta* constituiría una clara simplificación. En último término, las pretensiones de los sindicatos al exigir determinados aumentos salariales responden, generalmente, a la necesidad de recuperar las pérdidas de poder adquisitivo que la inflación haya supuesto en la renta real de los trabajadores, por una parte, y al deseo de mejorar su participación en la renta global, por otra. Y algo análogo cabría afirmar en cuanto a los objetivos de los empresarios, de los agricultores y de los demás grupos sociales de cualquier país. De ahí que, para otros muchos autores, las políticas de rentas deberían tener un contenido *bastante más amplio* que el antes citado. P. Massé sostenía en su día que estas políticas podían definirse como «la acción consciente que se sitúa en *la fase de formación* de las rentas y que tiene dos objetivos ligados entre sí: de un lado contribuir al logro de una expansión rápida y equilibrada, manteniendo el pleno empleo y previniendo las distribuciones excesivas o insuficientes de rentas, dentro de una economía abierta..., y por otra parte, contribuir al enriquecimiento de las finalidades del desarrollo, gracias, en particular, a un reparto más equitativo de los frutos de la expansión...». Una concepción ciertamente ambiciosa, que fue refrendada y recogida por diversos informes, documentos y estudios de algunos economistas³, pero que en los últimos años ha ido dejando paso a una visión mucho más simple, centrada casi exclusivamente en la lucha contra la inflación. Es más, en algunos informes de la OCDE, organismo que siempre otorgó un especial valor a la política de rentas, ésta aparece como un instrumento cuya «posible» utilización se recomienda *para moderar los aumentos de precios*, en apoyo de las medidas de política monetaria y fiscal orientadas a controlar la demanda agregada.

En línea con lo anterior, hay que señalar que los planteamientos de política económica de corte liberal suelen cuestionarse incluso la conveniencia *de actuar o intervenir de forma anticipada* en los mecanismos de distribución de la renta. Su principal argumento es que, si se hace, no sólo no se respeta el libre juego del mercado, sino que se perjudicará la más adecuada asignación de recursos. De acuerdo con esta tesis, las mejoras en la distribución de la renta sólo deben realizarse —en todo caso— a posteriori, a través del sistema tributario y de los instrumentos de gasto público y de transferencias a las familias que se consideren más apropiados. En consecuencia, el papel de la política de rentas debería reducirse a *cooperar, y sólo en casos muy determinados*, con las medidas estabilizadoras más tradicionales (política monetaria y política fiscal y presupuestaria). Más aún, para quienes aceptan como únicas referencias el esquema neoclásico y el monetarismo más genuinos, la política de rentas **apenas tiene ningún sentido** en la lucha contra la inflación, ya que interfiere el buen funcionamiento del mercado y distorsionará la libre asignación de recursos que aquél realiza siempre de forma económicamente correcta.

³ Además de otros trabajos ya citados: A. Cairncross: «Incomes Policy», *The Three Banks Review*, 100, dic. 1973; F. T. Blackaby: *British Economic Policy*, Cambridge Univ. Press, 1978; J. E. Meade: *Stagflation*, vol. 1, Allen and Unwin, Londres, 1982; J. L. Fallick y R. F. Elliot: *Incomes Policies, inflation and relative pay*, Allen and Unwin, Londres, 1981, trad. española del I. E. Fiscales, 1983; R. Boyer y R. Dore: *Les politiques de revenus en Europe*, Decouverte, París, 1994.

Este debate, al igual que otros ya conocidos que se producen en el ámbito de la política económica, tiene escasas posibilidades de poderse cerrar con un ganador claro. En primer lugar, porque lo que está en su base es una *clara divergencia* en cuanto al mayor o menor aprecio por los mecanismos de mercado y su funcionamiento real, así como una *distinta valoración* de la importancia social de los objetivos estabilidad de precios y distribución de la renta. Y en segundo lugar, porque los estudios empíricos que se han realizado para evaluar algunas experiencias de política de rentas no han proporcionado resultados suficientemente claros sobre sus resultados efectivos. Dejaremos pues a un lado esta polémica y centraremos la atención en las *razones* que permiten apoyar la necesidad de una política de rentas y en algunos de los problemas que plantea su aplicación.

14.2 INFLACIÓN DE COSTES Y POLÍTICA DE RENTAS

Como se apuntó en el Capítulo 7, *la inflación de costes* no parece haber estado presente en las primeras fases de las economías de mercado. Surgió por primera vez, o al menos de forma importante, en las décadas de los treinta y sobre todo en los cuarenta, provocando el espectacular cambio del patrón de comportamiento de los precios después de la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces hasta la fecha, bien sea por causas de orden interno o externo, las presiones inflacionistas desde el lado de la oferta han estado, casi siempre, presentes en las economías mixtas, aunque con fases de desigual intensidad.

La explicación de este tipo de inflación suele atribuirse a la existencia de grupos económicos de presión que son capaces, por alguna vía, de provocar elevaciones en alguno de los componentes de los costos de producción. Los salarios, como elemento esencial en dichos costes, suelen aparecer como uno de los «culpables potenciales» más claros de este tipo de inflación, particularmente si sus aumentos no guardan relación con el crecimiento de la productividad (véase Recuadro 14.1). Hay que recordar, sin embargo, como ya se expuso en el Capítulo 7, que las perturbaciones al alza en los

RECUADRO 14.1. PRECIOS, SALARIOS Y PRODUCTIVIDAD

De forma muy simplificada, podemos explicar las relaciones entre estas tres variables. De acuerdo con los principios y supuestos básicos sobre los factores que inciden en la formación del precio de un bien o de un servicio, puede establecerse que:

$$\text{Tasa de crecimiento de los salarios} - \text{Tasa de aumento de la productividad} = \text{Tasa de incremento de la inflación}$$

Luego sólo cuando los aumentos de salarios superan a los aumentos de la productividad del trabajo puede hablarse de inflación de costes por vía salarial.

Si partimos de algunos supuestos simplificadores y consideramos que sólo existen dos facto-

res productivos (capital y trabajo), cabe establecer que el precio de un bien o servicio dependerá de tres elementos: de la productividad del trabajo, del salario monetario y del margen fijado para compensar los costes/rentabilidad del capital. En consecuencia, si todos los demás factores no varían, el precio del bien o del servicio será más elevado:

- Cuanto mayor sea la cantidad de trabajo necesaria por unidad de producto.
- Cuanto más alto sea el salario monetario.
- Cuanto más elevado sea el margen sobre los costes laborales.

costos pueden deberse también al comportamiento de otros factores no-salariales de carácter interno, a los que más tarde haremos referencia, así como a factores externos, entre los cuales cabría citar las elevaciones de los precios de algunos productos importados cuya demanda sea rígida (v. gr., el petróleo o los alimentos) y los efectos de las fluctuaciones del tipo de cambio a la baja.

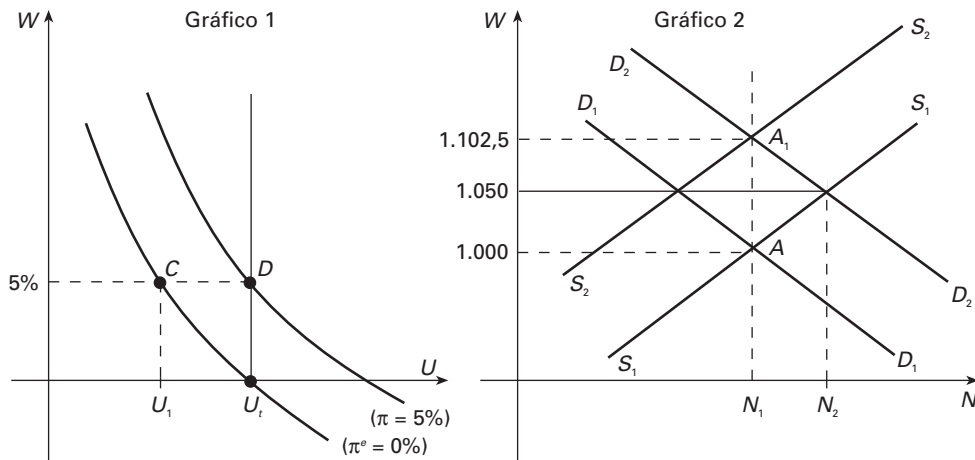
Parece innegable, con todo, que los sindicatos pueden llegar a obtener incrementos en sus retribuciones superiores a los que justificarían los aumentos de la productividad del trabajo, en cuyo caso el proceso inflacionista puede iniciarse con un *empujón de los costes* (*cost-push*) y no como consecuencia de un exceso de demanda. Obviamente, una elevación de los salarios no siempre tendrá una repercusión en los costos, puesto que, si el margen empresarial se mantiene constante, los incrementos de productividad (o una reducción en otras partidas de costes) podrían compensar dicha elevación e incluso permitir una reducción en los precios del producto.

Los mecanismos que pueden desencadenar un proceso inflacionista a partir de un aumento excesivo de los salarios pueden explicarse asimismo de manera bastante simple. Si los sindicatos intentan que las retribuciones salariales aumenten y ganen participación en la renta nacional, los grupos sociales que puedan considerarse «perdedores» intentarán en lo posible no perder posiciones, o al menos recuperarlas, lo que les llevará a tratar de elevar aquellos precios que puedan manipular o en los que puedan influir muy directamente. Y si los precios de los bienes (o de algunos de ellos, al menos) aumentan, cabe esperar que, antes o después, los sindicatos y otros grupos sociales que no habían entrado en juego tratarán de alcanzar nuevos aumentos en las retribuciones que permitan a sus representados recuperar —o quizás incluso mejorar, siquiera transitoriamente— su nivel de ingresos en términos reales. La *espiral salarios-precios-salarios* puede ser y seguramente acabará siendo, pues, el resultado normal del proceso (véase Recuadro 14.2).

El fenómeno anterior puede generar asimismo, y seguramente generará, algunos impulsos inflacionistas adicionales. El hecho de que en los sectores productivos más eficientes o dinámicos, o en aquellos en los que los sindicatos tengan mayor poder, se alcancen aumentos importantes en las retribuciones puede inducir a que las reclamaciones se extiendan al resto de los sectores, por efecto imitación o, simplemente, para no perder posiciones relativas en el conjunto de la población laboral. El resultado —aumento generalizado de los salarios nominales— suele identificarse como la *espiral salarios-salarios*.

Pero los salarios no son, como antes se ha dicho, los únicos «culpables de la trama» de las inflaciones de costes. El inicio de una inflación de este tipo puede también provenir del exterior (como sucedió en el caso de las fuertes elevaciones de los precios del petróleo de 1973-1975 y 1978-1979, forzadas por los principales países productores, como de nuevo ha vuelto a suceder, aunque en mucha menor medida, en 1999-2000 y en fechas todavía más recientes) o depender también del comportamiento de otros grupos sociales del interior del país. Un ejemplo de esto último sería cualquier intento de las empresas de *incrementar sus beneficios* sirviéndose de su posición en el mercado. En general, un incremento de este tipo será más fácil llevarlo a cabo en aquellos casos en que los precios no estén determinados por la libre competencia, sino por una posición de dominio por parte del oferente/vendedor que le permita fijarlos (*precios administrados*) anticipándose a los posibles aumentos salariales promovidos por los sindicatos, o, en todo caso, como reacción a las demandas de éstos, que en tal caso únicamente tratarán de salvaguardar más tarde los salarios reales.

RECUADRO 14.2. LA ESPIRAL DE SALARIOS-PRECIOS-SALARIOS



Supongamos que el mercado de trabajo está en equilibrio en A , en el gráfico 2, y que las expectativas de inflación son nulas ($\pi^e = 0$).

Las autoridades económicas pueden considerar que la tasa de desempleo es demasiado alta (U_i) y deciden intentar reducirla mediante un aumento de la demanda agregada. Las empresas perciben el incremento de la demanda y la caída de sus *stocks*, lo cual les induce a emplear más factor trabajo para poder responder a dicha presión y a que se vean obligadas a pagar por ello mejores salarios (en el gráfico 2 se pasa de 1.000 a 1.050). El empleo global aumenta ($N_2 - N_1$) y el paro, lógicamente, cae (U_1), lo que correspondería al punto C del gráfico 1.

Hasta este momento, los trabajadores no tienen expectativas de que los precios vayan a cambiar (el punto C corresponde a una curva con expectativas de inflación nulas, $\pi^e = 0$). En consecuencia, los trabajadores contratados creen que la retribución de 1.050 corresponde a un salario real. Pero de hecho, el salario real suyo sigue siendo el mismo, porque

el sistema de precios *mark-up* ha llevado rápidamente a éstos a incrementarse un 5% (punto C del gráfico 1). Esto conducirá a los trabajadores a pedir unos salarios monetarios más altos para compensar su pérdida de poder adquisitivo en relación con sus previsiones. La curva de oferta pasa de $S_1 - S_1$ a $S_2 - S_2$; el aumento de salarios deseado es del 5% adicional, lo que empuja el salario monetario a 1.102,50. La respuesta de las empresas ante esto será, posiblemente, recortar el empleo hasta un nuevo punto de equilibrio, A_1 , lo que en el gráfico 1 equivale al movimiento de C a D . El nuevo punto de equilibrio corresponde, pues, al mismo nivel de empleo (y de desempleo) anterior. La acción de las autoridades ha fracasado en este terreno, pero además los salarios y los precios están aumentando ahora a una tasa del 5%. Las expectativas de los trabajadores son ahora de un aumento del nivel de precios del 5%, lo que les llevará en el próximo período a pedir otro aumento del 5% como mínimo. La espiral salarios-precios-salarios iniciada puede continuar.

De forma similar, algunos incrementos de los *costes del capital* (por ejemplo, mediante un aumento de los intereses de los préstamos) pueden originar también una presión autónoma vía costes, suponiendo que todos los demás componentes de los costes no experimenten variación. Los productores, como en los demás casos, tratarán de trasladar a los precios dicho aumento.

En todos los casos mencionados, pero muy especialmente en los que se relacionan con las retribuciones salariales, el margen empresarial y/o los beneficios, parece claro que existe un campo de actuación para una *política de rentas*. El objetivo básico a alcanzar sería muy claro: establecer *ex ante* algún criterio que permita eliminar el componente inflacionario que supondrían unos aumentos retributivos *superiores a las*

posibilidades reales que ofrece la economía, cuyo límite viene marcado, casi exclusivamente, por los incrementos reales de la productividad. Al propio tiempo, la política de rentas puede contribuir también a modular/corregir la distribución de la renta, tratando de impedir que ésta quede exclusivamente en manos del libre juego del mercado y de sus imperfecciones, incluyendo entre éstas la capacidad de presión o de poder que pueda desarrollar cada uno de los grandes grupos sociales (sindicatos, patronal, organizaciones de agricultores...).

INTERNET.—Para la búsqueda de información estadística sobre la evolución de la **inflación** y de los **costes** a nivel internacional, puede consultarse —en el portal Econlinks— la página web <http://campusvirtual.uma.es/econlinks/TE/inflacion.htm>

14.3 AUMENTOS SALARIALES Y POLÍTICA DE RENTAS: ALGUNAS APORTACIONES TEÓRICAS

La justificación de la necesidad de poner en práctica algún tipo de política de rentas encuentra un apoyo adicional en algunos aspectos relacionados con la formación de los salarios, las diferencias de productividad por sectores y la existencia de sectores que pueden calificarse de «abrigados» o de «abiertos» dentro de una misma economía. Examinaremos estos tres casos⁴, que, como se verá, sugieren la conveniencia de una política de rentas que contribuya —junto con otras medidas— a moderar la inflación.

Formación de los salarios y política de rentas

En general, cualquier justificación en favor de la necesidad de una política de rentas incluye una visión sobre la forma en que se determinan los salarios y sobre las consecuencias que se derivan de los sucesivos incrementos de los precios y los salarios. Dos de los argumentos que podemos calificar como favorables a la política de rentas se basan en la curva de Phillips corregida con expectativas, por una parte, y en el enfoque del «salario real» como objetivo, por otra.

Si tomamos como referencia el primer caso, la política de rentas aparece como algo conveniente, porque permitiría alterar a corto plazo el *trade-off* entre el desempleo y la inflación. En otras palabras, lo que podría conseguirse es que al poner en práctica una política encaminada a reducir la tasa de paro de la economía (p. ej., mediante un aumento de la demanda agregada), la tasa de inflación alcanzase niveles más bajos que los inicialmente previstos.

⁴ Existen, sin duda, otros más cuya consideración nos alejaría del tema aquí tratado y de los objetivos del capítulo. Su análisis corresponde y puede encontrarse en las obras dedicadas específicamente a los problemas del mercado de trabajo y la formación de los salarios.

Partiendo de una ecuación que exprese la curva de Phillips con expectativas adaptativas tal como expresa la curva de Phillips corregida con expectativas⁵:

$$W_t = -\delta(U_t - U_R) + \pi_t^e \quad (1)$$

La política de rentas (una moderación salarial pactada) podemos pensar que influirá en la ecuación (1) de dos maneras. En primer lugar, porque reducirá las expectativas de inflación, π_t^e , lo que debe conllevar unos aumentos más bajos en las futuras retribuciones. Y en segundo lugar, la inclinación de la curva de Phillips será menor; en la ecuación (1) « δ » disminuirá, y con una política de rentas cualquier reducción del desempleo (U) supondrá una tasa de aumento de salarios más baja que anteriormente.

El modelo del «salario real como objetivo» también sugiere que la política de rentas puede jugar un papel relevante. La idea que subyace en este modelo es que si en un determinado momento el salario real después de impuestos en una economía es w_n , que es el máximo salario neto que la economía puede ofrecer, pero los trabajadores tienen un salario real-objetivo w_n^* , que depende negativamente del desempleo, la tasa de inflación salarial monetaria será proporcional a la diferencia que exista entre el salario actual y el deseado como objetivo:

$$\omega = \alpha(w_n - w_n^*) \quad (2)$$

Una política de rentas que consiga hacer que disminuya el salario real deseado dará lugar, obviamente, a que se reduzca la tasa de inflación. Al propio tiempo, la política de rentas también forzará una reducción de α , lo que significa que en cualquier período posterior las reclamaciones de aumentos salariales tenderán a reducirse al disminuir la diferencia entre el salario real actual y el salario real deseado.

En resumen, en los dos casos considerados, si la política de rentas tiene éxito, tendrá no sólo un efecto directo en términos de reducción salarial, sino que impulsará asimismo una moderación de las aspiraciones o expectativas postuladas previamente, lo que resulta también positivo cara al futuro en términos de una mayor estabilidad.

¿Pueden/deben crecer todos los salarios a la par?

La necesidad de una política de rentas puede justificarse también desde el punto de vista de las diferencias de productividad existentes y las presiones para obtener aumentos salariales iguales o muy semejantes en todos ellos.

En el Capítulo 7 se han relacionado las presiones inflacionistas vía costes con la evolución de la productividad y/o con la posibilidad de que otros grupos perceptores de rentas impusieran determinados incrementos en sus retribuciones. Lo que ahora con-

⁵ U_R es el nivel de empleo que existe cuando el exceso de demanda de trabajo es cero, π_t^e es la tasa de inflación para el período t esperada en el período $t - 1$. Es decir, la expectativa de lo que sucederá en el ejercicio t en términos de inflación, π_t^e , es igual a las expectativas del período anterior π_{t-1}^e más una fracción del error cometido en la previsión del año precedente [$\lambda(\pi_{t-1} - \pi_{t-1}^e)$]. En definitiva, lo que interesa a los trabajadores —y también a las empresas— es el salario real (W/p) y no el monetario W_t . En consecuencia, los salarios monetarios aumentarán no sólo cuando exista un exceso de demanda en el mercado de trabajo (esto es, cuando $U_t < U_R$), sino cuando los trabajadores esperen que los precios subirán en el ejercicio siguiente, a lo que ellos responderán con demandas de aumentos salariales que les permitan mantener —como mínimo— su estándar de vida actual.

viene subrayar es que la heterogeneidad estructural de las economías puede constituir también una causa importante de inflación. En particular, si dicha heterogeneidad se enfrenta con la propuesta de que las *retribuciones salariales* del país deben evolucionar de forma paritaria, es decir, con independencia de las diferencias de productividad que puedan existir entre las distintas actividades productivas.

El profesor W. Baumol planteó hace años un ejemplo bastante simple que permite comprender la situación a la que ello conduce. A tal efecto, podemos considerar —de forma estilizada— que la economía sólo cuenta con dos grandes sectores:

- Un **sector dinámico** (sector 1), donde el crecimiento de la productividad es relativamente alto y regular. En él podrían encuadrarse, por ejemplo, todas las industrias manufactureras, donde las innovaciones tecnológicas, las economías de escala y externas y los efectos de aprendizaje son relevantes y difusos.
- Un **sector más estacionario** (sector 2), en el que la productividad aumenta muy lentamente. Podrían incluirse en él, para simplificar, la mayor parte de los servicios, donde el progreso técnico es mucho más limitado y el aumento del producto va unido siempre a un incremento casi en paralelo del factor trabajo.

Examinemos ahora las relaciones entre retribuciones y productividades. Para ello, si Y es la producción, N el empleo, k la tasa de aumento de la productividad en el tiempo (t), las funciones de producción de cada uno de los dos sectores serían:

$$\begin{aligned} Y_1 &= A N_1 e^{k_1 t}; & A > 0, k_1 > 0 \\ Y_2 &= B N_2 e^{k_2 t}; & B > 0, k_2 > 0 \end{aligned}$$

La heterogeneidad estructural de la que hemos partido implica que $k_1 > k_2$, y la hipótesis de paridad en las remuneraciones supone que la tasa de salario nominal en ambos sectores es la misma: $w_1 = w_2$.

Supongamos que el sector manufacturero es el más dinámico, es decir, el que en principio *lidera* la fijación de las retribuciones (lo que significa que éstas se fijan en ambos sectores de acuerdo con las ganancias de productividad del sector más dinámico, k_1). A partir de un nivel determinado inicial de la tasa de salario (w_0), las hipótesis expuestas implican que:

$$w_2 = w_1 = w_0 e^{k_1 t} \quad (1)$$

Desde el punto de vista del producto, y suponiendo que existe una concurrencia pura y perfecta, el precio (p) de cada sector debería igualarse al coste marginal, y éste, a su vez, en virtud de la hipótesis de rendimientos constantes, debe igualar el coste medio (wN/Y). En consecuencia, utilizando las dos funciones de producción para definir las productividades medias del trabajo y la hipótesis (1) sobre la fijación de los salarios, los precios de cada sector podrían expresarse del siguiente modo:

$$p_1 = \frac{w_1 N_1}{Y_1} = \frac{w_1}{A} \quad (2)$$

$$p_2 = \frac{w_2 N_2}{Y_2} = \frac{w_0}{B} e^{(k_1 - k_2)t} \quad (3)$$

El resultado es evidente: como consecuencia de la diferencia que se produce en los aumentos de productividad de ambos sectores ($k_1 - k_2 > 0$), el precio relativo del segundo sector (los servicios), medido en términos de bienes industriales, experimentará una tendencia continua a incrementarse:

$$p_2/p_1 = (A/B) \cdot e^{(k_1 - k_2)t}$$

Consecuentemente, la relación Y_1/Y_2 de las cantidades demandadas y producidas de ambos tipos de bienes tenderá a disminuir, y la tasa de inflación, calculada como una media de las tasas sectoriales de inflación:

$$(\pi_1 = \dot{p}_1/p_1; \quad \pi_2 = \dot{p}_2/p_2)$$

será positiva, ya que utilizando como coeficientes de ponderación la parte de cada bien en el gasto total (α_1, α_2) tenemos:

$$\pi = \alpha_1 \pi_1 + \alpha_2 \pi_2$$

La inflación de la economía en cuestión crecería, pues, en razón de la diferencia en los avances de la productividad en ambos sectores ($k_1 - k_2$), así como del tamaño del sector cuya productividad avanza más lentamente (α_2). En definitiva, en una economía, como la que de forma muy simplificada acabamos de describir, la **causa de la inflación** viene motivada por la práctica de *una política que lleva a aumentar las retribuciones del sector de baja productividad de acuerdo con las retribuciones del otro*, que es el más dinámico. Para combatir la inflación habría que poner en práctica una política de rentas que diferenciase las retribuciones de ambos sectores. De no ser así, estaríamos delante de una inflación de costes de naturaleza *estructural* que difícilmente podría ser vencida mediante las medidas antiinflacionistas convencionales.

Concurrencia exterior y diferencias en las retribuciones: otro ejemplo justificativo de una política de rentas

La necesidad —al menos teórica— de aplicar algún tipo de política de rentas en cuanto a las retribuciones también encuentra apoyo en el caso de una economía abierta.

Para demostrarlo podemos tomar como referencia analítica una economía que únicamente produjese dos conjuntos de bienes y servicios: los que son objeto de comercio con el exterior (cuyos precios podemos también suponer que los determinan los mercados internacionales) y los destinados al mercado interior (cuyos precios se determinan exclusivamente por la oferta/demanda interna). La economía en cuestión sólo cuenta pues, para simplificar, con dos grandes bloques productivos: *i*) el de las actividades «expuestas» (E), que agrupa a todas las ramas cuyos productos están sometidos a la concurrencia internacional (ya sean actividades de exportación o bienes sustituibles por importaciones); y *ii*) el de las actividades productivas «abrigadas» (A), donde se incluyen las ramas cuyos productos están protegidos de la concurrencia exterior (entre las que podrían contarse: la construcción, determinados servicios y todas las producciones que estén protegidas por los aranceles). En el Capítulo 7 se hizo una referencia a este caso, que a veces se ha calificado también como modelo escandinavo de inflación.

Supongamos que la tasa de aumento de la productividad (k) de las actividades «expuestas» es más alta que la de las actividades «abrigadas» ($k_E > k_A$). Además, la tasa de variación de los precios del sector expuesto (π_E) se alinea con la de los países con los que se comercia (π_{RM}), y por el contrario, la inflación, en el conjunto de actividades que hemos considerado como abrigadas (π_A), sigue la tasa de variación de los costes de producción internos. Estos últimos varían, a su vez, en función de la diferencia entre la tasa de aumento del salario nominal (w_A) y las ganancias de productividad del sector abrigado. En consecuencia:

$$\begin{aligned}\pi_E &= \pi_{RM} \\ \pi_A &= \hat{w}_A - k_A\end{aligned}$$

Si aceptamos, como hacíamos en el ejemplo analizado anteriormente, que los salarios de ambos bloques evolucionan a la par y que el sector «expuesto» es el que marca la pauta de los acuerdos (k_E), según las ganancias de productividad y las variaciones de los precios (π_E), las remuneraciones evolucionarían como sigue:

$$\hat{w}_A = \hat{w}_E = \pi_E + k_E = \pi_{RM} + k_E$$

La tasa de inflación del país podríamos definirla, a su vez, ponderando las tasas de inflación de ambos conjuntos con el peso relativo de cada uno de ellos en la economía: π , donde $\pi = \alpha\pi_A + \alpha_E\pi_E$ o bien $\alpha_A + \alpha_E = 1$. Y si, finalmente, introducimos en esta expresión las hipótesis precedentes, resulta:

$$\pi = \alpha_A (\hat{w}_A - k_A) + \alpha_E \pi_{RM} \Rightarrow \pi = \pi_{RM} + \alpha_A (k_E - k_A)$$

La tasa de inflación de la economía en cuestión sería pues igual a la tasa de inflación de los países con los que comercia, *incrementada por un componente adicional*, que será más importante a medida que la diferencia entre las ganancias de productividad de los dos bloques de actividades sea mayor y que el peso del sector «abrigado» sea mayor. Caso de que los sindicatos promoviesen la idea de mantener la paridad en las remuneraciones, sería necesario aplicar una política de rentas para hacer que los incrementos remunerativos del sector «expuesto» se vinculen a las ganancias de productividad del sector «abrigado», y no a las propias. Si lo que se decide es hacer lo contrario, la inflación de costes —y posiblemente la espiral precios-salarios— estarían garantizadas, así como la pérdida progresiva de competitividad de dicha economía.

14.4 LA PUESTA EN PRÁCTICA DE POLÍTICAS DE RENTAS: UN PANORAMA COMPLEJO

En los dos epígrafes precedentes hemos intentado presentar algunas «razones» que apoyan la necesidad de *graduar, modular* o, si se quiere, *establecer con orden los posibles aumentos de las retribuciones salariales y no salariales* mediante algún criterio que evite las presiones inflacionistas vía costes. La puesta en práctica de una política de rentas parece que puede constituir, por ello, una opción conveniente y beneficiosa. Opción, por cierto, que no excluye ni mucho menos —como han subrayado todos los partidarios de estas políticas— el *empleo simultáneo de las medidas de estabilización más convencionales* (monetarias y fiscales).

El estudio de las experiencias de políticas de rentas desarrolladas a nivel internacional ofrece un panorama bastante dispar y permite sacar a la luz algunos problemas técnicos y de puesta en práctica, que son sin duda importantes. Estos son los aspectos a los que ahora dedicaremos nuestra atención.

14.4.1. Tipología de políticas de rentas

Una conclusión bastante clara que se deduce del estudio de las experiencias internacionales disponibles es que los términos «política de rentas» se han utilizado para denominar actuaciones bastante heterogéneas, que incluyen desde la *imposición* por las autoridades de «controles» o topes de carácter obligatorio (acompañados a veces de congelaciones y controles de precios), hasta el logro de *pactos* o *acuerdos sociales* de amplio contenido alcanzados por las centrales sindicales y la(s) asociación(es) patronal(es), dentro de los cuales se incluyeron no sólo limitaciones salariales, sino otros compromisos pactados por ambas partes.

Teniendo en cuenta esta diversidad de fórmulas, que incluso supone un empleo excesivamente generoso de los términos de «políticas de rentas», parece conveniente diferenciar, cuando menos, tres grandes tipos de actuaciones:

I) En un **primer grupo** figuran las *limitaciones o topes* al crecimiento de los salarios y de otras rentas que se decidieron por iniciativa de los gobiernos, exigiendo casi siempre *coercitivamente* su cumplimiento.

Su puesta en práctica ha tenido generalmente un carácter excepcional. Lo que se pretendió fue intentar cortar rápidamente un proceso inflacionista. En muchos casos las medidas afectaron no sólo a los salarios, sino a los márgenes comerciales, a los alquileres, a los dividendos y a otras rentas, vinieron acompañadas de una congelación general o selectiva de precios, así como de otras medidas de choque con las que se pretendía afrontar una situación económica especialmente grave. Además de la inflación, otros desequilibrios (el exterior, en particular) solían estar también presentes en estos casos.

La etapa inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, con problemas de reconstrucción, penuria y numerosos condicionantes económicos, ofrece bastantes ejemplos de este tipo de actuaciones. Varios países europeos (Holanda, Noruega y Suecia, por ejemplo) aplicaron controles centralizados de salarios y precios. Otros (Gran Bretaña y Austria) ensayaron políticas coordinadas de moderados aumentos salariales a nivel nacional. La cooperación sindical y el clima político del período permitieron que tales medidas alcanzaran cierto éxito en términos de estabilidad. «En nuestro tipo de sociedad (libre) —afirmaba un informe de la OCDE (1964)—, el éxito de una política nacional de rentas depende en definitiva de la buena voluntad y de la cooperación de todas las partes interesadas. Este es el motivo por el que funcionó bastante bien después de la Segunda Guerra Mundial, en las difíciles coyunturas de reconstrucción y en tanto que los sindicatos sostenían políticamente a los gobiernos».

Prácticas intervencionistas similares, aunque basadas en la falta de respeto a las libertades, han tenido lugar también en otros países, como España, en diversos momentos del franquismo, y en varios países de América Latina, generalmente durante las etapas políticas más autocráticas. Aunque las estadísticas puedan ofrecer a veces ciertos

logros —generalmente muy transitorios— en términos de estabilidad de precios, hablar de éxito en estos últimos casos estaría, cuando menos, fuera de lugar.

II) La **segunda modalidad** corresponde a todas aquellas experiencias en las que las autoridades establecieron unos *indicadores o normas de referencia* sobre el deseable crecimiento de los sueldos y salarios (en algún caso también sobre otras rentas), dejando a los sindicatos y empresas la adopción de acuerdos concretos y su aplicación. Ejemplos de ello fueron los sistemas de *guide-posts* y/o *guidelines* experimentados en Estados Unidos hace años (bajo las presidencias de Kennedy y de Johnson) y aplicados también en otros países europeos.

En los ejemplos que mejor se ajustan a este tipo de política de rentas, el procedimiento aplicado respondió a un esquema bastante similar. Las autoridades anunciaron o sugirieron unos principios o reglas deseables de comportamiento en materia de salarios y precios. Dichas normas o indicadores estaban relacionados con un cuadro/marco macroeconómico y con unas previsiones de comportamiento de la economía cara al futuro. La aplicación de tales criterios no era *obligatoria* —salvo, en bastantes casos, para el sector público—, aunque las autoridades procuraron trasladar a la opinión pública la necesidad de respetarlos, utilizando diversos medios para lograrlo y amenazando con aplicar penalizaciones, generalmente de carácter fiscal (véase Recuadro 14.3, sobre la *Política fiscal de rentas*).

RECUADRO 14.3. RASGOS BÁSICOS DE LA POLÍTICA FISCAL DE RENTAS

La sugerencia básica de la llamada «Política Fiscal de Rentas» (PFR) consiste en introducir el principio de que los impuestos directos sobre las nóminas varíen en razón de la diferencia entre el nivel de salarios objetivo determinado/deseado por la política gubernamental y los realmente satisfechos. Quienes contraviniesen las indicaciones oficiales serían penalizados mediante impuestos más elevados o recargos, y para mayor facilidad administrativa (el número de trabajadores es, obviamente, muy superior al de empresas), estas últimas serían las que recibirían las sanciones fiscales. Por el contrario, quienes llevasen a cabo aumentos salariales inferiores al objetivo se verían beneficiados con una tasa impositiva inferior a la que anteriormente existía.

Los defensores de este tipo de política de rentas sugieren que tiene varias ventajas: forzaría el control salarial sin provocar amplios aumentos del paro; tendría un carácter gradual; la distorsión que generaría en el mercado es inferior a la que puede generar una política de rentas convencional (las empresas podrían pagar más, si su rentabilidad lo permite, pero a costa de pagar también más impuestos), y las empresas resistirían mejor las pre-

siones al alza de los salarios por parte de los trabajadores y de sus sindicatos debido a que los aumentos les resultarían cada vez más caros.

La puesta en práctica de una PFR plantea también diversos problemas: las penalizaciones deberían estar muy bien ajustadas para no afectar al buen funcionamiento de los mecanismos de mercado; existiría el peligro real de que las empresas trasladasen a los precios todos los costes que soportan en los salarios (incluyendo la carga fiscal); los costes de gestión de la política podrían ser bastante elevados, y se plantearían problemas relacionados con el juego limpio (tratamiento de las pequeñas empresas y de las empresas públicas, por ejemplo).

Aunque la propuesta surgió y ha sido ampliamente discutida en Gran Bretaña, en realidad nunca ha llegado a ponerse verdaderamente en práctica. Tampoco en EE.UU., donde igualmente recibió atención y en algún momento anterior —en los sesenta— se amenazó con sanciones fiscales a las empresas que no respetasen las *guidelines* del gobierno, y por el contrario, se prometieron facilidades fiscales y contractuales a las que las respetasen.

III) Por último, la **tercera modalidad de políticas de rentas** corresponde a aquellos casos en los que esta política se ha apoyado en una *negociación institucional* entre las asociaciones patronales y los sindicatos. Por esta vía pueden alcanzarse pactos muy amplios —tipo *pacto o contrato social* (con un primer ejemplo en el Reino Unido, en 1975, y diversas experiencias en España, Italia y Francia— o *acuerdos mucho más puntuales* sobre aumentos salariales, a los que en ocasiones se incorporan los gobiernos, comprometiéndose a cumplir determinados compromisos y medidas que suavicen los costes asumidos por las renuncias sindicales o que incentiven la colaboración de las empresas.

El Recuadro 14.4 resume, muy sintéticamente, un conjunto de experiencias de política de rentas desarrolladas en Europa, cuyo rasgo más característico es, desde luego, la heterogeneidad. Por su parte, el Caso de referencia 14.1 presenta las principales características de algunas experiencias españolas interesantes en materia de «pactos» de carácter global.

Resultaría imposible entrar aquí en más detalles sobre las distintas experiencias, pero lo que en cualquier caso conviene aclarar es que, en términos rigurosos, la primera de las modalidades que hemos diferenciado no debe integrarse dentro de las políticas de rentas, ya que carecen de un componente esencial: el logro de un acuerdo o consenso entre las partes implicadas dentro de un clima de libertad. Esto no se produce, como es obvio, cuando son los gobiernos quienes establecen o imponen un tope salarial máximo de carácter *obligatorio*, o cuando decretan —simplemente— una *congelación* de los salarios, los alquileres, el reparto de dividendos y ciertos precios con objeto de afrontar una situación económica particularmente delicada.

Las otras dos modalidades sí que pueden calificarse como políticas de rentas. Un rasgo clave de las mismas es su componente más voluntarista, bien sea porque las partes implicadas se adhieren a la(s) «norma(s)» definida por las autoridades, o bien porque *alcanzan acuerdos entre ellas* tras una negociación a escala nacional/regional en la que no es imprescindible que los gobiernos estén implicados. Que dichos acuerdos o pactos sean más o menos amplios depende de las circunstancias concretas de cada país y del momento en el que se negocia. Algunos países europeos —Austria y Noruega, por ejemplo— han contado y cuentan con unos mecanismos muy bien institucionalizados de negociación entre empresarios y sindicatos, con sistemas de arbitraje y de seguimiento claramente preestablecidos. En estos países, como en otros que han tenido sistemas de negociación algo más flexibles (Alemania), la idea de «pacto social» prácticamente no tiene cabida, puesto que se trata de una vía tradicional —normal— para encarar el problema de la revisión de las retribuciones y otros temas de carácter laboral.

Conviene subrayar, en todo caso, que los aires neoliberales que se han extendido por toda Europa en los últimos años han conducido a criticar algunos de estos sistemas institucionales desarrollados en los sesenta y los setenta en Europa. Lo que se pretende es que el mercado tenga cada vez más protagonismo, y en algunos casos, como hizo Mrs. Thatcher en Gran Bretaña, o el presidente Reagan ante algún problema más puntual (controladores aéreos), lo que se buscó fue reducir el poder de los sindicatos. Lo cual no implica que la política de rentas no siga siendo incluida en los últimos informes de la OCDE y de la Comisión Europea entre las políticas que pueden jugar un papel en el logro y mantenimiento de la estabilidad de precios.

RECUADRO 14.4. UN CUADRO SINÓPTICO SOBRE ALGUNAS EXPERIENCIAS DE POLÍTICAS DE RENTAS

País	Naturaleza de la política	Éxito/Fracaso	Evolución, fechas clave	Situación en 1993
Alemania	Consecuencia no intencionada de un sistema institucional; independencia del Bundesbank, sindicalismo sectorial; codeterminación.	Éxito debido a un ajuste permanente en respuesta a las crisis internas y/o externas. Buenos resultados.	1969: Aceleración de la inflación. 1976: Fracaso de un relanzamiento keynesianista. 1989: Reunificación.	Tensiones sin precedentes en las instituciones económicas alemanas.
Austria	Es consecuencia del diálogo a largo plazo entre trabajo, capital y gobierno, que incorpora a la casi totalidad de los aspectos de la política económica.	Moderación de la inflación y del paro, aunque con problemas de baja productividad.	1975: Explosión de salarios. 1976: Se vincula el schilling al marco a propuesta de los sindicatos. Estabilidad.	Han aumentado las desigualdades de renta y existen ineficacias en la producción y en la asignación.
Dinamarca	Resultado de las negociaciones colectivas y del modelo de Estado del Bienestar.	El impacto del paro no parece haber afectado al salario nominal. Ha funcionado bien.	1980: Descentralización de las negociaciones salariales. 1986: Fin de la indicación de los salarios al coste de la vida.	El mayor problema es el de la marginación de los menos cualificados, es decir, el del acceso a la formación.
Francia	Sucesión de intervenciones públicas y de disposiciones institucionales impulsados por el Estado; escasez de negociaciones directas entre patronal/sindicatos.	Éxito desigual; a menudo temporal, salvo en el caso de las medidas tomadas con posterioridad a 1983.	1969: Aceleración de la inflación. 1975: Explosión de los salarios. 1983: Supresión de la indicación. 1986: Refuerzo a la participación en los beneficios.	Descentralización e individualización de los salarios. La deflación competitiva no ha resuelto el problema del paro.
Italia	Consulta tripartita en el contexto de relaciones conflictivas del trabajo y de un Estado débil.	El Estado compensa la falta de cooperación por la vía fiscal, sin concesiones salariales importantes. Se alcanzó un acuerdo social importante en 1991-1993.	1975: Explosión de salarios; acuerdos centralizados. 1980: Debilitamiento relativo de los convenios centralizados. 1984: Menor indicación de los salarios. 1992: Fin de la indicación y congelación de los salarios.	Plan de urgencia y nuevas dificultades, ya que, dada la situación presupuestaria, no es posible hacer más concesiones fiscales. Dificultad de llevar a cabo una política coordinada y consensuada, favorecida por el Estado.
Reino Unido	Ensayo de una serie de disposiciones técnicas e institucionales: normas; fijación de normas; pacto social; etc.	Ningún efecto notable a largo plazo. Notable fracaso.	1975: Explosión de los salarios. 1980: Supresión de la Pay Comparability Commission. 1986: Fomento de la participación en los beneficios.	La descentralización de las negociaciones corresponde de hecho al reforzamiento de los empleadores en los mercados internos.
Suecia	Consecuencia de tres actuaciones: gestión de la demanda, política activa de empleo por parte del gobierno y negociaciones centralizadas.	Considerable éxito desde 1950 hasta más o menos 1973-1977; después se incrementan las tensiones, aunque con buenos resultados hasta comienzos de los años noventa.	1975: Explosión de los salarios. 1983: Principio de un proceso de descentralización y de individualización. 1990: Aceptación de que el paro elevado sirve como instrumento de moderación salarial.	Culminación del modelo sueco: reducción de costes propuestos por la Comisión Redhner.

Fuente: R. Boyer, en Boyer y R. Dore, ob. cit.

CASO DE REFERENCIA 14.1. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE ACUERDOS SOCIALES EN ESPAÑA

- **PACTOS DE LA MONCLOA.** Suscritos en octubre de 1977. En realidad se trató de un gran *pacto político* alcanzado en el período calificado como «transición hacia la democracia», cuando todavía no estaba aprobada la nueva Constitución española. Como hecho, constituye uno de los grandes logros del período en que Adolfo Suárez fue presidente del Gobierno, y suele tomarse como punto de referencia para numerosos estudios políticos comparados.

Entre los puntos pactados, se recogieron numerosos compromisos socioeconómicos. Entre ellos, el de respetar un techo máximo en los aumentos salariales de 1978, basado, por primera vez en muchos años, en la inflación esperada.

El acuerdo global fue suscrito por el gobierno y la mayor parte de los partidos con representación parlamentaria. No participaron directamente en su redacción ni la patronal ni los sindicatos, aunque ambos influyeron en numerosos puntos e hicieron patentes sus posiciones por diversas vías; en particular, a través de las mesas técnicas. Partiendo de un crudo diagnóstico de la situación económica, los puntos más destacables del documento desde su perspectiva económica se refieren a los salarios, los precios (evolución pasada, tendencial y deseada), el desempleo y la mejora del desequilibrio externo. Los pactos incluyeron también un amplio abanico de compromisos de actuación y de fomento a desarrollar por el gobierno en los ámbitos de la agricultura, la pesca, la educación, el urbanismo y la vivienda, la política energética, la seguridad social, el sistema impositivo y el sistema financiero. Del texto se deducía también un apretado calendario para preparar una serie de leyes de reforma de diversos tipos de instituciones financieras.

En materia salarial, el tope establecido fue de un 20% de incremento. En 1977, los aumentos salariales se habían negociado con aumentos comprendidos entre el 25 y el 33%. La inflación deseada por el gobierno para 1978 se estableció en el 22% como promedio anual, con un crecimiento del PIB del 1,4%. La inflación media de 1977 (índice de precios al consumo) se situó en el 24,5%, pero cuando se inició la negociación de los pactos estaba creciendo por encima del 35% mes sobre mes. En 1978, la inflación cayó ya al 19,7% y en 1979 al 15,7%. El PIB aumentó un 1,5% en 1978 y un 0% en 1979; el empleo experimentó en ambos años un descenso del -1,7% y la productividad del trabajo aumentó un 3,2% en 1978 y un 1,6% en 1979.

- **ACUERDO MARCO INTERCONFEDERAL** (enero de 1980). Tuvo un carácter muy distinto al de los

pactos anteriores. Consistió en un acuerdo para dos ejercicios (1980 y 1981) establecido entre la patronal (CEOE) y los sindicatos (UGT y USO; Comisiones Obreras participó en la discusión pero no llegó a suscribir el documento). El gobierno apoyaba el logro, pero se abstuvo de participar oficialmente.

Uno de los puntos clave fue la fijación de una banda salarial del 13 al 16% para el primer año, con una cláusula de revisión a los seis meses en función de la inflación. El segundo año se llevaría a cabo una nueva revisión. El Acuerdo incluyó, asimismo, temas de productividad, creación conjunta de una institución para su estudio y fomento, absentismo laboral, jornadas anuales de trabajo y otras mejoras en las condiciones de trabajo. Varios aspectos de los acuerdos quedaron incumplidos, pero se respetaron bastante las cláusulas salariales y las referidas a horas anuales de trabajo.

En 1980 la inflación prácticamente se mantuvo al nivel del ejercicio anterior (15,6%), la productividad media del trabajo aumentó el 4,4% y el PIB creció un 1,3%; en 1981, la inflación sólo retrocedió al 14,5%, la productividad media del trabajo aumentó un 2,9% y el PIB tuvo una tasa negativa del -0,2%. Todo ello encierra una caída media del empleo de un -3% en cada ejercicio.

- **ACUERDO INTERCONFEDERAL** (febrero de 1983). Se suscribió bajo el mandato del primer gobierno socialista, tras las elecciones de octubre de 1982. Se trató, esencialmente, de un acuerdo de tipo «profesional», puesto que los firmantes fueron todos los sindicatos y la organización empresarial. Su vigencia se limitó a 1983 y la banda salarial fijada 9,6-12,5%, que los técnicos gubernamentales consideraron elevada (inflación del año anterior: 14,4%; inflación deseada del 10%). Se estableció una cláusula de revisión a partir del 9% de inflación en el mes de setiembre. El acuerdo incluyó una reducción del número de horas de trabajo (media de 40 semanales), así como un conjunto de declaraciones-compromisos sobre empresas en crisis, productividad, derechos sindicales, etc., similares al anterior AMI y al Acuerdo Nacional de Empleo (junio 1981) suscrito entre ambos. La tasa de inflación de 1983 (IPC) se situó realmente en el 12,2%. El PIB creció un 2,2% y el empleo continuó su tendencia a la baja (-1,1%). La productividad aparente del trabajo aumentó un 3,3% en el mismo ejercicio.

- En octubre de 1984 se suscribió por las fuerzas sociales y el gobierno el **ACUERDO ECONÓMICO Y SOCIAL**, también con un amplio contenido de compromisos, bastantes de los cuales afectaban di-

rectamente al gobierno en cuanto a su cumplimiento. Los acuerdos de carácter interconfederal (entre los sindicatos y las asociaciones patronales) quedaron bastante claramente separados de las estipulaciones y acuerdos de carácter tripartito (incluyendo

el gobierno). La banda salarial pactada para 1985 quedó establecida entre el 5,5 y el 7,5%. En 1984, la inflación se había situado en el 11,3% (IPC anual) y lo que se pretendía era reducirla al 7-8%. Finalmente quedó en el 8,8% y el PIB creció un 2,6%.

14.4.2. La elección de una «norma» compatible con la estabilidad y los problemas de su aplicación

La puesta en práctica de una política de rentas supone resolver cuatro tipos de problemas o cuestiones básicas:

1. La aceptabilidad de la política.
2. Fijar las posibles excepciones.
3. El tratamiento de los incumplimientos.
4. La supervisión.

Examinemos, siquiera de forma sintética, cada uno de ellos.

1. Aceptabilidad de la política

Constituye, sin duda, un aspecto clave del posible éxito. Para que una política de rentas opere con efectividad es preciso que se acepte por las partes directamente implicadas. Y uno de los puntos clave es, sin duda, la elección y aceptación de la «norma» que deberá servir como referencia para los aumentos salariales y para su posible aplicación a otras rentas.

El principio de que *las retribuciones salariales no deben progresar por encima de la productividad* parece aceptable desde el punto de vista teórico. Pero su aplicación plantea numerosos problemas; entre ellos el de qué «medida» de la productividad es la que debe tomarse como referencia y el de hasta qué punto podría superarse dicho tope. No obstante, la *productividad aparente del factor trabajo* ha sido, en general, el criterio más aceptado para definir qué incrementos de las rentas serían compatibles con la estabilidad de precios deseada. En la praxis, la productividad *media* nacional del trabajo se ha convertido en la referencia básica, a pesar de los problemas de disparidades de productividad que existen entre los distintos sectores (recuérdese lo señalado en los Epígrafes 14.2 y 14.3 de este mismo capítulo)⁶.

La discusión sobre la posible norma a aplicar a los incrementos salariales ha dado lugar a diversas opciones, teniendo en cuenta la inflación habida en el pasado o la esperada (y/o deseada) para el futuro (véase Recuadro 14.5). En todo caso, la aceptación de una determinada «norma» depende de numerosos elementos. Uno de los más im-

⁶ De hecho, la elección de *valores sectoriales* de la productividad resultaría bastante más adecuada, pero conlleva problemas técnicos y de aceptación bastante serios. Para corregir las fluctuaciones —en parte cíclicas— que toda tasa de productividad experimenta, diversos informes han recomendado la estimación de medias de productividad referidas a tres (e incluso más) ejercicios.

RECUADRO 14.5. ALGUNAS ALTERNATIVAS EN TORNO A LOS AUMENTOS SALARIALES: UNA VISIÓN SINTÉTICA

De toda la gama de alternativas existentes pueden destacarse las tres siguientes:

I) Permitir un crecimiento de los salarios nominales ($\Delta W/W$) a una tasa equivalente a la suma de la tasa de inflación y de la productividad aparente del trabajo (E). Es decir:

$$\frac{\Delta W}{W} = \frac{\Delta P}{P} + \epsilon$$

Su aplicación, consentida en diferentes países en algunos períodos, conduce de hecho a que la inflación se perpetúe (o aumente) en lugar de favorecer su reducción. No constituye pues una buena elección de «norma» para la puesta en práctica de una política.

II) Fijar un límite para el crecimiento de los salarios nominales que sea siempre inferior a la suma de la tasa de inflación, más las mejoras de productividad. Es decir:

$$\frac{\Delta W}{W} < \frac{\Delta P}{P} + \epsilon$$

En su nivel inferior podría suponer un aumento máximo salarial equivalente a la tasa de inflación, lo que implica —si la propuesta tiene éxito y se aplica en varios ejercicios— lograr cada año una re-

ducción de la tasa de inflación equivalente al aumento que registre la productividad.

Para favorecer su aceptación, una medida de este tipo puede ir acompañada de desgravaciones fiscales o rebajas en la seguridad social, o bien con determinados compromisos de compensaciones para futuros ejercicios cuando la medida tenga éxito.

III) A partir de los planteamientos relacionados con las expectativas de inflación, en los últimos quince años se ha planteado en varios países una «norma» en la que lo que se toma como referencia es la inflación esperada (o la deseada por las autoridades $\Delta P^E/P$) y no la del pasado. Es decir:

$$\frac{\Delta W}{W} = \frac{\Delta P^E}{P} + \epsilon$$

La aplicación de este criterio supone introducir una clara inflexión en los procesos inflacionistas. Implica convencer a las partes interesadas —en particular a los sindicatos— de que la tasa de inflación del ejercicio al que se refieren las negociaciones se reducirá en un determinado nivel, lo que haría innecesaria (?) una petición de aumentos en relación con la tasa de inflación pasada, aunque todo ello pueda acabar conllevando una cierta pérdida de poder adquisitivo.

portantes será el grado de confianza de las partes —en particular, los sindicatos— en la política económica del gobierno. Otros están ligados al propio grado de «representatividad» de los sindicatos, a su capacidad de imponer o no los acuerdos en los diversos sectores y niveles, y a otros aspectos institucionales.

El Recuadro 14.6 recoge algunas opciones sobre diversos mecanismos institucionales de la política de rentas, sus ventajas, dificultades y posibilidades de aplicación.

2. Las posibles excepciones a la norma

Elegida una «norma» básica, siempre cabe establecer algunas excepciones. Entre ellas podrían citarse: la aplicación de un criterio distinto para las remuneraciones más altas y más bajas (con mejoras para estas últimas en relación con la media); la posibilidad de obtener compensaciones en función del logro de unos niveles de productividad más elevados dentro del propio ejercicio; el establecimiento de mejoras salariales que favorezcan la movilidad de los trabajadores; la revisión a posteriori de las retribuciones cuando la tasa «esperada» de inflación queda incumplida por exceso; etc.

**RECUADRO 14.6. ALGUNOS MECANISMOS INSTITUCIONALES
DE LA POLÍTICA DE RENTAS EN RELACIÓN CON LOS SALARIOS**

Evaluación propuesta	Reacción a los choques	Ventajas	Dificultades	Posibilidad de ser llevados a cabo
Descentralización completa e individualización de los salarios	Pequeña variación del salario medio y del salario relativo.	Reacciones rápidas. En teoría, más riesgo de paro.	Posibilidad de sobrepajas/excesos y falta de mano de obra. Inversión en formación anormalmente baja.	Ventajas ligadas a la pérdida de importancia de los sindicatos, pero es un proceso lento. No necesariamente sostenible a largo plazo: problema de equidad.
Participación en los beneficios	A través de la parte variable del salario.	Proceso de ajuste automático. Debería conducir al pleno empleo.	Generalmente las empresas no lo adoptan espontáneamente. Necesidad de subvenciones públicas.	<i>Boom</i> de la participación en los beneficios después de 1985. Los estudios estiman un impacto microeconómico positivo derivado de esta figura.
Fórmula bi- o trinomial	Tres niveles: individual, empresarial y global.	Combinación homogénea de principio y modulación de los salarios.	¿Cómo negociarlas? Determinación compleja de la parte relativa de los tres términos.	Cierta tradición y algunos precedentes (empresas públicas). Corresponde de hecho a las prácticas de las compañías.
Formación de los salarios a la escandinava	A través de los precios a la exportación y de la productividad del sector exterior.	Se mantiene constante de forma automática el grado de productividad. Papel motor en comparación al sector no expuesto a la competencia internacional.	Posibilidad de inflación debida a las diferencias de productividad. No se puede excluir una caída del salario real. Una desviación amplia de los salarios es posible.	Difícil aplicación en ausencias de movimientos sindicalistas poderosos. Inadecuado debido a la caída del modelo sueco y particularmente inadaptado a la integración europea.
Fondos de inversión financiados por los salarios	Vía el ahorro y la inversión de una fracción de los incrementos salariales.	Se confiere poder a los sindicatos. Negociaciones salariales menos conflictivas. Estabilización automática de la actividad económica.	¿Quién gestiona los fondos de inversión? Se pone en duda la autonomía de la gestión de las empresas.	Congelación del sistema en Suecia. Dificultad de ser llevado a cabo en caso de desacuerdo entre distintos sindicatos.
Consejo nacional para la política de rentas	Salario medio negociado.	Flexibilidad de reacción ante choques no anticipados. Preservar la equidad. Posibilidad de una estrategia a largo plazo: arbitraje entre salario efectivo, rendimiento de la inversión y empleo.	Grado elevado de descentralización. Posible rigidez como consecuencia de los conflictos de interés.	Ya han existido organismos como éstos (Francia y Reino Unido). Oposición de los sindicatos (en los años sesenta); posteriormente por parte de las empresas (en los años setenta y ochenta).
Acuerdos europeos	Evolución concertada de los salarios a escala europea.	Compatibles con la construcción europea. Se mantienen las negociaciones colectivas. Traslado de las relaciones laborales a nivel nacional al nivel europeo.	Parciales en el seno de Europa. Difíciles de implantar en la Unión Europea.	Poco interés por este tipo de soluciones en el Tratado de Maastricht. Falta de actores y de voluntad clara para poner en marcha tal innovación.

Fuente: R. Boyer, en Boyer y R. Dore, ob. cit.

Las experiencias disponibles de políticas de rentas indican que uno de los casos más delicados es el de los funcionarios y trabajadores ligados al sector público. Con frecuencia ha recaído sobre ellos el mayor peso de las limitaciones salariales; precisamente porque muchas veces el gobierno puede imponerlas sin una clara negociación previa, justificándose en unos recortes presupuestarios que quizás hayan sido ya aprobados por el Parlamento. Por otra parte, es bien sabido que la medición de la productividad en el sector público ofrece enormes dificultades. El resultado de todo ello es que las retribuciones de los funcionarios suelen experimentar crecimientos que acaban conllevando una clara pérdida de poder adquisitivo durante uno o varios ejercicios, aunque más tarde puedan producirse saltos de recuperación en sus remuneraciones, ligadas a circunstancias que no siempre son de carácter económico (proximidad de elecciones, huelgas y/o presiones de los sindicatos).

3. Los problemas de evasión

Los acuerdos sobre salarios suelen partir de negociaciones a escala nacional. Sin embargo, no siempre es fácil aplicarlos a todos los niveles. Las condiciones existentes en determinadas zonas o sectores, o las necesidades/condiciones de algunas empresas, pueden llevar a no respetar el acuerdo global alcanzado. Los límites salariales fijados pueden verse sobrepasados en la realidad gracias a la incorporación de retribuciones y pluses adicionales; la absorción de algunas cargas o impuestos por parte de las empresas, o la concesión de ciertos beneficios no-monetarios (uso de vehículos, gastos de representación, etc.). En definitiva, lo que se producen son diferencias entre las retribuciones oficialmente negociadas a partir de una norma o referencia indicativa general y la retribución efectiva.

El grado de generalidad de este tipo de evasiones a la regla puede afectar, como es obvio, a la propia efectividad de la política de contención salarial acordada y, por tanto, a la inflación.

4. Seguimiento y supervisión

Ambos temas constituyen también dos aspectos muy importantes para la efectividad de cualquier política de rentas. El seguimiento y supervisión deberían poderse vincular a la aplicación de sanciones en aquellos casos en que los acuerdos no fueran respetados, y el primer paso para solucionar el problema es establecer un marco institucional en el que tenga cabida un órgano que supervise la puesta en práctica de la política aprobada. Dicho órgano debería ser participativo e independiente del gobierno, de lo cual han existido y existen algunos ejemplos (en Noruega y Suecia, en Francia, en Gran Bretaña), aunque su trayectoria no siempre ha sido exitosa.

La posibilidad de sancionar —p. ej., anulando determinadas ayudas a las empresas o las compras que pudieran efectuarse desde el sector público— ha figurado en las propuestas teóricas de la llamada «política fiscal de rentas», a la que antes nos hemos ya referido. Sin embargo, la aplicación de sanciones a las empresas —en EE.UU., por ejemplo— planteó siempre problemas cuyo perfil resulta fácil intuir.

Conviene añadir, en este sentido, que una de las críticas más duras a la praxis de la política de rentas ha sido que genera o puede generar una considerable burocracia y unos costes de gestión importantes. De ahí que en los últimos años se tienda a pensar

cada vez más en políticas de rentas muy simples en su diseño y de carácter temporal, más que permanente.

14.5 ¿HAN SIDO EFECTIVAS LAS POLÍTICAS DE RENTAS?

La evaluación de los efectos de las políticas de rentas ha dado lugar a resultados contradictorios. Una de las razones de este hecho es, sin duda, la propia dificultad técnica que plantea la medición, a diferencia de lo que ocurre en otras políticas económicas.

Para medir el éxito o fracaso de cualquier política de rentas es preciso seleccionar un conjunto de indicadores (de precios, salarios, masa salarial, tramos salariales significativos, etc.) y establecer un modelo que permita realmente capturar el efecto de la contención de los aumentos, separándolos de los derivados de otras medidas aplicadas simultáneamente (política monetaria, fiscal, de tipo de cambio). Lógicamente, según cuáles sean los indicadores adoptados y la calidad del modelo, los resultados del análisis pueden ser distintos, tanto en su magnitud como en su desarrollo en el tiempo.

Tampoco es irrelevante la elección del período de tiempo que se somete a examen, que en ningún caso puede limitarse a la etapa en la que se aplicó una política de rentas concreta, ya que esto implicaría minusvalorar o despreciar los efectos indirectos (laterales) y los desplazados en el tiempo.

Discrepancias en las evaluaciones

Las anteriores observaciones resultan importantes a la hora de explicar algunas divergencias que se han producido en los análisis referidos a una misma experiencia. Fallick y Elliot afirman, en todo caso, que la necesidad de utilizar datos que no fueron diseñados para contrastar las hipótesis de que se trata, y el hecho de que los economistas han ido desarrollando técnicas estadísticas y econométricas que permiten contrastar mejor algunas hipótesis antes incontrolables, lleva a pensar que «sólo los economistas muy temerarios afirmarían que se ha ‘demostrado’ que las políticas de rentas son inútiles como instrumentos de gestión macroeconómica».

¿Significa esto que no disponemos de puntos de referencia claros? No es así. Para el caso inglés, el norteamericano y algunos más disponemos de estudios muy solventes. No coinciden en sus conclusiones, pero sí en algunos aspectos de suficiente interés.

En el caso de Gran Bretaña, los resultados de las políticas de rentas anteriores a 1964 se evaluaron positivamente; el período 1965-1974 (estudiado por Lipsey, Parkin, Sumner) ofrece, sin embargo, resultados bastante desalentadores, puesto que los logros en términos de recuperación del equilibrio interno fueron mínimos, quedando incluso la duda de si las medidas adoptadas no contribuyeron a retardar los necesarios ajustes de carácter estructural que precisaba dicha economía.

Por el contrario, los estudios sobre el caso noruego, que cubren hasta principios de los noventa, proporcionan resultados positivos sobre los efectos claramente «cooperantes» de la política de rentas allí practicada a favor de la estabilidad y de una mejor distribución de la renta, simultáneamente. Y algo similar ocurre en relación con el caso austriaco, mientras que los ejemplos de Holanda, Alemania y Suecia, con modelos de políticas de rentas algo diferentes, permiten valorar más positivamente los efectos en varios períodos, y dejan muchas más dudas respecto a los ochenta y primeros noventa,

período en el que, por otra parte, la idea de la política de rentas ha pasado a un *plano mucho más secundario*.

Las investigaciones sobre las experiencias norteamericanas (Kennedy-Johnson y más tarde bajo la presidencia de Carter) alcanzan conclusiones bastante dispares; mucho más positivas en el primer caso —basado en la fijación de guías e indicadores— que en el segundo, que pretendía seguir una línea más coercitiva.

Factores que favorecen el éxito de las políticas de rentas

La experiencia sobre acuerdos en materia de rentas desarrolladas en los países europeos permiten extraer también algunas conclusiones en relación con las condiciones institucionales y del entorno que facilitan el logro de pactos y su cumplimiento. Entre las principales pueden contabilizarse las siguientes:

- La existencia de *organizaciones sindicales fuertes* que abarquen todo el país —por sí o por vía confederativa— y que tengan un alto nivel de afiliación.
- Que los sindicatos funcionen *con gran independencia* de los partidos políticos y que cuenten con una buena base de profesionales y técnicos para el seguimiento de la economía.
- La *unidad y coordinación* de las asociaciones empresariales (sectoriales/regionales).
- Que exista un *cauce institucionalizado* para las negociaciones entre los sindicatos, los empresarios y el gobierno, con el imprescindible apoyo de órganos de consulta, información y arbitraje.
- Por último, hay coincidencia en señalar que los «*pequeños*» países (según las calificaciones convencionales de la OCDE y otros organismos) son los que con mayor regularidad y eficacia han podido/sabido aplicar políticas de rentas, que se han extendido no sólo a los salarios, sino a otras rentas no-salariales, y desde luego a la contención de los márgenes de beneficios.

14.6 TRES OBSERVACIONES FINALES SOBRE LA POLÍTICA DE RENTAS

Para completar lo expuesto en los dos apartados precedentes, parece obligado destacar tres últimas cuestiones de interés.

La primera se refiere a la *valoración global* de la política de rentas como herramienta de la política macroeconómica.

Al respecto, conviene señalar que la respuesta a la pregunta de si la práctica de las políticas de rentas demuestra o no su *efectividad* cara a su principal objetivo, contribuir a la estabilidad de precios (o en otras palabras, si es posible afirmar que la situación final fue mejor —al menos en términos de estabilidad— que la de partida o la que se habría producido de no haberse aplicado medidas de este tipo), parece que no puede basarse exclusivamente en las pruebas empíricas. Y no sólo por las dificultades que éstas plantean, a las que ya nos hemos referido, sino porque la aceptación o el rechazo de la idea de la política de rentas depende básicamente... de la aceptación o rechazo del punto de vista subyacente sobre el funcionamiento del sistema económico al que ha

de aplicarse la política, lo que es tanto como decir que la «prueba empírica» es un requisito necesario pero puede que no sea suficiente. Los acuerdos sobre rentas han permitido superar en muchos casos las tendencias a la conflictividad social y han creado un *clima político-social más cooperativo*.

La segunda se refiere a la importancia de los llamados *efectos de salida* de la política. Como ya subrayó hace años la OCDE⁷, es este un problema inherente a toda política que tenga un carácter marcadamente temporal, como en bastantes casos ha ocurrido con la política de rentas. Al cesar su aplicación (*policy-off*), pueden desarrollarse unos efectos que lleven a contrarrestar los resultados positivos de contención logrados con anterioridad. Y si no se prevé esta posibilidad, el «retorno a la normalidad» puede tener efectos graves, particularmente en los siguientes casos:

1. Si ello se produce en una situación de demanda excedentaria.
2. Si se introdujeron fuertes distorsiones en las diferencias salariales (p. ej., cuando la política de rentas afectó fuertemente a determinados grupos y no a otros).
3. Si los necesarios ajustes de precios no se han realizado, bien sea porque simultáneamente se aplicaron controles directos o se impuso (?) una limitación a los márgenes de beneficios. Todo ello supone, pues, que la flexibilización o salida de una política de rentas exige prever las condiciones en que debe realizarse, a expensas de que, si no se hace así, puedan desarrollarse efectos no deseados.

Por último, la tercera observación importante que hay que hacer es que una política de rentas debe constituir siempre *una pieza* dentro de un conjunto de políticas orientadas al logro del equilibrio interno y externo de la economía.

La política de rentas no es, evidentemente, la herramienta más importante para que una economía recupere su estabilidad o la mantenga. Sin embargo, en todas aquellas experiencias en las que los resultados en términos de estabilidad y de distribución han sido relativamente positivos, los acuerdos sobre rentas han formado parte de un esquema de política económica en el que el control monetario, la política fiscal y otras medidas dirigidas al logro del equilibrio externo tenían también asignado su correspondiente relevante papel. Y como señalan Dornbusch y Fisher, en su manual de *Macroeconomía* (p. ej. en la 6.ª ed.), *las políticas de rentas rara vez han tenido éxito cuando los gobiernos no han adoptado las correspondientes medidas restrictivas de la demanda agregada*. Al fin y al cabo, si la política de rentas aspira a que la curva de oferta agregada se desplace en sentido descendente, la inflación se reducirá si la curva de demanda agregada también se desplaza de forma descendente al mismo tiempo. Si, por el contrario, la demanda agregada no varía, los acuerdos/controles sobre rentas únicamente embolsarían momentáneamente unas presiones inflacionistas que acabarían siendo insostenibles.

El caso de Israel se cita como ejemplo de una actuación adecuada. Para reducir drásticamente una tasa de inflación extraordinariamente elevada se recortó el déficit fiscal,

⁷ Véase el trabajo de P. S. Andersen y P. Turner, publicado en *Perspectives Economiques de l'OCDE, Études Spéciales*, citado en nota 2. La OCDE ha hecho referencias muy amplias a la política de rentas y sus condicionantes en numerosos informes, tanto de carácter general como en los estudios periódicos por países.

se aplicaron medidas monetarias duras y se acordó el control de rentas y precios. Esto permitió que la inflación que se había producido en la década de 1980 se redujese con rapidez y con un costo en términos de desempleo bastante reducido. Lo contrario sucedió en Argentina, donde la política de control de rentas y precios fracasó, al no actuar con dureza en el terreno fiscal.

En definitiva, un acuerdo sobre rentas puede suavizar algunos de los costes que implica la lucha por la estabilidad, pero una adecuada *regulación de la demanda* resulta imprescindible. Es más, cualquier política de rentas no sólo no excluye, sino *que requiere el empleo de los instrumentos convencionales de regulación de la demanda agregada*. Y no es menos obvio, asimismo, que la aplicación de una política de rentas tampoco excluye la utilización de aquellos instrumentos y políticas directamente orientadas a mejorar la elasticidad y la capacidad de oferta de la economía. Los desequilibrios económicos —y la inflación no es sino una expresión de ellos— tienen a veces un carácter transitorio o coyuntural, pero lo que en muchos casos reflejan son problemas de fondo que demandan actuaciones y ajustes estructurales. La política de rentas poco o nada puede hacer en este sentido, aunque el hecho de que las fuerzas sociales se vean obligadas a realizar un análisis serio para diseñar sus acuerdos les obligará a plantearse problemas y reformas que condicionan la deseada estabilidad y el propio proceso de distribución de la renta.

CONCEPTOS CLAVE

- Política de rentas.
- Objetivos de las políticas de rentas.
- Inflación de costes.
- Inflación vía beneficios.
- *Mark-up*.
- Curva de Phillips con expectativas.
- Modelo del salario real.
- Productividad aparente del factor trabajo.
- Diferencias sectoriales de productividad.
- Sectores «abrigados».
- Sectores «expuestos».
- Imposición coercitiva.
- Pacto social.
- «Norma» de la política de rentas.
- *Guidelines, Guide-posts*.
- Política fiscal de rentas.
- Efectos de salida.

15

*Políticas microeconómicas I**

«[A]quella tarde la pasó Sancho en hacer algunas ordenanzas tocantes al buen gobierno de la que él imaginaba ser ínsula, y ordenó que no hubiese regatones de los bastimentos en la república, y que pudiesen meter en ella vino de las partes que quisiesen, con aditamento que declarasen el lugar de donde era, para ponerle el precio según su estimación, bondad y fama, y el que lo aguase o le mudase el nombre, perdiese la vida por ello».

Miguel DE CERVANTES SAAVEDRA,
Don Quijote de la Mancha, Segunda parte, Capítulo LI.

COMO ya se indicó en el Capítulo 3, las políticas microeconómicas son la contrapartida normativa de la teoría microeconómica. A los efectos prácticos de su estudio, aquí se considerará que las políticas microeconómicas son un conjunto de actuaciones instrumentales, al servicio de la política económica, que se dirigen a conseguir tres objetivos:

1. Asegurar la existencia y el funcionamiento de los mercados cuando no son capaces de producir resultados óptimos.
2. Corregir las ineficiencias en el funcionamiento de los mercados señaladas por la teoría económica.
3. Asegurar una distribución personal o familiar equitativa de la riqueza.

* Este capítulo ha sido realizado por el equipo de profesores de Política Económica de la UNED, formado por José M.^º Marín, Carlos Velasco, Javier García-Verdugo, Gonzalo Escribano, Enrique San Martín y Berta Sánchez.

Conviene señalar que estas políticas están cada vez más coordinadas entre países como consecuencia de la aparición de organismos supranacionales que agrupan a los diferentes Estados con objeto de apoyar el proceso de globalización actual. Junto a la existencia de estas instituciones supranacionales, destaca también la articulación de políticas armonizadas dentro de los procesos de integración regional que están teniendo lugar a nivel mundial. En concreto, cabe destacar el caso de la Unión Europea. Con el fin de ilustrar el proceso de integración de políticas, no sólo macro, sino también microeconómicas, cabe mencionar los acuerdos recogidos en la denominada Agenda de Lisboa, donde, para alcanzar el objetivo estratégico de convertirse en una economía basada en el conocimiento, se establece la necesidad de articular de forma coordinada (entre los distintos Estados miembro de la UE) políticas microeconómicas, como son fortalecer la sociedad de la información y la I+D+i, lograr la culminación del mercado interior, o fomentar la inversión en capital humano, entre otras, y todo ello en un marco macroeconómico estable y sólido.

Las políticas microeconómicas que se van a tratar en estos dos capítulos podemos englobarlas entre las **políticas de oferta**. Mientras que las políticas de demanda están orientadas a resolver problemas como la inflación o el desempleo, las políticas de oferta están encaminadas a corregir los desajustes de la economía de forma que se incremente la actividad económica y el bienestar a largo plazo. Estas políticas, que son muy utilizadas en la actualidad, comenzaron a aplicarse tras la crisis de los años setenta, cuando las políticas de demanda, de inspiración fundamentalmente keynesiana y usadas desde los años treinta y, sobre todo, a partir de la Segunda Guerra Mundial, se vieron incapaces de afrontar el reto de reducir la inflación de oferta y a la vez luchar contra el desempleo.

Tampoco se puede establecer una delimitación estricta entre políticas de demanda y oferta, puesto que la interacción entre las variables económicas de demanda y oferta es demasiado intensa para discernir causas y consecuencias. Del mismo modo, tampoco se puede separar nítidamente entre políticas macro y microeconómicas, puesto que el nivel macro se configura a través de la agregación de los niveles microeconómicos, y las actuaciones a un nivel determinado suelen tener importantes efectos en el nivel complementario.

En el primer apartado del capítulo se tratará someramente el primer objetivo, para determinar cuáles son las funciones mínimas que debe desempeñar el Estado en relación con el mercado. El segundo apartado desarrollado en este capítulo, así como en el capítulo siguiente, se refieren al segundo de los objetivos fijados, y nuestra atención se centrará —en concreto— en algunos temas que consideramos especialmente relevantes, aunque no agotan, por supuesto, el amplio espectro de las posibles intervenciones de las autoridades a nivel microeconómico. El tercer objetivo se estudia en el Capítulo 10.

Los temas y políticas a los que dedicaremos atención en estos dos capítulos son los que se enumeran a continuación:

- El poder de mercado de las empresas y su regulación por parte de las autoridades.
- Políticas microeconómicas para la protección del medio ambiente.
- Instrumentos de política comercial.
- Intervenciones en el mercado de trabajo.
- Política de innovación tecnológica.

En este capítulo trataremos los dos primeros puntos, mientras que los tres restantes serán objeto del siguiente.

15.1 FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS E INTERVENCIÓN DE LOS GOBIERNOS

La necesidad de la intervención de los gobiernos en la economía es un tema controvertido, no tanto porque se niegue la existencia de fallos de mercado (véase Capítulo 2), como porque se teme, con razón, que la intervención pública pueda introducir también ineficiencias, aunque por vías distintas. Sin embargo, no hay polémica sobre la intervención pública en las cuatro áreas que son necesarias para el correcto funcionamiento de la sociedad y para la misma existencia del mercado: el Estado tiene que establecer mecanismos para asignar los derechos, sobre todo los de propiedad —actividad legislativa—; debe proteger a los titulares de esos derechos contra la violencia, el robo y el fraude —actividad policial—; tiene que hacer valer esos derechos, así como los contratos que los generan y transfieren —actividad judicial—; y debe proteger finalmente los derechos privados o públicos nacionales contra las agresiones procedentes de otros países —actividad de defensa—. Además, el desempeño de estas funciones hace que sea necesario que el Estado realice otras tareas instrumentales, como la obtención de fondos de los ciudadanos a través de la recaudación impositiva.

Pasemos ahora a analizar el segundo de los objetivos mencionados, con el fin de fundamentar la unidad temática del resto del capítulo. ¿Cuáles son las fuentes de ineficiencia identificadas por la teoría económica? La microeconomía muestra que el equilibrio de un mercado competitivo es eficiente desde un punto de vista asignativo cuando se cumplen simultáneamente las siguientes condiciones:

- a) El beneficio marginal social es igual al beneficio marginal privado, o el comprador es el único que se beneficia del bien; es decir, $BMgS = BMg$.
- b) El coste marginal social es igual que el coste marginal privado, o el productor es el único que soporta el coste de producción; es decir, $CMgS = CMg$.
- c) El beneficio marginal privado es igual al precio, o $BMg = P$.
- d) El coste marginal privado es igual al precio, o $CMg = P$.

Si se cumplen estas condiciones, el punto de corte de las curvas de CMg y BMg ($CMg = BMg$) determina la cantidad de equilibrio producida en el mercado, que se intercambia al precio P : estamos en presencia de un mercado perfectamente competitivo, que produce un resultado eficiente para la sociedad desde el punto de vista asignativo.

¿Qué sucede si se incumplen estas condiciones? Se pueden distinguir cuatro tipos de problemas. Por un lado, si $BMgS > BMg$, nos encontramos ante el problema de la producción insuficiente de bienes públicos unido a la presencia de externalidades positivas, que debe ser resuelta por medio de la provisión pública de estos bienes. Si, en cambio, $CMgS > CMg$, estamos en presencia de externalidades negativas, como sucede en los problemas medioambientales y de recursos naturales, que deben ser corregidas por las correspondientes políticas de calidad de vida y conservación de recursos. Por otro lado, si $BMg > P$, quiere decir que algunos compradores individuales tienen influencia sobre el precio, es decir, consiguen reducirlo por debajo del nivel competitivo

y obtienen beneficios extraordinarios. En cambio, si $P > CMg$, implica que algunos vendedores individuales tienen influencia sobre el precio, es decir, no son precio-aceptantes, como sucede en el modelo de competencia perfecta, sino que fijan un precio mayor que el competitivo, y obtienen también beneficios extraordinarios. La capacidad individual de influir sobre el precio es la mejor definición del poder de mercado, y suele estar ligada a la existencia de monopolios u oligopolios. Cuando estas situaciones reducen el bienestar social, deben ser corregidas a través de una adecuada política de regulación de las empresas privadas y de defensa de la competencia.

Incluso en el caso de que se cumplan las cuatro condiciones anteriores, hay dos problemas que impiden que el resultado final sea el que indica la teoría. En primer lugar, como no es posible comparar la utilidad o satisfacción que un bien proporciona a dos personas distintas, la economía positiva no puede elegir entre distintas distribuciones de la renta. Para cada posible distribución de la renta hay una solución que es perfectamente competitiva: todas son eficientes, pero no podemos saber cuál es mejor. Por tanto, la cuestión de cómo debe estar distribuida la renta no puede ser contestada exclusivamente con criterios económicos. Partiendo de determinados juicios de valor, las distintas políticas que afectan a la distribución de la renta tratan de modificar el resultado producido por el mercado competitivo.

En segundo lugar, si los participantes en el mercado se precipitan —tienen poca capacidad de previsión— al utilizar las señales que proporcionan los precios, y hay cierta separación entre las decisiones de producción y el suministro final de la producción al mercado, pueden producirse fuertes oscilaciones de precios, por lo que el mercado perfectamente competitivo puede llevar a precios inestables y a una reducción consiguiente de la eficiencia y del bienestar social. Para resolver este problema se han introducido tradicionalmente las políticas de estabilización de rentas (agrícolas y ganaderas, por ejemplo) como solución pública, y han aparecido la especulación y los mercados de futuros como soluciones privadas.

15.2 EL PODER DE MERCADO DE LAS EMPRESAS Y SU REGULACIÓN POR PARTE DEL ESTADO

Hasta aquí se ha utilizado únicamente el concepto de *eficiencia asignativa*, es decir, la economía produce la correcta combinación de bienes de acuerdo con las condiciones de la demanda. Se produciría una pérdida de eficiencia —resultante de una producción excesiva o insuficiente— siempre que se desplace el nivel de producción lejos del punto en el que el beneficio marginal de la sociedad iguala al coste marginal de la sociedad. Sin embargo, hay otros tipos de eficiencia. La *eficiencia técnica* es la que evita el despilfarro de recursos, que podría producirse cuando la gestión no es eficaz y los costes son innecesariamente elevados. Se produciría una pérdida de eficiencia técnica si las empresas no producen en el mínimo de la menor curva de costes medios alcanzable con la tecnología actual. La *eficiencia dinámica* existe cuando el desarrollo de nuevas tecnologías e innovaciones, y su adaptación al proceso productivo, se llevan a cabo al mejor ritmo posible.

¿Qué tipo de estructura de mercado tiene mayores ventajas en términos de eficiencia, la competencia perfecta o la competencia imperfecta, de la que el oligopolio y el monopolio son un caso particular? Por una parte, un mercado perfectamente competi-

tivo, como se ha dicho, produce un resultado eficiente desde el punto de vista *asignativo*. Por otra parte, la competencia hace que todas las empresas traten de alcanzar la curva de costes de producción de las empresas más eficientes desde el punto de vista *técnico*, porque si no, entrarían en pérdidas y serían expulsadas del mercado. Por último, la competencia perfecta también promueve la eficiencia *dinámica*, pero de forma matizada. Cuando aparece una nueva tecnología, la curva de costes medios se desplaza hacia abajo, y las empresas que no se adaptan a esa nueva situación serán desplazadas del mercado, por motivos semejantes a los expuestos para la eficiencia técnica. Por tanto, la competencia perfecta fuerza a las empresas a adoptar lo antes posible las innovaciones y nuevas tecnologías. Sin embargo, la competencia perfecta no siempre y necesariamente es el tipo de mercado más apropiado para producir una nueva tecnología, aunque sobre este punto existe una fuerte controversia.

Muchos autores piensan que las empresas de menor tamaño tienen menos facilidad para financiar las actividades de I+D —no consiguen beneficios extraordinarios—, y tienen menos incentivos para hacerlo porque la falta de dimensión adecuada impide que cada empresa pueda aprovechar todos los beneficios que podrían derivarse de los fondos invertidos en investigación. De esta forma se produce una externalidad positiva ($BM_g < BM_gS$), que justificaría la intervención del Estado: *a*) protegiendo la propiedad intelectual y las patentes de investigación, y *b*) llevando a cabo una política de apoyo público a la investigación.

¿Cuál es el comportamiento de los oligopolios y monopolios en términos de eficiencia? Para contestar a esta pregunta, primero recordaremos brevemente cómo se forman y cómo funcionan los monopolios y oligopolios, para después analizar la eficiencia del resultado desde el triple enfoque mencionado.

Los monopolios y los oligopolios surgen y se mantienen por tres razones, que son otros tantos tipos de barreras de entrada al mercado:

1. El monopolio y el oligopolio pueden ser creados directamente por el Estado, que puede prohibir al resto de las empresas la producción de un producto o servicio, por lo que suelen denominarse *monopolio* u *oligopolio legal*.
2. También pueden ser consecuencia de que en esa actividad económica existen unas economías de escala tan importantes que una sola, o pocas empresas, pueden producir el producto total del sector a un coste más bajo del que resultaría si hubiese más empresas produciendo menos cantidad cada una, y entonces se denominan *monopolio* u *oligopolio natural*.
3. Por último, pueden resultar también de la presencia de otros factores, que impiden que otras empresas puedan entrar en el mismo mercado, como pueden ser, en el caso del monopolio, el control exclusivo de un factor de producción o de una técnica protegida por una patente, y en el caso del oligopolio, el reconocimiento de una marca, o el acceso a los puntos de venta. Desde un punto de vista dinámico, tanto el uno como el otro pueden formarse como consecuencia de fusiones o adquisiciones negociadas entre las grandes empresas del sector, o pueden ser el resultado de una fuerte lucha por el control del mercado, bien a través de la competencia de precios, bien por medio de absorciones hostiles.

El funcionamiento del monopolio está representado en la Figura 15.1. La empresa monopolista se enfrenta a una curva de demanda que no es horizontal, como sucedía en

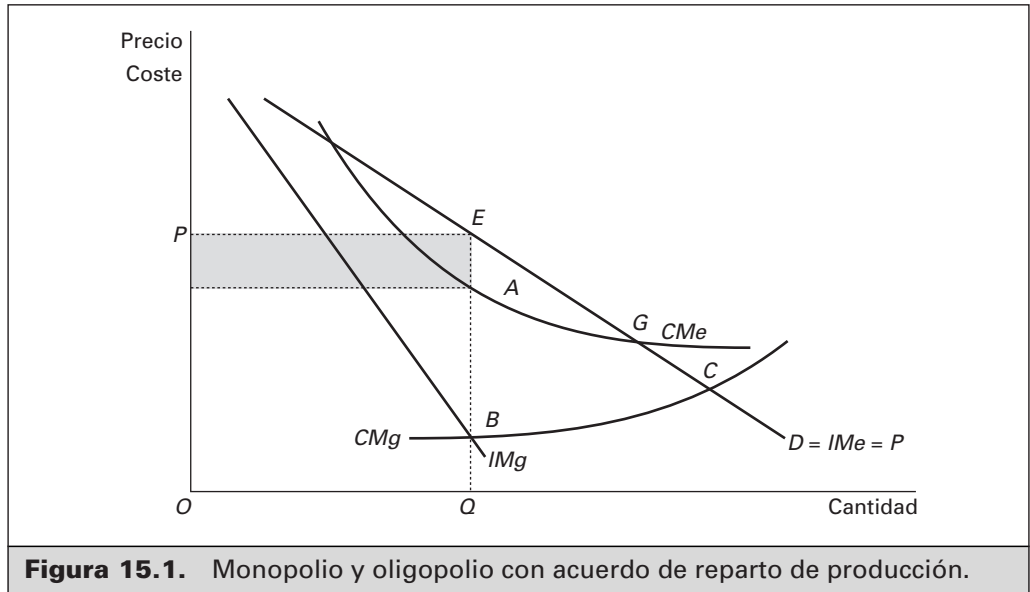


Figura 15.1. Monopolio y oligopolio con acuerdo de reparto de producción.

competencia perfecta, sino a la demanda de todo el mercado, que tiene pendiente negativa. Como consecuencia, el monopolista no acepta el precio del mercado, sino que lo determina al escoger su nivel de producción. Como sucede en cualquier empresa, el nivel de producción que maximiza los beneficios es aquel para el que se igualan su coste marginal y su ingreso marginal. Sin embargo, como al aumentar la producción en una unidad el monopolista provoca una disminución del precio (influye en el precio), su ingreso marginal (IMg) no es igual al precio, como sucedía en competencia perfecta, sino que es menor. El precio máximo que la empresa puede fijar para seguir vendiendo la producción que maximiza su beneficio es el indicado por la curva de demanda del mercado (punto E). La distancia AE es el beneficio unitario medio de la empresa, por lo que el beneficio extraordinario es el área sombreada, resultado de multiplicar el beneficio unitario por la cantidad producida Q .

Consideremos ahora la eficiencia del resultado obtenido por un monopolio. Por lo que se refiere a la eficiencia asignativa, sabemos que un bien está siendo producido eficientemente si $CMgS = CMg$, $BMgS = BMg$ y a la vez $CMgS = BMgS$. En la Figura 15.1, la curva de demanda representa el $BMgS$, y la curva de CMg del monopolista es el $CMgS$, por lo que la producción óptima sería la determinada por el corte de estas dos curvas (punto C). Sin embargo, no es esa la cantidad elegida por el monopolista, sino la obtenida al igualar el CMg con el IMg de la empresa. En este caso, la maximización del beneficio de la empresa monopolista no coincide con la cantidad de producción óptima para la sociedad, por lo que un monopolio lleva consigo una pérdida de eficiencia asignativa que está representada por el área del triángulo EBC en la Figura 15.1. Es lógico que se produzca este resultado, ya que los monopolios y los oligopolios aparecen y se mantienen por la presencia de barreras de entrada, y es la libre entrada y salida lo que garantiza que un mercado sea perfectamente competitivo y su equilibrio a largo plazo sea eficiente.

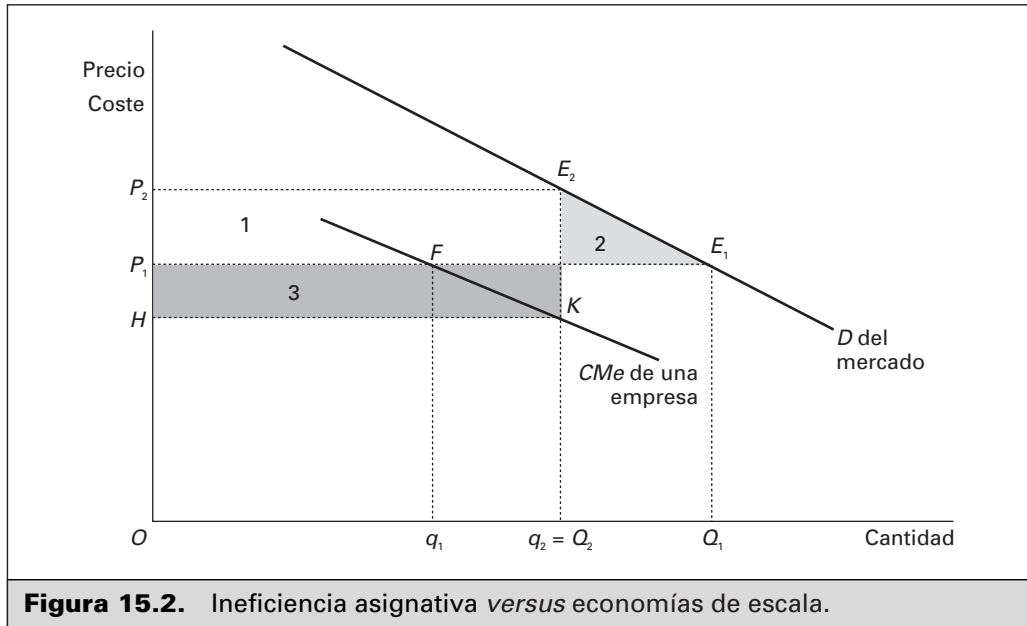


Figura 15.2. Ineficiencia asignativa *versus* economías de escala.

Por otro lado, el monopolio puede ser ineficiente desde el punto de vista tecnológico, ya que la ausencia de presión competitiva hace que no se vea obligado a operar en la menor de las curvas de costes posibles, ni en el nivel mínimo de la curva correspondiente a su tecnología de producción. Sin embargo, a pesar de que un monopolio proporciona al mercado una cantidad insuficiente de productos, su volumen de producción es muy superior al que tendrían cada una de las empresas en un régimen de mayor competencia. Por este motivo, el monopolista podría beneficiarse de las economías de escala —si existen en ese sector—, que le permitirían reducir los costes medios de producción, lo que se traduce en una ganancia de eficiencia para la sociedad.

El balance neto entre la ineficiencia *asignativa* debida al poder de mercado y la ganancia social generada a través de las economías de escala será distinta en cada caso. Puede verse un ejemplo en la Figura 15.2.

Dos empresas idénticas operan en F (la curva de CMe es igual para las dos)¹, por lo que ambas producen q_1 y lo colocan en el mercado a un precio P_1 , suficiente para cubrir los CMe , pero con el que no obtienen beneficios extraordinarios. El equilibrio del mercado está en E_1 , donde se produce $Q_1 = q_1 + q_1$, con eficiencia asignativa. Si hay una monopolización del sector, la única empresa resultante reducirá la producción del mercado a Q_2 y elevará el precio hasta P_2 . Sin embargo, como en este caso la producción total es igual a la producción de la empresa, ésta producirá más cantidad que cualquiera de las dos empresas anteriores por separado ($q_2 > q_1$). Esta mayor producción

¹ El punto F está sobre la curva de costes medios, que es igual para cada empresa, y es equivalente al punto A de la Figura 15.1, aunque en la Figura 15.2 se ha omitido el corte de la curva de CMg con la curva de IMg para simplificar la representación.

permite que se reduzcan los costes medios de F a K gracias a las economías de escala. Los consumidores pierden un excedente igual al área 1 + 2, mientras que la empresa consigue unos beneficios extraordinarios representados por el área 1 + 3. Por tanto, el área 1 es una transferencia de los consumidores a los productores; el área 2 es una pérdida para la sociedad debido al aumento del precio hasta P_2 , y el área 3 es un beneficio, que en este caso es mayor que la pérdida, por lo que el resultado final es un beneficio neto para la sociedad. Sin embargo, nada impide que en otros casos suceda lo contrario.

Desde el punto de vista de la eficiencia *dinámica*, el monopolio es considerado por muchos autores más eficiente que el mercado de competencia perfecta. Los beneficios extraordinarios que obtiene (área sombreada de la Figura 15.1) le permiten financiar ambiciosos proyectos de I+D, y debido a su tamaño, estas empresas tienen muchos incentivos para emprender este tipo de inversiones, ya que van a poder percibir la mayor parte de los beneficios de esa actividad, por lo que el problema de bien público es menor que en el caso de las empresas de menor tamaño, que operan en régimen de competencia perfecta.

Otros autores opinan, en cambio, que muchas innovaciones provienen de empresas pequeñas y medianas que quieren aumentar de tamaño, y algunos estudios muestran que no son las grandes empresas las que gastan más en I+D, sino el segmento de empresas que se encuentra a continuación según el tamaño. Sin embargo, este argumento no implica que las empresas en competencia perfecta sean más eficientes desde el punto de vista dinámico, ya que la fuente de la ventaja comparativa en temas de I+D proviene fundamentalmente de la dimensión empresarial. Por este motivo, todo lo dicho puede aplicarse a los oligopolios, ya que suelen ser también empresas de gran tamaño.

El funcionamiento del oligopolio es idéntico al del monopolio si existe colusión explícita o implícita, es decir, un acuerdo para fijar los precios de comercialización, ya que los oligopolistas fijarían el precio en el nivel correspondiente a la cantidad de producción que maximiza sus beneficios conjuntos. En este caso, el oligopolio se enfrenta a un problema que no tiene el monopolio, y es la forma en que ha de repartirse la producción total entre las empresas que participan en el acuerdo. Como, además, cada empresa tiene un incentivo para producir por encima de la cuota asignada, este tipo de acuerdos tienden a ser poco estables. Cuando se rompen, la lucha por los mercados puede intensificarse, hasta tal punto que el precio y la cantidad conjunta de producción pueden no ser muy diferentes de los que se darían con competencia perfecta. Sin embargo, existen otros mecanismos no colusorios que permiten a los oligopolios evitar la competencia de precios, como sucede cuando una empresa actúa como líder y sus movimientos de precios son imitados por las demás. Los resultados del oligopolio desde el punto de vista de la eficiencia son muy parecidos a los del monopolio si hay colusión o liderazgo de precios, y más semejantes a los del modelo de competencia perfecta si no hay acuerdo de precios, pero esto sucede con mucha menos frecuencia.

De acuerdo con lo visto hasta ahora, ¿cuál tendría que ser la actuación del Estado? No tiene sentido económico tratar de desbaratar los monopolios y los oligopolios por el mero hecho de serlo, sino sólo cuando estas estructuras de mercado impliquen una ineficiencia, como consecuencia de la capacidad para influir en los precios, que se traduzca —a corto o a largo plazo— en una pérdida de bienestar social. Por un lado, el go-

bierno debe actuar contra las consecuencias del poder de mercado, es decir, debe dirigirse contra las empresas que practiquen formas de competencia desleal, sobre todo por medio de reducciones salvajes de precios —discriminación de precios—, con el fin de expulsar a otras empresas del mercado, y debe actuar también contra los aumentos injustificados de los precios que se produzcan como consecuencia de la colusión entre varias empresas o del ejercicio de poder de mercado de un monopolista. Pero sobre todo, el gobierno debe actuar para prevenir o eliminar las circunstancias que propician la fijación de precios por parte de algunas empresas, y con este fin tiene que analizar la conveniencia o no de permitir la realización de nuevas fusiones, así como la necesidad o no de intervenir para fragmentar o abrir a la competencia los monopolios ya existentes.

Es importante que cada caso sea analizado por separado, teniendo en cuenta todos los factores que entran en juego. A continuación se describe un método de análisis dividido en etapas que permite racionalizar el proceso de toma de decisiones en los problemas relacionados con la defensa de la competencia y las políticas antimonopolio. Con ligeras variaciones, el esquema sirve tanto para estudiar la conveniencia de la actuación contra un monopolio/oligopolio como para guiar el proceso administrativo de autorización de fusiones. Todo el proceso de decisión puede resumirse en el esquema de la Figura 15.3.

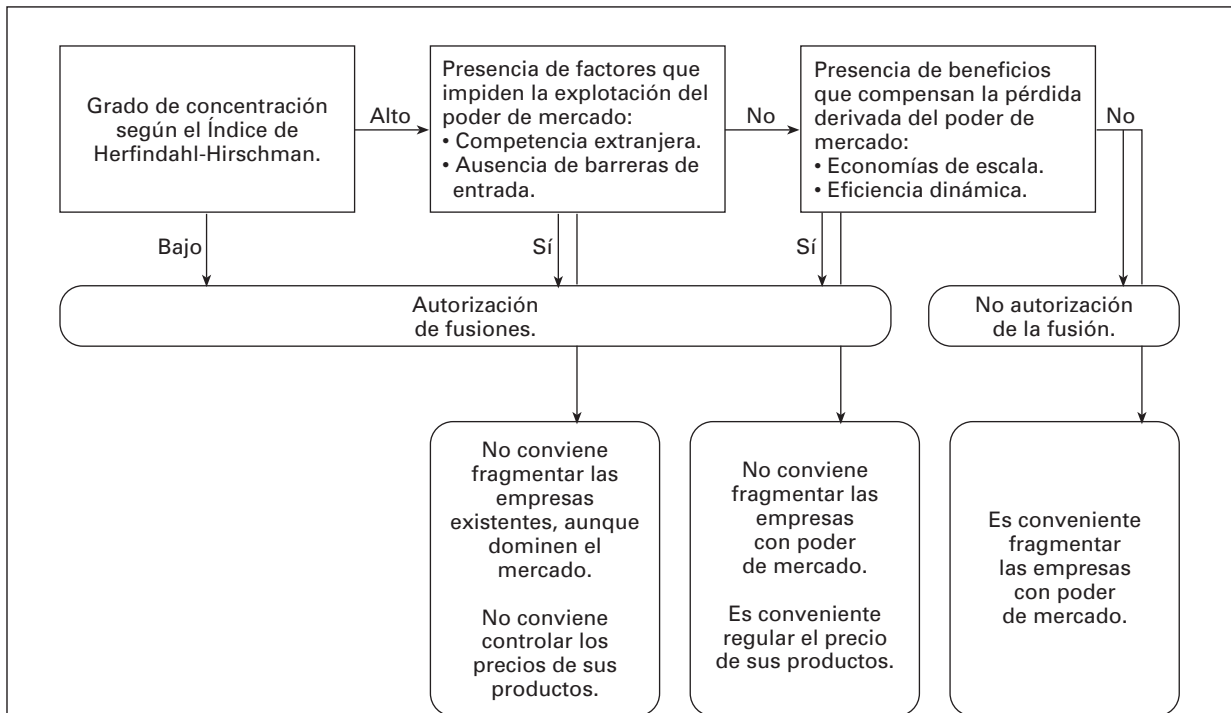


Figura 15.3. Proceso de decisión sobre empresas con poder de mercado.

Primera etapa. *Análisis del grado de concentración utilizando el Índice de Herfindahl-Hirschman*². Aunque, como veremos en la etapa siguiente, es posible que un mercado muy concentrado sea no compatible con el poder de mercado, puede afirmarse con generalidad que cuanto menor sea el grado de concentración, menor será la posibilidad de explotar el poder de mercado. Por tanto, si el índice de concentración está por debajo de determinado umbral (suelen utilizarse valores del *IHH* entre 1.000 y 1.800), las fusiones entre empresas pueden ser autorizadas sin reservas. Si, por el contrario, el índice de concentración es más elevado, se pasa a la segunda fase para tener en cuenta otros factores.

Segunda etapa. *Estudio de la presencia de posibles factores que impiden la explotación del poder de mercado, sobre todo la competencia extranjera y la inexistencia de barreras de entrada.* Si hay una fuerte competencia extranjera, o hay libre entrada de nuevas empresas (la competencia potencial es grande), la concentración no puede traducirse en la capacidad de algunas empresas de influir sobre el precio del mercado, por lo que pueden autorizarse nuevas fusiones y no tiene sentido que el Gobierno actúe contra las empresas más grandes, aunque dominen una cuota sustancial del mercado. Si, por el contrario, no hay nada que impida el ejercicio del poder de mercado, se procede a la tercera y última fase.

Tercera etapa. *Análisis de los posibles beneficios que compensen la pérdida social producida por la explotación del poder de mercado, sobre todo a través de las economías de escala.* Ya hemos visto que los efectos de un monopolio o un oligopolio sobre el bienestar social dependen de la comparación entre los costes derivados de una producción subóptima y los beneficios que se producen como consecuencia de la reducción de costes en la producción a gran escala.

Si el sector analizado tiene una tecnología que permite la existencia de fuertes economías de escala en la producción —como sucede de manera paradigmática en un monopolio u oligopolio natural, pero también en muchos otros casos—, el resultado neto puede ser positivo para la sociedad, como el caso representado en la Figura 15.2. Por tanto, no sería lógico oponerse a una fusión en sectores de estas características, y no convendría plantearse dividir las empresas con poder de mercado que operan en ellos, ni en general tratar de aumentar la competencia. La solución, no exenta de riesgos, pasaría más bien por la fijación de un precio por parte del poder público que permita conservar los beneficios de las economías de escala y eliminar los beneficios extraordinarios de la empresa o empresas y su coste asociado.

Si, por el contrario, el sector no tiene economías de escala suficientes, puede producirse una pérdida social importante como consecuencia de la actuación de empresas con poder de mercado, por lo que habría que evitar las fusiones y procurar eliminar el poder de mercado de los monopolios y oligopolios mediante la división de empresas o la eliminación de barreras de entrada al sector para promover la competencia.

² El Índice de Herfindahl-Hirschman (*IHH*) indica la concentración de un sector, y su expresión es la siguiente:

$$IHH = c_1^2 + c_2^2 + \dots + c_n^2 = \sum_{i=1}^n c_i^2$$

donde n es el número de empresas que participan en ese mercado, y c_i es la cuota de mercado de la empresa i . El valor del índice disminuye a medida que aumenta el número de empresas y a medida que las cuotas tienden a igualarse.

Hemos visto que si la presencia de economías de escala importantes aconseja no proceder a la fragmentación de un monopolio, el poder público puede fijar el precio máximo que la empresa puede cobrar por sus productos en ese mercado, pero ¿cómo se fija ese precio? La solución óptima es fijar el precio por el coste marginal, es decir, establecer el precio que corresponde al punto *C* de la Figura 15.1, donde se produce el corte entre *CMg* y la curva de demanda. Como ya entonces no pueden fijar el precio, se obliga a las empresas a comportarse como lo harían en un mercado perfectamente competitivo, ya que pasan a ser precio-aceptantes y se elimina la pérdida social representada en esa misma figura por el área *EBC*.

Sin embargo, a ese precio la empresa monopolista puede incurrir en pérdidas o no, dependiendo de su estructura de costes. Si produce la cantidad correspondiente al punto *C*, la empresa de la Figura 15.1 tiene una pérdida, ya que el precio fijado es inferior a su *CMe*. Si esa situación se mantiene, el monopolista se vería obligado a dejar de producir, por lo que en este caso la fijación del precio en función del coste marginal no es una política adecuada. ¿Cuáles son las alternativas? Primero, el Gobierno puede fijar el precio en función del coste teórico medio de la empresa, es decir, poner el precio correspondiente al punto donde se cortan *CMe* y la demanda (punto *G*). De nuevo se anula el poder de mercado del monopolista, pero esta vez no se elimina por completo la ineficiencia asignativa, ya que se produce por debajo del óptimo, y a la vez puede conducir a una pérdida de eficiencia técnica, ya que, pase lo que pase, la empresa no puede obtener un beneficio extraordinario, por lo que no tiene ningún incentivo para controlar sus costes. Además, en la práctica es muy difícil determinar el precio de esta manera. En la segunda alternativa, el Estado podría fijar el precio en función del *CMg* y, a la vez, conceder a la empresa una subvención para cubrir las pérdidas sufridas por este motivo. Aparte de otras consideraciones de carácter político —como explicar por qué el Estado está subvencionando a un monopolista—, esta solución restablece la eficiencia asignativa pero puede producir ineficiencia técnica, como en el caso anterior: ¿por qué habría de preocuparse de controlar los costes si el Estado va a subvencionar sus pérdidas sean las que sean? Por último, el Estado puede hacerse con el control de ese monopolio, de forma que resulte menos chocante la subvención de las pérdidas resultantes del control de precios. Pero esta opción tiene el mismo problema de eficiencia técnica que las dos opciones anteriores, debido a la falta de incentivos de la dirección de la empresa para mantener reducidos sus costes.

15.3 POLÍTICAS MICROECONÓMICAS PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Desde la Revolución industrial, a mediados del siglo XVIII, hasta nuestros días se ha producido un incremento exponencial de la actividad económica, lo que ha provocado un aumento paralelo en el uso de los recursos naturales. Además, en los últimos años, la sociedad se ha ido sintiendo cada vez más preocupada por la preservación del medio ambiente. Las características de bien público del medio ambiente, consumo no-rival, y más importante aún, la imposibilidad de exclusión, han provocado que en muchas ocasiones se supere la capacidad de carga de los ecosistemas. No obstante, no ha sido hasta la segunda mitad del siglo XX cuando la sociedad y los gobiernos han tomado conciencia del problema, forzando la adopción de políticas para la protección del medio

ambiente y convirtiendo a éste en uno de los casos paradigmáticos de la necesidad de intervención del sector público en la economía, ya que la experiencia ha demostrado que la iniciativa privada y el mercado no son capaces de proveer y conservar en cantidades suficientes estos importantes activos.

En definitiva, las políticas ambientales surgen cuando el nivel real de calidad ambiental es menor que el deseado o cuando el temor a un deterioro inminente aconseja una actuación preventiva, por lo que hay que tratar de modificar el comportamiento de los agentes económicos, productores o consumidores, lo que se intenta conseguir mediante la aplicación de estas políticas. En este epígrafe analizaremos las diferentes políticas que puede usar el sector público para la protección del medio ambiente, así como algunos de los instrumentos mediante los cuales aplicará dichas políticas, para después pasar a realizar un análisis que nos permita comparar la eficiencia económica de las diferentes opciones.

En el Cuadro 15.1 se muestra la clasificación de las políticas fundamentales que puede adoptar el sector público para proteger el medio ambiente y gestionar de una forma más racional la explotación de los recursos naturales, así como los instrumentos para llevar a cabo dichas políticas. Como se puede ver en la tabla, podríamos dividir las políticas medioambientales en tres grandes grupos: políticas descentralizadas, políticas regulatorias y políticas de incentivos.

Las **políticas descentralizadas** consisten en dejar que sean los agentes económicos o sociales afectados por un problema medioambiental quienes lo solucionen por sí mismos. Entre los instrumentos para la aplicación de estas políticas, podríamos incluir la correcta definición de los derechos de propiedad³, los sistemas de responsabilidad civil generales existentes en la mayoría de los ordenamientos jurídicos, así como las medidas de educación o información ambiental que tratan de concienciar a los consumidores para que adopten comportamientos menos dañinos con el medio ambiente, e incluso para que mediante la presión social «obliguen» a los contaminadores a adoptar dichos comportamientos.

Las **políticas regulatorias** son, por su parte, las que se valen de normas legales para obligar a los agentes económicos a adoptar ciertos comportamientos considerados beneficiosos para el medio ambiente e impedir los perjudiciales. En el caso de que dichas normas se quebrantasen, la Administración utilizaría todos los instrumentos legales a su alcance (multas, tribunales, policía) para castigarlos y garantizar su cumplimiento. Entre los instrumentos de estas políticas se encuentran las normas sobre la emisión de sustancias contaminantes y las normas relativas a la utilización de los recursos naturales.

Por último, las **políticas de incentivos o desincentivos** tratan de proporcionar alicientes económicos a las empresas para que sus comportamientos sean más respetuosos con el medio ambiente. Como hasta hace relativamente poco tiempo la utilización del medio ambiente como receptor de residuos se hacía a un coste prácticamente nulo, apenas se le concedía valor, por lo que no se utilizaba eficientemente. Mediante esta política de incentivos se pretende valorizar el medio ambiente de forma que las empresas

³ La definición de los derechos de propiedad, en el caso de la contaminación, consiste en determinar qué agente económico de los que están implicados en una externalidad tiene el derecho a contaminar o a no ser contaminado. Normalmente estos derechos no se encuentran bien delimitados, lo que aprovechan las dos partes implicadas para adjudicarse el derecho a recibir una compensación.

Cuadro 15.1. Algunas políticas e instrumentos para la protección del medio ambiente*

1. POLÍTICAS DESCENTRALIZADAS

- a) **Definición de los derechos de propiedad.**
- b) Leyes de responsabilidad civil o penal.
- c) Educación e información ambiental.

2. POLÍTICAS REGULATORIAS

- a) Normas sobre contaminantes industriales.
 - **Estándares ambientales.**
 - Prohibiciones de emisión o uso de sustancias nocivas.
- b) Normas sobre el uso de recursos naturales.
 - **Recursos renovables.**
 - Recursos no renovables.
- c) Normas de planificación.
- d) Normas sobre características de los bienes de consumo.

3. POLÍTICAS DE INCENTIVOS Y DESINCENTIVOS

- a) Instrumentos fiscales.
 - Impuestos ambientales.
 - **Impuestos sobre las emisiones.**
 - Cánones por servicios.
 - Impuestos indirectos sobre bienes y servicios.
 - Impuestos sobre productos.
 - Diferenciación por el impuesto.
 - Cánones administrativos.
- b) Ayudas financieras.
 - **Subsidios contra la contaminación.**
 - Créditos blandos.
 - Incentivos fiscales.
 - Incentivos de diferimiento.
 - Créditos impositivos.
 - Provisiones para empresas con cuotas insuficientes.
- c) Creación y sostenimiento de mercados.
 - **Permisos de emisión negociables.**
 - Intervención del mercado.
 - Seguros de responsabilidad.
- d) Sistemas de depósito y devolución.
- e) Otros incentivos ambientales.
 - Gravámenes de incumplimiento.
 - Depósitos de buen fin.
 - Bonos de la naturaleza.

* Los epígrafes en negrita son los que van a ser objeto de un análisis detallado.

Fuente: Elaboración propia.

asuman que es un recurso valioso y traten de usarlo de la forma más eficiente posible para la sociedad en su conjunto. Los instrumentos usados en las políticas de incentivos (también llamados instrumentos económicos, ya que utilizan incentivos o desincentivos económicos para proteger el medio ambiente) pueden dividirse en cinco grupos, tal y como figuran en el Cuadro 15.1:

1. **Instrumentos fiscales.** Son aquellos que usan impuestos para gravar las actividades contaminadoras, de forma que se reduzca el nivel de contaminación y se incentiven aquellas actividades o formas de producción más ecológicas y menos contaminadoras.
2. **Ayudas financieras.** Su objetivo es colaborar con los agentes contaminadores en la financiación de medidas encaminadas a reducir sus emisiones contaminantes, mediante la concesión de subvenciones directas, créditos blandos o incentivos fiscales. Normalmente estas ayudas se conceden para realizar la sustitución de equipos de tecnología contaminante por equipos ecológicos, siendo una de las modalidades de ayuda más usada permitir realizar una amortización acelerada de estos equipos.
3. **Sistemas de creación y sostenimiento de mercados.** Consisten en la creación de un mercado para negociar productos relacionados con el medio ambiente. El más conocido de ellos consiste en la creación de mercados de permisos de emisión negociables. La Administración Pública determina la cantidad máxima de contaminación aceptable en una región determinada, y la divide en cuotas de emisión que reparte entre las empresas contaminantes de la región. Estos «derechos de emisión» se pueden negociar y transferir entre los agentes económicos, garantizando que la contaminación nunca va a superar la suma total de todos los derechos de emisión en circulación. Otro instrumento económico englobado dentro de este grupo consistiría en intervenir los mercados de ciertos bienes de interés ecológico con el fin de mantener o estabilizar su precio de manera que se estimule su producción. Este instrumento se ha usado para fomentar el reciclaje, al asegurar un precio mínimo para los efluentes reciclados.
4. **Sistemas de depósito y devolución.** Consisten en establecer una carga monetaria adicional (depósito) sobre el precio de los productos potencialmente contaminantes, que sólo será reembolsada al agente (devolución) una vez usado el producto y si evita la contaminación adoptando la conducta recomendada. Este es el sistema que se ha estado usando durante mucho tiempo con los envases de cristal retornables.
5. **Otros incentivos.** En este grupo incluiríamos los gravámenes de incumplimiento, las garantías de buen fin y los bonos de la naturaleza. Los gravámenes de incumplimiento son un instrumento de reparación de los daños causados por la contaminación, que se aplica cuando se detecta que los niveles de emisión de contaminantes de un agente económico son superiores a los límites legales. Las garantías de buen fin son instrumentos preventivos que consisten en la exigencia, por parte de la autoridad ambiental, de una fianza para poder ejercer una determinada actividad potencialmente contaminadora, y que será devuelta en el caso de que se cumplan todos los requisitos exigidos por la legislación ambiental. Por último, los bonos de la naturaleza son unos instrumentos financieros emitidos en función de acuerdos entre países desarrollados y países en desarro-

llo con graves problemas ambientales y de deuda externa. Los países participantes en este acuerdo compran esta deuda externa y la condonan a cambio de un compromiso por parte de los países en desarrollo de conservar su entorno natural.

Una vez descritas de forma somera las principales políticas de protección del medio ambiente y algunos de sus instrumentos, vamos a pasar a realizar el análisis gráfico de las políticas e instrumentos que aparecen recogidos en el Cuadro 15.1.

15.3.1. Políticas descentralizadas

En el Capítulo 2 se enumeran los fallos del mercado que justifican la intervención del sector público en la economía. De ellos, el que se manifiesta más frecuentemente en relación con el medio ambiente es la existencia de efectos externos o externalidades negativas, que en la mayoría de las ocasiones se traducen en diferentes formas de contaminación.

Una externalidad se produce cuando las decisiones de producción o consumo de un individuo afectan directamente al bienestar de otros individuos, sin que medie ningún tipo de compensación. En el caso de la contaminación, las empresas podrían estar tomando sus decisiones de producción sin tener en cuenta los costes de la contaminación, las externalidades. Claro ejemplo de una externalidad negativa es la contaminación atmosférica producida por las fábricas, que afecta a toda la población de la zona reduciendo su nivel de bienestar. Ahora bien, la externalidad existente, ¿debe ser eliminada en su totalidad? Esta cuestión puede ser respondida mediante la Figura 15.4, donde hemos representado en ordenadas los beneficios marginales privados (BMg) y

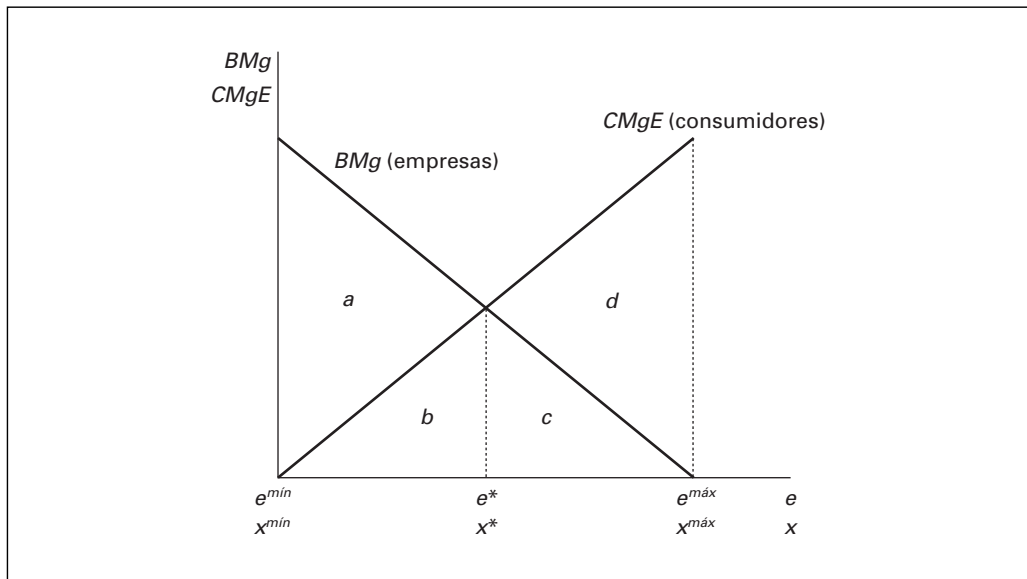


Figura 15.4. Determinación del nivel óptimo de externalidad.

los costes marginales externos ($CMgE$), y en abscisas los niveles de producción (x) y contaminación o efectos externos (e), ya que ambas variables se correlacionan de forma positiva (cuanto mayor sea la producción, mayor será la contaminación).

Los beneficios marginales privados son el resultado de restarle a los ingresos marginales los costes marginales. Dado que los ingresos marginales son constantes (competencia perfecta) o decrecientes (competencia imperfecta) y los costes marginales crecientes, el resultado marginal será siempre decreciente. Sin embargo, los costes marginales externos serán crecientes, puesto que mayores niveles de contaminación o externalidad acarrearán un mayor coste marginal externo debido a sus efectos acumulativos. Y dado que todas las variables son marginales, el área existente debajo de las funciones representará el valor total de la variable, ya sea beneficio o coste.

De acuerdo con la Figura 15.4, el sector privado se situaría en el nivel de producción que le permita maximizar sus beneficios ($x^{máx}$), que coincide con el nivel máximo de externalidad ($e^{máx}$), obteniendo un resultado positivo igual a $a + b + c$. No obstante, desde un punto de vista social, esta situación no es óptima, puesto que los costes externos también serían máximos ($b + c + d$), lo que produciría un resultado social nulo o mínimo (beneficios privados menos costes externos), puesto que los costes externos anularían prácticamente a los beneficios privados. En el caso de que eliminásemos por completo la externalidad ($x^{mín}$, $e^{mín}$), el resultado social sería nulo de igual forma, puesto que tendríamos unos beneficios privados nulos y un coste externo nulo. Por tanto, y desde el punto de vista del bienestar social, la externalidad óptima (e^*) se produciría cuando se igualasen los beneficios marginales privados con los costes marginales externos, ya que en este punto se maximiza el resultado social ($a + b - b$), puesto que el beneficio marginal se halla siempre por encima del coste marginal externo, realizando aportaciones positivas al resultado social.

Ahora bien, para lograr este nivel de externalidad óptima, de acuerdo con el teorema de Coase⁴, bastaría con que el sector público aplicase una política descentralizada, definiendo los derechos de propiedad, es decir, determinando si son los contaminadores los que tienen derecho a contaminar, o si son los individuos los que tienen derecho a no ser contaminados. En el caso de que los derechos de propiedad recaigan sobre los contaminadores, serían los individuos los que tendrían que pagar una compensación para que los primeros reduzcan su nivel de contaminación, si bien, en teoría, lograr un acuerdo debería ser posible, puesto que en el tramo de producción entre la contaminación óptima y la máxima ($e^* - e^{máx}$) los costes externos totales que soportan los individuos, por ejemplo los consumidores ($c + d$), son superiores a los beneficios que obtienen los contaminadores (c), por lo que si compensan a éstos con una cantidad superior a c e inferior a d , el contaminador (por ejemplo una empresa) accedería a reducir su producción hasta el nivel óptimo de externalidad (x^* , e^*), y ambos colectivos mejorarían su situación.

Si los derechos de propiedad recayesen sobre los consumidores, de igual modo se podría llegar a un acuerdo para permitir que la contaminación alcanzase el nivel ópti-

⁴ El teorema de Coase fue formulado por primera vez por el profesor de la Universidad de Chicago Ronald Coase en su artículo «The problem of social cost», *Journal of Law and Economics*, Chicago, 1960. En términos resumidos, afirma que, en ausencia de costes de transacción, las partes implicadas en una externalidad pueden internalizarla por medio de compensaciones, independientemente de quién posea los derechos de propiedad.

mo (e^*), siempre y cuando los productores les compensasen con una cantidad mayor que b y menor que a . Desde el punto de vista social, y sin entrar a valorar la justicia o equidad de la situación, quien posea los derechos de propiedad es intrascendente, puesto que en ambos casos el resultado social será el óptimo, y tan sólo diferirá, en el ejemplo señalado, en su reparto entre empresas y consumidores.

A pesar de las bondades teóricas de la fijación de los derechos de propiedad, reducir la contaminación mediante estas políticas es bastante complicado debido a los altos costes de transacción en los que se incurriría para poner de acuerdo a todas las partes implicadas. Por ello se han desarrollado otros tipos de políticas ambientales, con una participación más activa del sector público, como son las políticas regulatorias y de incentivos que se analizan a continuación.

15.3.2. Políticas regulatorias

a) Los estándares ambientales

Las políticas regulatorias instrumentadas mediante estándares son una de las medidas de protección del medio ambiente más extendidas en el mundo. Mediante un estándar se fija el nivel máximo de concentración de un determinado contaminante en el medio ambiente, se establece un sistema de control o supervisión de los niveles del agente contaminante, y en caso de que éste supere los niveles permitidos se sanciona al emisor, ya sea por vía administrativa, civil o penal. La Figura 15.5 muestra gráficamente el funcionamiento de un estándar, siendo e^{est} el estándar, que se representa mediante una línea vertical, y M la multa existente en caso de que se rebase el límite de contaminación fijado por dicho estándar.

El estándar que se ha fijado en la Figura 15.5 (e^{est}) es muy ambicioso, puesto que busca reducir el nivel de contaminación por debajo del óptimo (e^*), y en caso de incumplimiento, el contaminador (por ejemplo una empresa) deberá pagar una multa M fija por cada unidad de contaminación emitida⁵. Sin embargo, a la empresa le compensa pagar la multa y producir una contaminación mayor que la fijada en el estándar, puesto que así maximizaría su beneficio, que sería máximo para el nivel de producción x^M y contaminación e^M , ya que su beneficio marginal hasta este punto está siempre por encima de la penalización. Por tanto, aunque el estándar busque un nivel de contaminación menor que el óptimo, el resultado de su aplicación implica una contaminación mayor, por lo que no estaría cumpliendo su objetivo.

Para que el estándar cumpliera su objetivo de reducir la contaminación hasta e^{est} , la penalización debería situarse en el punto de corte del estándar con la recta de beneficios marginales, exactamente en M^{est} , puesto que a partir de ese punto a la empresa no le convendría sobrepasar el estándar, ya que los beneficios que obtendría de ello serían inferiores a la multa. No obstante, como ya hemos visto con anterioridad, para este nivel de producción (x^{est}) y contaminación (e^{est}) no se maximizaría el resultado social, puesto que se encuentra por debajo del nivel óptimo de contaminación. Para alcanzar di-

⁵ Normalmente la multa sólo se pagará por el nivel de contaminación que sobrepase el estándar, aunque, para simplificar el razonamiento, en la Figura 15.5 hemos supuesto que se paga la multa por todas las unidades de contaminación emitidas.

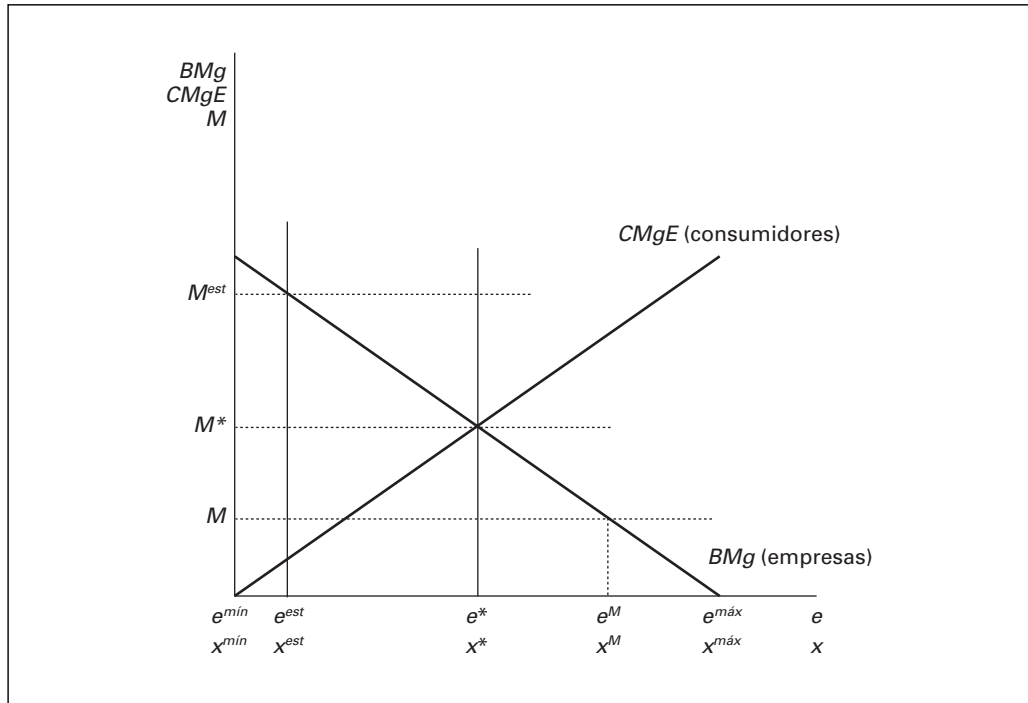


Figura 15.5. Los estándares ambientales.

cho óptimo habría que fijar la penalización en M^* , independientemente de dónde se fijase el estándar, puesto que es la multa la que condiciona el comportamiento maximizador de la empresa. Ahora bien, todavía habría que tener en cuenta una variable más, la probabilidad de que la Administración detecte las emisiones por encima del estándar, por lo que el cálculo que hará la empresa será comparar la multa esperada (es decir, la multa multiplicada por la probabilidad de que la descubran) con los beneficios marginales.

b) Normas de uso para los recursos renovables

Otro de los grandes problemas económicos a los que se enfrenta el medio ambiente es la explotación insostenible de los recursos naturales. Cuando se trata de recursos no renovables (petróleo, minerales, etc.), la explotación del recurso llevará inevitablemente a su agotamiento, y el problema económico será gestionar la producción del recurso de forma que se maximice la corriente de beneficios hasta su agotamiento. Sin embargo, cuando se trata de recursos renovables (pesca, bosques, etc.), la forma en que se gestione su explotación puede alcanzar una importancia notable, puesto que su duración dependerá de la forma en que se gestionen. A pesar de que sean recursos renovables, su renovación sólo se producirá si su explotación se realiza de forma sostenible, es decir, manteniendo en todo momento unos *stocks* mínimos que garanticen la reproducción del recurso.

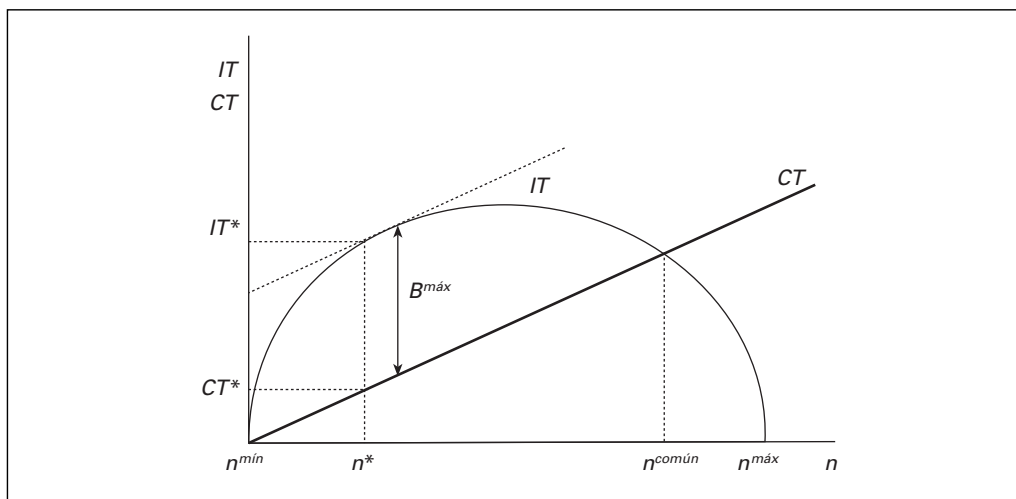


Figura 15.6. La explotación de los recursos comunes.

Un ejemplo de uso no sostenible de los recursos naturales lo constituyen los recursos de propiedad común. Si un determinado recurso natural pertenece a unos pocos individuos (por ejemplo, una mina de oro o un pozo petrolífero), éstos intentarán obtener el máximo beneficio total de su explotación aplicando criterios de racionalidad económica. Sin embargo, si el recurso es de propiedad común, es decir, tienen derecho a utilizarlo un grupo relativamente numeroso de personas, cada usuario tenderá a buscar su propio interés individual, sin tener en cuenta si la explotación del recurso se está realizando de forma óptima o no. Como ejemplos más representativos de este problema se suelen utilizar los bancos de pesca y los bosques o pastos comunales. Los beneficios de pescar un pez adicional, cortar un árbol más, o llevar a pastar una vaca más, son percibidos íntegramente por cada individuo, mientras que los costes de desaparición o degradación de los bancos de pesca, bosques o pastos provocados por esa unidad adicional son compartidos por todos los «propietarios» comunes, por lo que hay un fuerte incentivo económico a aumentar el uso de dichos recursos. Dado que este incentivo afecta por igual a todos los propietarios, el desenlace final, en ausencia de intervención pública, puede dirigirnos inexorablemente hacia la degradación y desaparición de los recursos de propiedad común, la llamada «tragedia de los comunes»⁶. La Figura 15.6 permite comprender este problema.

Para analizar la Figura 15.6, supongamos que el recurso de propiedad común es la pesca en un lago. En ordenadas hemos representado los costes totales (CT) y los ingresos totales (IT), y en abscisas el número de pescadores que pescan en el lago (n). Suponiendo que el precio del pescado sea constante, independientemente de las capturas, y que todos los pescadores sean igual de duchos en el arte de la pesca, los in-

⁶ Aunque existen autores que trataron este tema con anterioridad, el artículo más famoso al respecto es «The Tragedy of the Commons», *Science*, Nueva York, 1968, en el que Garrett Hardin acuña este término económico.

gresos totales (IT) se comportarán como una parábola, tal y como se puede ver en la Figura 15.6. Cuando hay pocos pescadores, la incorporación de un pescador adicional incrementará los ingresos totales, puesto que añade capturas, si bien, dado que ya hay un determinado número de pescadores faenando, tendrá que competir con ellos por un recurso limitado, y por tanto el rendimiento medio por pescador descenderá, y cada pescador adicional aportará cada vez menos a las capturas totales. Y llegará un momento en el que la competencia, la congestión y la degradación del ecosistema, que puede provocar una reducción del *stock* de pesca, será tal que un pescador adicional hará que disminuyan las capturas totales, con lo cual, a partir de cierto punto, los ingresos totales decrecerán, tal y como se ve en la Figura 15.6. Por otra parte, los costes totales (privados) serán crecientes de forma lineal, puesto que resultarán de multiplicar el número de pescadores (n) por los costes que soporte cada pescador, incluyendo salarios, otros gastos de explotación y la amortización de la inversión, suponiéndolos todos constantes.

Mientras la curva de ingresos totales (IT) esté por encima de los costes totales (CT), habrá incentivos para que nuevos pescadores entren al lago a pescar, ya que hay beneficios, por lo que finalmente el número de pescadores faenando en el lago será n^{comin} . No obstante, en este punto los beneficios sociales serán nulos, puesto que los ingresos igualan a los costes. El nivel óptimo de explotación del lago será aquel donde se maximicen los beneficios sociales, y esto ocurre cuando el número de pescadores es n^* , puesto que en este punto la diferencia entre los ingresos totales (IT) y los costes totales (CT) es máxima. Si analizamos el problema utilizando variables marginales como en los epígrafes anteriores, el óptimo se producirá cuando coincidan ingresos y costes marginales, es decir, las pendientes de los ingresos y los costes totales, y eso sucede, obviamente, en el punto n^* , que es donde se produce la tangencia entre la curva de ingresos totales y la recta paralela a los costes totales. Dado que hemos asumido unos precios del pescado constantes, y que los ingresos totales son el resultado de multiplicar la cantidad pescada por el precio, cuando los ingresos sean máximos, también lo serán las capturas. En consecuencia, en el óptimo social se limitan las capturas, es decir, la explotación de los recursos renovables, y se fomenta su conservación, puesto que se encuentra forzosamente a la izquierda de los ingresos totales máximos.

Por tanto, para asegurar la consecución de este óptimo social y conservar los recursos naturales (los bancos de pesca y también el ecosistema), el sector público puede implantar una regulación sobre las actividades pesqueras, fijando, en primer lugar, la cantidad máxima de capturas a realizar por período de tiempo, y en segundo lugar, distribuyendo dicha cantidad entre los pescadores o empresas pesqueras mediante cuotas. De hecho, el establecimiento de cuotas es uno de los instrumentos más utilizados en los caladeros de pesca internacionales para limitar el número de capturas.

15.3.3. Políticas de incentivos y desincentivos

a) Impuestos sobre las emisiones

Para realizar el análisis gráfico del impuesto vamos a utilizar la Figura 15.7, que es similar a la 15.4 con algunas modificaciones, para lo que seguiremos utilizando el ejemplo de una empresa contaminadora. Ahora, en ordenadas, además de los costes margi-

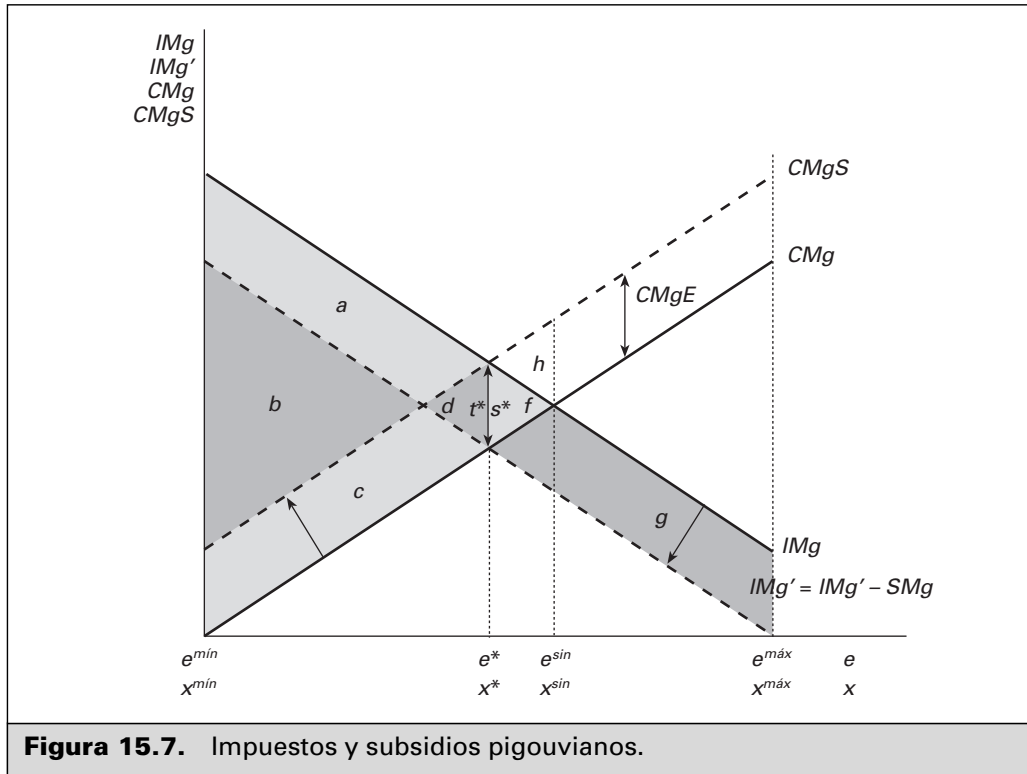


Figura 15.7. Impuestos y subsidios pigouvianos.

nales sociales ($CMgS$) en trazo discontinuo, desglosamos el beneficio marginal de la empresa en ingresos y costes marginales (IMg y CMg), mientras que en abscisas seguimos representando el nivel de producción (x) y, por tanto, el nivel de contaminación o externalidad asociado a él (e), ya que ambas variables se correlacionan de forma positiva. Además, hemos supuesto que los costes externos son constantes en vez de crecientes, como en la Figura 15.4, ya que así se simplifica el análisis gráfico sin que los resultados pierdan validez. Por el momento no vamos a usar la función de ingresos marginales con subsidio (IMg'), que también aparece en el gráfico con trazo discontinuo.

En ausencia de intervención pública, la empresa producirá aquella cantidad de *output* que maximice su beneficio (x^{sin}), y según la teoría clásica, esta maximización se producirá cuando coincidan el ingreso marginal y el coste marginal, lo que nos dará un determinado nivel de contaminación o externalidad sin intervención del sector público (e^{sin}). Ahora bien, este nivel de externalidad no es óptimo, puesto que no se están teniendo en cuenta los costes externos. Por tanto, para reducir la externalidad y alcanzar su nivel óptimo, el sector público puede decidir, por ejemplo, aplicar una política ambiental de incentivos, instrumentada mediante impuestos.

La forma tradicional de aplicar esta política es mediante un impuesto pigouviano⁷ (t^*), es decir, un impuesto por unidad de contaminación de cuantía equivalente a los

⁷ La primera formulación teórica de este tipo de impuestos la realizó A. C. Pigou, economista clásico discípulo de Alfred Marshall, en *The Economics of Welfare* (McMillan, Londres, 1920).

costes externos. De esta manera, los costes marginales privados aumentan y pasan a ser iguales a los costes marginales sociales. Dado que los costes marginales de la empresa han aumentado en la misma cuantía que el impuesto, al volver a aplicar la regla de maximización de beneficios ($IMg = CMg'$), la intersección entre costes e ingresos marginales se desplaza a la izquierda, reduciendo el nivel de producción y por tanto de contaminación, logrando el nivel óptimo de externalidad (e^*).

Para calcular los beneficios sociales antes y después del impuesto tendremos que tener en cuenta a los tres agentes económicos involucrados en la externalidad: el sector privado (la empresa), los consumidores, que son los que sufren la externalidad, y el sector público, que recauda los impuestos y que más tarde redistribuirá estos ingresos entre consumidores y empresas por medio del gasto público. El beneficio privado antes del impuesto, es decir, para un nivel de externalidad e^{sin} , era de $a + b + c + d + f$, mientras que los costes externos son de $c + d + f + h$, por lo que el beneficio social antes del impuesto será $(a + b + c + d + f) - (c + d + f + h)$, es decir, $a + b - h$. Tras el impuesto, el sector privado tendrá un beneficio de $a + b$, y los costes externos ($c + d$) podrán ser compensados por los ingresos que recibe el sector público por el impuesto ($c + d$), por lo que los beneficios sociales $(a + b) - (c + d) + (c + d)$ coincidirán con los privados, puesto que la empresa se ve obligada a «internalizar» los costes externos mediante el impuesto, y para el nivel óptimo de producción (x^*) y externalidad (e^*) serán el área $a + b$. Como se puede ver, el impuesto reduce la producción y por tanto también la contaminación, aumentando el beneficio social en el área h , debido a la eliminación de la externalidad, a costa de una reducción del beneficio privado de $c + d + f$.

b) Subsidios contra la contaminación

Una vez que hemos analizado los resultados de un impuesto pigouviano, vamos a analizar los resultados de un subsidio que se conceda a aquellas empresas que reduzcan sus niveles de contaminación. Esta ayuda consistiría en conceder a la empresa un subsidio por cada unidad de contaminación evitada respecto a su situación de partida, si bien, dado que hemos supuesto que la contaminación está directamente relacionada con la producción, una reducción de la contaminación implicaría una reducción de la producción, siempre y cuando mantengamos la componente tecnológica dentro de la cláusula *ceteris paribus*. El análisis de esta política podemos hacerlo también mediante la Figura 15.7, utilizada para el caso del impuesto.

En el análisis gráfico del subsidio hay que ser más cuidadoso que en el del impuesto, ya que su interpretación no coincide con lo que se podría esperar a primera vista. Un subsidio se podría aplicar indistintamente a los ingresos o a los costes marginales, aumentando los primeros o reduciendo los segundos. No obstante, ambas medidas desplazarían la producción óptima de la empresa ($IMg = CMg$) hacia la derecha, lo que se traduciría en un incremento de la contaminación, cuando el objetivo del subsidio era reducirla. Esta aparente incongruencia se debe a una interpretación errónea del subsidio, ya que si lo planteamos del modo que hemos descrito, aumentando los ingresos marginales o reduciendo los costes marginales, estaríamos concediendo un subsidio a la producción, y por tanto a la contaminación, con el resultado obvio de su incremento.

Sin embargo, lo que queremos plantear es una ayuda para reducir la contaminación, concediendo un subsidio por cada unidad de contaminación evitada por debajo de un determinado nivel ($e^{máx}$), por lo que el subsidio máximo se alcanzaría cuando se elimi-

nase totalmente la contaminación (e^{min}), realizando una producción nula (x^{min}). Según aumentase la producción, el importe total del subsidio concedido se iría reduciendo, alcanzando un valor nulo cuando la contaminación fuese la máxima exigida para tener derecho al subsidio ($e^{máx}$). Por tanto, el subsidio marginal (SMg) es negativo, puesto que al aumentar la producción, la cantidad total recibida en concepto de subsidio disminuye. Por consiguiente, la existencia de un subsidio para reducir la contaminación se traduce en el gráfico en una disminución de los ingresos marginales, siendo el nuevo ingreso marginal (IMg') igual al ingreso marginal inicial (IMg) menos el subsidio (SMg), y lo hemos representado mediante un trazo discontinuo. El nuevo punto de equilibrio para la empresa se situará a la izquierda de la situación inicial (e^{sin}), en la intersección entre el coste marginal sin externalidad y el nuevo ingreso marginal ($CMg = IMg'$), de forma que, efectivamente, se reducirá la producción, y con ella la contaminación. Para que en la nueva situación se alcance la externalidad óptima (e^*), la cuantía del subsidio unitario, el subsidio óptimo (s^*), debería ser igual a los costes marginales externos, con lo que coincidiría con la cuantía del impuesto pigouviano (t^*).

En el Cuadro 15.2 se muestran los resultados resumidos de las políticas de incentivos, tomando como referencia la Figura 15.7, de forma que se puedan comparar sus resultados. El beneficio social, antes del subsidio, sería igual al beneficio privado ($a + b + c + d + f$), que resulta de comparar el ingreso marginal con el coste marginal para el nivel de externalidad e^{sin} (líneas continuas), menos los costes externos para ese nivel de externalidad ($c + d + f + h$), es decir, el área $a + b - h$. En el caso del impuesto pigouviano, al alcanzar la externalidad óptima (e^*), los beneficios sociales serían iguales a los beneficios privados, $a + b$.

Finalmente, para calcular los beneficios sociales, en el caso del subsidio tendríamos que tener en cuenta de nuevo los costes e ingresos de los tres agentes sociales implicados en la externalidad: sector privado, consumidores y sector público. Los beneficios privados resultantes de comparar el nuevo ingreso marginal (el trazo discontinuo) con el coste marginal (trazo continuo) para el nivel de externalidad óptimo (e^*) serían $b + c$ más el subsidio, ya que éste no está recogido en esta área. La cantidad total del subsidio sería la suma del área existente entre los ingresos marginales antes del subsidio y los nuevos ingresos marginales tras el subsidio, hasta el nivel de contaminación

Cuadro 15.2. Beneficios sociales de las políticas de incentivos

	Sin intervención pública	Impuesto pigouviano	Subsidio óptimo
Nivel de producción	e^{sin}	e^*	e^*
Beneficio privado	$a + b + c + d + f$	$a + b$	$b + c + f + g = b + c + a + d$
Beneficio consumidores	$-(c + d + f + h)$	$-(c + d)$	$-(c + d)$
Beneficio público		$c + d$	$-(f + g) = -(a + d)$
Beneficio social	$a + b - h$	$a + b$	$b - d = b - h$

para el cual deja de existir subsidio ($e^{máx}$), es decir, la franja $a + d + f + g$. Sin embargo, dado que la producción no se reduce al mínimo ($x^{mín}$), la empresa no cobrará el subsidio en su totalidad, sino que pierde la parte relativa a su nivel de producción, es decir, el subsidio existente entre el nivel óptimo de contaminación y el mínimo, $a + d$, por lo que el subsidio que recibe la empresa es $f + g$, que dada la simetría del gráfico es equivalente a $a + d$, y por tanto, el beneficio privado total es de $a + b + c + d$. Los costes externos que soportarán los consumidores en el nivel óptimo de externalidad con subsidio serán $c + d$, mientras que el sector público tendrá un coste $a + d$, equivalente al subsidio. En consecuencia, el beneficio social será $(a + b + c + d) - (c + d) - (a + d)$, cuyo resultado es $b - d$, que es igual a $b - h$.

En principio, tanto el impuesto como el subsidio logran reducir los niveles de contaminación a corto plazo, por lo que se muestran eficaces a la hora de proteger el medio ambiente. Sin embargo, en términos de eficacia y eficiencia, a largo plazo nos inclinaríamos por el impuesto por dos motivos.

En primer lugar, la reducción del beneficio privado respecto a la situación sin intervención del sector público es mucho más acusada en el caso del impuesto ($c + d + f$) que en el caso del subsidio (f), lo que podría provocar que aquel sector en el que la protección ambiental se ejerza con subsidios atraiga empresas de aquellos sectores donde la protección se realice mediante impuestos, con lo que podría darse la paradoja de que a largo plazo, aunque las empresas redujesen su producción, la producción total, y con ella la contaminación, aumentase debido a la entrada de nuevas empresas atraídas por el subsidio.

En segundo lugar, mediante el impuesto se produce un transvase de rentas del sector privado al sector público, que más tarde es de esperar que sea positivamente redistribuido a la sociedad vía gasto público, por lo que aumenta el beneficio social respecto a la situación inicial sin intervención. Sin embargo, en el caso del subsidio se consigue reducir el nivel de producción a costa de realizar un transvase de rentas del sector público al privado, de forma que el beneficio privado apenas se ve reducido (tan sólo lo hace en la cuantía f), mientras que el beneficio social se reduce en la cuantía a , que es mayor que f .

Ahora bien, hasta este momento hemos supuesto que la única forma de reducir la contaminación es mediante disminuciones en el nivel de producción, ya que habíamos planteado que existía una relación directa entre contaminación y producción. Sin embargo, las políticas medioambientales serían muy impopulares e ineficaces si la única forma de reducir la contaminación fuese mediante reducciones de producción, puesto que esto provocaría disminuciones en el empleo y la actividad económica. En la práctica, lo que buscan realmente las políticas medioambientales para lograr su objetivo de reducir la contaminación es incentivar la adopción de tecnologías productivas más eficientes desde un punto de vista ambiental, que permitan mantener o incrementar la producción pero contaminando menos. Para incorporar esta vertiente tecnológica en las políticas medioambientales que estamos analizando en este apartado, tenemos que definir una nueva función, el coste marginal de reducción de la contaminación ($CMgR$), que hemos representado en la Figura 15.8.

En la Figura 15.8, en abscisas, vamos a medir sólo la contaminación, asumiendo que mediante la incorporación de tecnologías limpias se puede reducir la contaminación sin disminuir la producción. En ordenadas, vamos a medir los costes marginales externos ($CMgE$), tal y como veníamos haciendo hasta ahora, y además los costes margina-

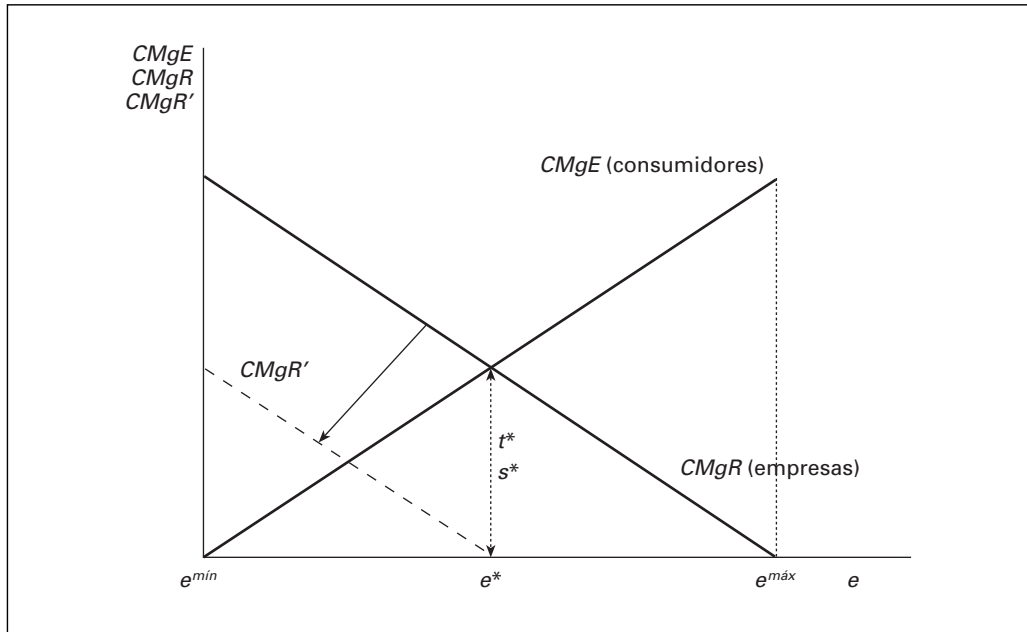


Figura 15.8. Subsidios a las tecnologías limpias.

les de reducción de la contaminación ($CMgR$). Esta última función representa los costes extraordinarios en los que hay que incurrir para reducir la contaminación manteniendo constante la producción, es decir, el coste extraordinario que supone la inversión en tecnologías limpias para un nivel de producción dado. La pendiente negativa de esta función se debe a que cuando la contaminación es elevada ($e^{máx}$), el coste de reducción de la misma es relativamente pequeño, mientras que cuando la contaminación es muy baja (cerca de $e^{mín}$), reducir la contaminación aún más es muy costoso. Esto ocurre, por ejemplo, con la depuración de aguas: limpiar las aguas residuales de residuos sólidos en suspensión es relativamente fácil y económico, puesto que bastará con una malla suficientemente tupida; sin embargo, eliminar todas las bacterias existentes en el agua corriente, cuyo grado de limpieza debe ser mucho mayor, será muy costoso.

En ausencia de intervención pública, la empresa no tiene incentivos para invertir en tecnologías de reducción de la contaminación, situándose en aquel nivel de producción que maximiza los beneficios privados, por lo que no tomará ninguna medida para disminuir sus emisiones contaminantes, ya que su coste reduciría los beneficios. Por tanto, su coste marginal de reducción será cero, y el nivel de contaminación que le corresponde será $e^{máx}$, situación en la que no se están teniendo en cuenta las externalidades negativas de la contaminación. Desde el punto de vista social, el resultado no es óptimo y el sector público puede decidir intervenir.

La intervención del sector público para obligar a la empresa a internalizar los costes externos se puede instrumentar mediante un subsidio (s) o un impuesto (t). El resultado sería el mismo en ambos casos. Un subsidio (s) a la inversión en tecnologías limpias disminuye el coste marginal de reducción de la contaminación, por lo que dicha función se trasladará paralela hacia abajo en la cuantía del subsidio, tal y como he-

mos mostrado en la Figura 15.8 mediante un trazo discontinuo ($CMgR'$). El efecto de un impuesto (t) sobre la contaminación será el mismo, puesto que al encarecer la producción realizada con la tecnología existente en la empresa, se abarata la inversión en tecnología limpia en términos relativos, ya que la empresa se ahorraría el impuesto. Con la presencia de cualquiera de las dos medidas, el nivel de contaminación producido por la empresa se reduce, sin necesidad de disminuir la producción. Si quisiéramos que la contaminación fuese óptima desde el punto de vista social, la cuantía del subsidio (o del impuesto) debería ser aquella que hiciese que los nuevos costes marginales de reducción ($CMgR'$) se cruzasen con el eje de abscisas para el nivel de contaminación e^* , es decir, para el nivel de contaminación donde antes de la intervención coincidían el coste marginal de la reducción y los costes externos ($CMgR = CMgE$). En este punto (e^*), mientras no cambien las medidas de intervención (s^* o t^*), la empresa no tiene incentivo para invertir más en la reducción de la contaminación, ya que los costes de dichas inversiones reducirían los beneficios.

Por otra parte, aunque tanto con el subsidio como con el impuesto se podría conseguir idéntico objetivo de reducción de la contaminación, los resultados sociales serían distintos, tal y como ya habíamos visto, manteniéndose las mismas diferencias entre uno y otro que habíamos apreciado al analizar la reducción de la contaminación por medio de la reducción de la producción.

c) Permisos de emisión negociables

Un sistema de permisos de emisión negociables consiste en la fijación de un nivel máximo de contaminación, que se distribuye entre los contaminadores⁸ por medio de unos permisos o derechos de emisión que pueden ser objeto de compraventa. Si una empresa logra reducir sus emisiones contaminantes por debajo de las que le autorizan los permisos de emisión que posea, podrá vender en un mercado de permisos estos derechos sobrantes a aquellas empresas que contaminen más de lo que estén autorizadas por sus permisos, lo que crea un fuerte incentivo para reducir dichas emisiones. Esta política ha adquirido una gran notoriedad, ya que fue el instrumento aprobado en el Protocolo de Kioto para reducir las emisiones que contribuyen al efecto invernadero, principalmente CO_2 . En la Figura 15.9 se muestra el análisis gráfico de este instrumento, utilizando como punto de partida la Figura 15.8.

En dicha figura mediremos en el eje de abscisas la contaminación (e) y ahora también la cantidad de derechos de emisión (q), suponiendo que se necesita estar en posesión de un permiso de emisión para emitir una unidad de contaminación. Asimismo, en el eje de ordenadas hemos representado las funciones ya conocidas de los costes marginales de reducción de la contaminación ($CMgR$), los costes marginales externos ($CMgE$, representados mediante un sombreado gris) y los precios de los derechos de emisión (p). El uso de la función de costes marginales de reducción de la contaminación ($CMgR$) implica que asumimos que la reducción de las emisiones contaminantes

⁸ La distribución inicial de los permisos de emisión entre las empresas es uno de los puntos más conflictivos de este instrumento económico, puesto que dependiendo del método utilizado para asignar los permisos (antigüedad en el sector, nivel de producción, nivel de contaminación, subasta, etc.), se puede favorecer indeseablemente a las empresas más antiguas, que suelen ser las más contaminantes, creando barreras de entrada a las nuevas empresas, que generalmente usarán tecnología más limpia al ser más modernas.

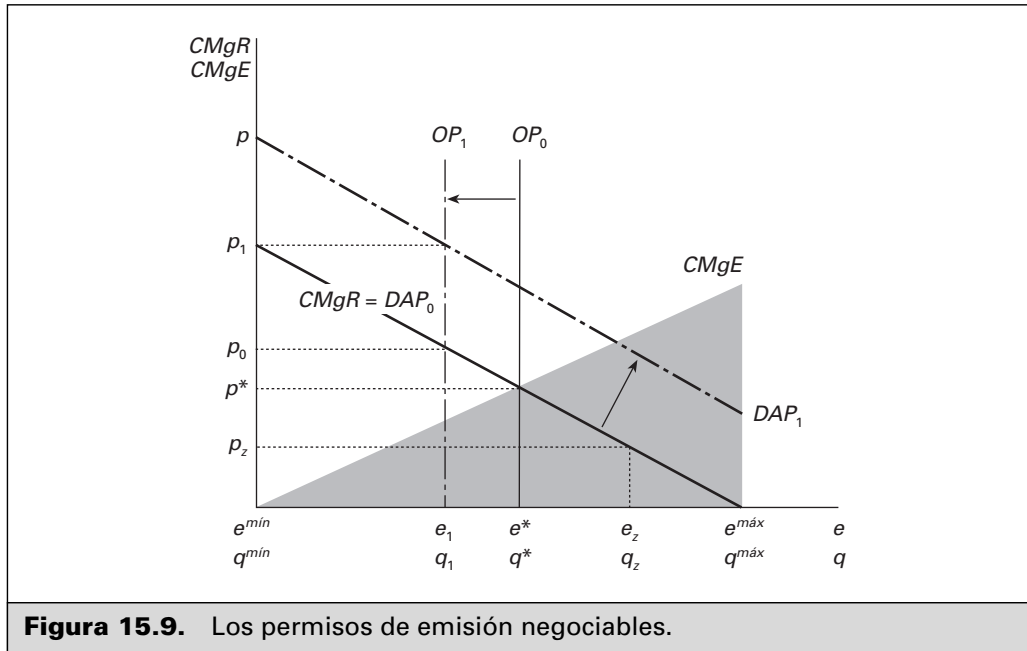


Figura 15.9. Los permisos de emisión negociables.

se realiza principalmente mediante la sustitución de tecnologías contaminantes por tecnologías limpias, en vez de hacerlo mediante reducciones de la producción, como habíamos supuesto inicialmente.

En ausencia de intervención pública, la empresa no tiene incentivos para reducir sus emisiones y se situaría en el nivel máximo de contaminación ($e^{máx}$), lejos del óptimo social, por lo que el sector público puede decidir intervenir para corregir esta ineficiencia social mediante el establecimiento de un sistema de derechos o permisos de emisión negociables. Para ello, el sector público determinará la cantidad de permisos de emisión existentes, es decir, la oferta de permisos (OP), dependiendo del nivel de contaminación (e) que esté dispuesto a permitir. En principio, para lograr la contaminación socialmente óptima (e^*) debería fijar directamente en este nivel el número de permisos (q^*), por lo que la oferta inicial de permisos será una línea vertical en el óptimo social de contaminación o externalidad (OP_0). El que la oferta sea vertical nos indica que el número de permisos existentes no depende de los precios de los mismos, sino de la decisión del sector público sobre el nivel de contaminación.

Ahora analicemos la demanda de permisos de emisión de una empresa⁹. Supongamos que el precio de los derechos de emisión es p_z : ¿cuál sería el nivel de emisiones de la empresa y cuántos derechos o permisos de emisión estaría dispuesta a comprar? En el caso de que no haya discriminación de precios, es decir, que todos los permisos se

⁹ La Figura 15.9 la vamos a utilizar para analizar el funcionamiento tanto de una empresa particular como de un sector industrial, por lo que la función de costes marginales de reducción representará, según el caso que estemos analizando, la demanda de permisos de emisión para una única empresa o la demanda agregada de permisos del sector. Por el contrario, la oferta de permisos, y por tanto los precios de equilibrio, sólo existirán cuando analicemos el sector en su conjunto.

vendan al mismo precio, la empresa estaría dispuesta a comprar q_z permisos, produciendo un nivel de contaminación igual a e_z , ya que con ese precio es donde maximiza su beneficio. No comprará ningún permiso adicional, porque a la derecha de e_z a la empresa le sale más barato reducir la contaminación que comprar derechos ($CMgR < p_z$), mientras que a la izquierda sucede lo contrario, le sale más barato comprar derechos que reducir la contaminación ($CMgR > p_z$). Por tanto, para cada nivel de precios, la función del coste marginal de la reducción ($CMgR$) determinará la cantidad exacta de permisos que desea comprar la empresa, por lo que dicha función será la demanda de permisos de emisión de la empresa (DP).

Supongamos ahora que agregamos todas las curvas de demanda de derechos de las empresas de un sector. La demanda agregada de permisos de emisión (DAP_0) mantendrá la pendiente negativa característica de la función de costes marginales de reducción. La intersección entre la demanda (DAP_0) y la oferta (OP_0) de permisos nos proporcionará el precio de equilibrio de los permisos (p^*). A la derecha de OP_0 es más barato reducir la contaminación que comprar permisos ($CMgR < p^*$), y a la izquierda ocurre lo contrario ($CMgR > p^*$), por lo que las empresas, para maximizar sus beneficios, fijarán su nivel de contaminación en e^* .

Ahora bien, si el sector público considera que el número de permisos existentes (q^*) es excesivo, puede decidir reducirlo, ya sea mediante una ley o, simplemente, recomprando en el mercado de derechos de emisión los títulos que considere oportunos. En ambos casos la oferta de permisos de emisión se desplazaría a la izquierda hasta q_1 , y la nueva oferta de permisos sería OP_1 , reduciendo forzosamente la contaminación, ya que se necesitaba un permiso por unidad de contaminación y ahora hay menos permisos o hay permisos en poder del sector público en vez de en las empresas.

El resultado de esta medida de política económica sería un incremento del precio del permiso desde p^* hasta p_0 , que llevaría a las empresas a promover la inversión en tecnologías limpias, ya sea para no tener que comprar permisos a precios elevados para poder producir, o para poder vender los permisos no necesarios y obtener así un beneficio extra. Igual resultado provocaría —en caso de que la ley lo permitiese y el mercado fuera verdaderamente libre y sin barreras de entrada— que los particulares u otro tipo de organizaciones, como alguna ONG por ejemplo, comprasen permisos de emisión a las empresas para limitar aún más la contaminación. La opción de que el sector público pueda comprar y vender los permisos de emisión en el mercado, al igual que una empresa, es bastante atractiva desde el punto de vista de la política económica, puesto que es una forma más fácil, rápida y flexible de regular los niveles de contaminación, pudiendo adaptar dichos niveles, por ejemplo a las condiciones climáticas cambiantes, con una rapidez que sería imposible en el caso de que hubiese que aprobar modificaciones en las cantidades de derechos mediante una ley.

Por otra parte, en el caso de que se incrementase el número de empresas en el sector, suponiendo que el sector público mantiene el número de permisos en q_1 , sin conceder nuevos permisos de emisión a las nuevas empresas, la demanda de permisos se incrementaría, desplazándose hacia arriba hasta DAP_1 , por lo que el precio de los permisos volvería a subir desde p_0 hasta p_1 , que es el precio para el que ahora coincidirían oferta y demanda de permisos ($DAP_1 = OP_1$), reforzando los incentivos a reducir las emisiones contaminantes. En definitiva, cuanto más alto sea el precio de los permisos o derechos de emisión, mayor será el incentivo de las empresas para invertir en tecnologías limpias, ya sea para no tener que comprar unos permisos de emisión a pre-

cios elevados, o bien para poder beneficiarse de estos precios elevados vendiendo sus permisos sobrantes en el mercado.

Por último, no podemos dejar de mencionar uno de los problemas existentes relativos a los permisos de emisión negociables, si bien podría ser extensible a todo tipo de regulación ambiental, especialmente cuando es de ámbito supranacional. La regulación ambiental, normalmente, encarece la producción, por lo que las empresas tendrán incentivos a deslocalizarla hacia aquellas áreas donde la regulación ambiental sea menos estricta, siempre y cuando los costes de transporte derivados de la deslocalización sean inferiores al sobre coste que implica la regulación. Centrándonos en el tema de los permisos de emisión, para los productores europeos puede ser rentable deslocalizar su producción, por ejemplo en el norte de África, puesto que esta región no es firmante del Protocolo de Kioto, ya que se ahorraría tener que comprar los permisos de emisión y los productos fabricados allí podrían transportarse hacia los mercados europeos a un coste muy similar al resultante de producir en el sur de la Unión Europea, máxime cuando muchos de estos países tienen negociadas condiciones ventajosas para comerciar con la Unión. Para evitar este *dumping ecológico*, que produciría la deslocalización por motivos ambientales, se podría aplicar a estas importaciones algún tipo de arancel sobre las emisiones de CO₂ equivalente a la compra de los permisos de emisión.

15.3.4. Ventajas e inconvenientes de las políticas medioambientales

El uso de las **políticas descentralizadas** está muy condicionado por el plazo temporal en el que producen resultados. Estas políticas sólo obtienen resultados a medio y a largo plazo, ya que dependen de resoluciones judiciales que pueden tardar en resolverse (leyes de responsabilidad civil o penal) y de largas negociaciones entre las múltiples partes implicadas, que, ante la falta de acuerdos, muchas veces acaban en los tribunales (definición de derechos de propiedad), cuando no deben esperar a que se produzcan cambios en los valores morales de la sociedad provocados por la educación y la información, un proceso que puede durar incluso décadas. Dado que lo normal es que las políticas de protección ambiental se apliquen como medidas paliativas más que preventivas, parece obvia la necesidad de que pase el menor tiempo posible entre la detección del problema y la puesta en marcha de las medidas correspondientes, y de ahí que estas políticas se apliquen en menor medida que las regulatorias o las de incentivos. De todos modos, la información y educación ambiental se plantea no como la respuesta a un problema ambiental concreto, sino como un instrumento de sensibilización que permitirá en un futuro que la sociedad acepte más fácilmente el desarrollo de políticas ambientales más restrictivas que impliquen un mayor coste económico.

Las **políticas regulatorias** son las políticas medioambientales más extendidas, siendo su principal justificación que ofrecen una protección absoluta del sujeto medioambiental protegido, único nivel de protección aceptable para regular el uso de contaminantes tóxicos muy peligrosos o preservar especies y ecosistemas en peligro de extinción. Además, cuenta con el apoyo de los sectores empresariales, a los que ofrece una gran estabilidad. Sin embargo, la utilización de las regulaciones se ha ido reduciendo debido a los elevados costes administrativos de utilización (de control y vigi-

lancia principalmente) y a su ineficiencia económica, tanto estática como dinámica. La ineficiencia estática se debe a que la falta de información sobre las diferentes estructuras de coste de las empresas obliga a establecer una regulación uniforme para todos, que no diferencia según el nivel de impacto medioambiental de cada empresa, mientras que la ineficiencia dinámica se debe a que la regulación no proporciona incentivos para reducir los impactos medioambientales mediante la innovación, y las empresas se limitan a una política de mínimos para cumplir con la legislación.

Esta ineficiencia económica de la regulación está provocando un incremento de la importancia de la política de incentivos, aunque ésta no puede sustituir totalmente a aquélla, puesto que no puede garantizar que todos los agentes económicos reaccionen positivamente a los incentivos ofrecidos. Las ventajas que ofrece la **política de incentivos** frente a las regulaciones tradicionales son las siguientes:

- Los agentes económicos tienen **total libertad para fijar su conducta**: pueden seguir contaminando y pagar por ello, o pueden evitar pagar reduciendo su contaminación.
- **Obtienen ventajas** aquellas **empresas más respetuosas** con el medio ambiente.
- **Generan un estímulo innovador permanente**, con el fin de desarrollar tecnologías limpias para incrementar sus beneficios.
- **Son más flexibles** que los sistemas tradicionales de regulación.
- Logran **situaciones más eficientes** que las regulaciones, al adaptarse a las diferentes características individuales de los distintos agentes contaminadores.

Sin embargo, como hemos visto con anterioridad, los resultados de las políticas de incentivos pueden diferir bastante según el instrumento económico usado para su aplicación, por lo que vamos a realizar unos breves comentarios finales a cada una de las políticas de incentivos que hemos analizado.

La ventaja fundamental de los impuestos ambientales es que cumplen el principio de que «quien contamina paga», haciendo pagar más al que contamina más, ya que normalmente son proporcionales. Además, inducen un comportamiento dinámico, ya que incentivan continuamente la reducción de la contaminación para minimizar los pagos fiscales. Por el contrario, los subsidios incumplirían el principio del que contamina paga, ayudarían al contaminador a obtener mejores resultados que a las empresas que no contaminasen, podrían provocar barreras de entrada y detraerían recursos del erario público que habría que sufragar con otros impuestos. Por ello, a pesar de que los resultados en cuanto al nivel de contaminación de los impuestos ambientales y los subsidios serían prácticamente los mismos, son preferibles los primeros.

El sistema de derechos de emisión garantiza una reducción cuantitativa de la contaminación, pero con un coste incierto, mientras que los impuestos ambientales ejercen un impacto incierto sobre el volumen de emisiones contaminantes, aunque fijan el coste marginal para los contaminadores. La elección entre uno u otro de estos instrumentos depende de qué incertidumbre sea más perjudicial para la sociedad, la de los costes de la descontaminación o la de la reducción del volumen de emisiones. En el caso de problemas ambientales con umbrales críticos para la salud humana o de la naturaleza, parece aconsejable recurrir al sistema de títulos negociables, mientras que para problemas que no los presenten, pueden ser más adecuados los sistemas impositivos.

La eficacia del mercado de derechos de emisión es un problema importante de este instrumento, ya que si se emiten títulos insuficientes o se restringen sus intercambios, su operatividad puede verse seriamente dañada, ocasionando importantes costes a la industria regulada. Sin embargo, el mayor problema de este sistema se deriva del método usado en la asignación inicial de los títulos. El método de la subasta tiene como principal ventaja la recaudación de ingresos adicionales para el sector público, mientras que su principal inconveniente es la resistencia de las empresas ya establecidas en el sector a la implantación de este sistema, ya que podrían verse expulsadas del negocio o incurrir en unos costes elevados para poder continuar en él. La asignación, gratuita o previo pago, de los derechos de contaminación entre los agentes establecidos evitaría su oposición a la medida, aunque como contrapartida podría ocasionar costes a largo plazo, ya que los derechos de emisión se convertirían en una barrera a la entrada de nuevos competidores, que posiblemente serían empresas más modernas y ecológicas que las ya establecidas, lo que repercutiría negativamente en el objetivo ambiental pretendido.

En general, todas las políticas ambientales de las que hemos hablado en este capítulo necesitan una gran cantidad de información muy difícil de conseguir. En el caso de las funciones de ingresos y costes marginales privados, porque, en la gran mayoría de los casos, los contaminadores no están dispuestos a facilitarla, mientras que para los costes marginales externos hay que usar técnicas de evaluación del daño ambiental, que son costosas y poco precisas. Por tanto, hay que conformarse con el diseño de un sistema de protección ambiental subóptimo.

Podríamos concluir que para lograr un adecuado nivel de protección del medio ambiente no bastaría con aplicar un único tipo de política medioambiental, sino que habría que combinar instrumentos de las tres políticas medioambientales que hemos descrito aquí, de forma que la regulación proporcionase un nivel máximo de protección para aquellos recursos más sensibles y valiosos, mientras que las políticas de incentivos se reservarían para el resto de activos naturales, y ambas serían complementadas mediante una política ambiental educativa orientada a incrementar la responsabilidad social de los agentes económicos, en general, y de las empresas industriales, en particular.

CONCEPTOS CLAVE

- Bienes públicos y privados.
- Poder de mercado.
- Concentración empresarial.
- Eficiencia técnica, asignativa y dinámica.
- Barreras de entrada.
- Excedente del productor y del consumidor.
- Externalidades.
- Coste marginal externo y social.
- Beneficio social y privado.
- Nivel óptimo de externalidad.
- Teorema de Coase.
- Impuesto pigouviano.
- Tragedia de los comunes.
- Permisos de emisión negociables.

16

*Políticas microeconómicas II**

«[A] los que gobiernan, aunque sean unos tontos, tal vez los encamina Dios en sus juicios».

Miguel DE CERVANTES SAAVEDRA,
Don Quijote de la Mancha. Segunda parte, Capítulo XLV.

EN este capítulo vamos a continuar con el análisis de las políticas microeconómicas iniciado en el tema anterior. Si en dicho capítulo nos habíamos centrado en políticas microeconómicas para corregir los fallos del mercado (competencia, bienes públicos y externalidades), en el presente vamos a tratar las políticas microeconómicas relativas al sector exterior (política comercial), así como las relacionadas con los factores productivos (trabajo y tecnología). Más concretamente, de entre estas últimas, estudiaremos las políticas relativas al mercado de trabajo, así como las políticas de innovación tecnológica. Estas tres políticas mantienen entre sí una estrecha relación, puesto que las dos últimas serán claves para determinar la competitividad de una economía y, por tanto, influirán de forma decisiva en el desarrollo de la política comercial. Asimismo, las políticas del mercado de trabajo y de innovación tecnológica se encuentran también muy relacionadas por la importancia que tiene en ambas la cualificación de la mano de obra.

Ahora bien, las políticas que se recogen en este capítulo y en el precedente no agotan el importante arsenal de políticas microeconómicas del que disponen los gobiernos, y lo que se ha pretendido en estos dos capítulos es presentar una muestra de las

* Este capítulo ha sido realizado por el equipo de profesores de Política Económica de la UNED, formado por José M.^a Marín, Carlos Velasco, Javier García-Verdugo, Gonzalo Escribano, Berta Sánchez y Enrique San Martín.

diferentes actuaciones que pueden llevarse a cabo, analizando algunas de las más importantes.

16.1 LA POLÍTICA COMERCIAL

En el Capítulo 13 se analizaron, desde una perspectiva macroeconómica, las posibles acciones de política económica en relación con el desequilibrio exterior. La política comercial se refiere a las medidas que aplican los gobiernos para regular los flujos comerciales con el resto del mundo y determina el grado de contacto de productores y consumidores nacionales con los precios mundiales. En la medida en que sus distintos instrumentos (como los aranceles, las cuotas o los subsidios) afectan a los precios y a las cantidades producidas, el ámbito de la política comercial es esencialmente microeconómico. No obstante, no siempre resulta fácil discernir la política comercial de algunas políticas sectoriales. A modo de ejemplo, cuando se aplica un arancel sobre un producto industrial, ¿estamos ante una política comercial o ante una política industrial? Numerosas políticas sectoriales recurren a instrumentos de la política comercial, por lo que es importante comprender sus consecuencias. En este apartado se analizan los efectos de los principales instrumentos de la política comercial sobre los precios y la producción, pero también sobre el bienestar social del país que los aplica.

Los instrumentos de la política comercial son numerosos y, en ocasiones, difíciles de identificar. Los Cuadros 16.1 y 16.2 recogen los principales instrumentos empleados por los poderes públicos para regular los flujos internacionales de mercancías. El primero de dichos cuadros presenta las medidas destinadas a frenar las importaciones, mientras que en el segundo se enumeran las principales medidas utilizadas para fomentar las exportaciones.

El instrumento más utilizado es el **arancel**, que puede ser *específico* (10 euros por cada zapato importado; 5 dólares por cada botella de vino) o *ad valorem* (un 10% sobre el precio internacional del zapato o del vino). El empleo de la mayor parte de estos instrumentos está orientado por la Organización Mundial del Comercio (OMC), que tiende a sustituir las medidas no arancelarias por las arancelarias, buscando una mayor transparencia en los sistemas de protección de sus países miembro. Puesto que los efectos de todas las barreras arancelarias y no arancelarias, así como los de los distintos tipos de subsidios a la exportación, son muy semejantes, limitaremos el análisis a los efectos del arancel, las cuotas y los subsidios a la exportación. Para ello recurriremos a los conceptos microeconómicos de excedente del productor y excedente del consumidor.

La Figura 16.1 representa los efectos del arancel en equilibrio parcial, tanto para un país grande como para un país pequeño, donde O es la curva de oferta del bien considerado, D su curva de demanda, P_i el precio internacional y P_a el precio tras la imposición de un arancel específico ($P_a = P_i + a$). En primer lugar, tenemos el efecto sobre el precio: el precio nacional aumenta de P_i (sin arancel, el precio nacional es igual al precio internacional) a P_a . En segundo lugar, el incremento del precio motiva un aumento de la producción nacional (de O_1 a O_2) y un descenso del consumo doméstico (de D_1 a D_2), reduciendo el comercio del bien de O_1D_1 a O_2D_2 . En tercer lugar, el Estado recauda el importe obtenido de multiplicar el arancel por la cantidad importada ($P_iP_a \times O_2D_2$). Veamos ahora quién sale beneficiado y quién perjudicado por la impo-

Cuadro 16.1. Instrumentos de política comercial tendentes a frenar las importaciones

A) BARRERAS ARANCELARIAS
A.1) Aranceles e impuestos especiales
A.2) Precios de referencia
A.3) Derechos variables
A.4) Derechos anti- <i>dumping</i>
A.5) Derechos compensatorios
B) BARRERAS NO ARANCELARIAS
B.1) Actúan sobre cantidades
<i>Directamente:</i>
a) Licencias/restricciones cuantitativas
b) Comercio de Estado
c) Compras públicas
d) Control de cambios
<i>Indirectamente:</i>
e) Restricciones en la distribución o la comercialización
B.2) Actúan sobre precios o costes
<i>Directamente:</i>
a) Depósitos previos a la importación
b) Restricción de crédito a la importación
c) Subvención, desgravación y ventajas crediticias a la producción interna
<i>Indirectamente:</i>
d) Obstáculos técnicos/normas
e) Trabas administrativas
B.3) Sin efectos aparentes
a) Monopolios de producción/distribución
b) Monopolios de transporte
c) Medidas de ajuste
d) Programas estatales de I+D

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 16.2. Instrumentos de política comercial tendentes a aumentar las exportaciones

A) Ayudas a la exportación
A.1) Subvenciones directas
A.2) Desgravación fiscal y ventajas crediticias
B) Regímenes económicos en aduana
B.1) Admisión temporal
B.2) Otros regímenes económicos en aduana
C) Actuaciones institucionales
C.1) Seguro a la exportación
C.2) Centros de Promoción de Exportaciones
C.3) Zonas francas
D) Supresión de barreras a la exportación
D.1) Licencias a la exportación
D.2) Impuestos a la exportación
D.3) Monopolios de exportación
D.4) Trabas administrativas
D.5) Trabas a la inversión extranjera
D.6) Precios de referencia
D.7) Depósitos previos a la importación para empresas exportadoras
E) Supresión del control de cambios a la exportación

Fuente: Elaboración propia.

sición del arancel. Como el lector recordará, el excedente del productor es el triángulo delimitado por la curva de oferta, el eje de ordenadas y el precio del bien (entre la curva O y el precio), mientras que el excedente del consumidor es el triángulo delimitado por la curva de demanda, el eje de ordenadas y el precio del bien (entre la curva D y el precio).

En la Figura 16.1 pueden apreciarse los efectos redistributivos de la imposición de un arancel, tanto en un país pequeño como en un país grande. Supongamos primero que se trata de un país pequeño, incapaz de alterar con las variaciones de su demanda el precio internacional, quien impone el arancel. Los efectos sobre el bienestar social son los que siguen: primero, se incrementa el excedente del productor en la magnitud del área a del gráfico, ya que con el arancel dicho excedente llega hasta P_a , en vez de hasta P_i ; segundo, se reduce el excedente de los consumidores en la magnitud del área $a + b + c + d$, ya que éste limita en P_a , en vez de en P_i ; tercero, el Estado recauda el

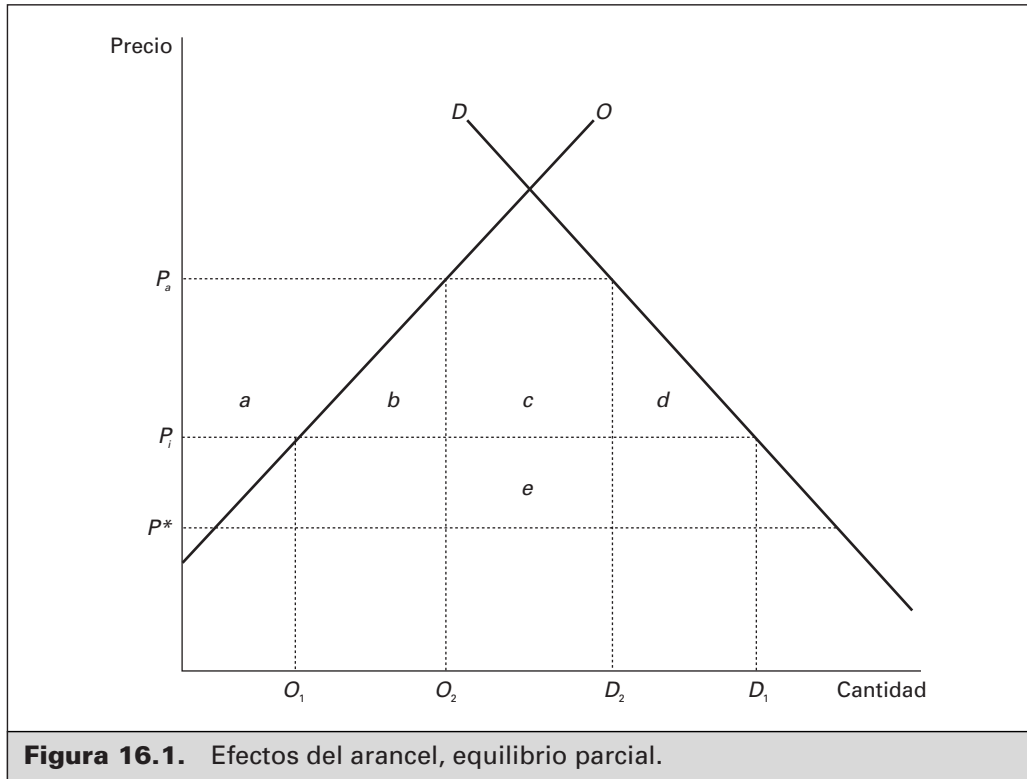


Figura 16.1. Efectos del arancel, equilibrio parcial.

área c , que suponemos que redistribuye entre el conjunto de la sociedad. En este caso, el efecto neto del arancel es un descenso del bienestar de la sociedad: los productores ganan a , mientras que los consumidores pierden $a + b + c + d$ y el Estado sólo puede redistribuir c . El conjunto de la sociedad pierde $a + b + c + d$ y sólo gana $a + c$: hay una pérdida neta representada por los triángulos b y d , la cual puede ser interpretada como una merma en la eficiencia debida a la distorsión en los incentivos que conlleva la introducción del arancel; dicha distorsión implica a su vez una asignación ineficaz de los recursos. El triángulo b se corresponde con la pérdida ocasionada por la distorsión de la producción, ya que el arancel conduce a los productores nacionales a producir una cantidad excesiva del bien. El triángulo d , por su parte, es una pérdida debida a la distorsión del consumo, pues el arancel supone que se consume demasiado poco de ese mismo bien. Para un país pequeño, por tanto, el arancel *siempre* reduce el bienestar.

Si en vez de partir del supuesto de país pequeño precio-aceptante consideramos los efectos del arancel en un país grande, capaz de alterar el precio internacional del bien afectado al reducir su demanda de éste, las conclusiones varían considerablemente. En el caso de un país grande, el arancel actúa reduciendo el precio internacional del bien gravado: al caer la demanda global del bien, su precio internacional pasa de P_i a P^* , pero suponemos que el precio doméstico se mantiene en P_a para asegurar la protección de la producción interna, elevando el arancel a P^*P_a . En la Figura 16.1 se aprecia que ahora debemos añadir a las ganancias el rectángulo e , que representa el ingreso arancelario adicional ($P_iP^* \times O_2D_2$). En la medida en que el ingreso arancelario adicional

puede superar a los triángulos que representan las pérdidas de eficiencia en producción y consumo mediante la mejora de su relación real de intercambio, un país grande puede llegar a obtener, en teoría, una ganancia de bienestar tras la imposición del arancel. No obstante, este análisis obvia el hecho de que los países afectados por el arancel pueden tomar represalias y gravar las exportaciones del país que lo impone, empeorando su relación real de intercambio. De este modo, las represalias eliminarían dicho efecto a nivel global: la mejora de la relación real de intercambio de un bien puede verse erosionada, anulada o superada por el deterioro de la relación real de intercambio de los bienes exportados por el país grande, si éstos son penalizados por las represalias arancelarias del resto del mundo. Para un país grande, el arancel tiene un efecto ambiguo sobre el bienestar, que dependerá de la evolución de la relación real de intercambio y de la adopción o no de represalias por parte de sus socios comerciales.

Otro instrumento proteccionista muy utilizado es la **cuota de importación**, consistente en una restricción directa a la cantidad de un bien que puede importarse en un país (por ejemplo, la limitación anual de las importaciones de automóviles japoneses a un número determinado de unidades). En este caso se producen unos efectos muy similares a los estudiados para el arancel. La disminución de la cantidad ofertada presiona al alza los precios de las importaciones restringidas y aumenta la producción nacional del bien. Pero hay una diferencia importante: el arancel genera renta para el Estado en forma de ingresos arancelarios susceptibles de ser redistribuidos entre el conjunto de la sociedad, mientras que con restricciones cuantitativas serán los importadores quienes se apropien en exclusiva de la renta de la cuota (diferencia entre el precio internacional y el precio nacional).

Un caso diferente es el de las **restricciones voluntarias a la exportación** (*Voluntary Export Restraints*, VER), por las que los países auto-limitan sus exportaciones, normalmente ante presiones o amenazas de instaurar cuotas de importación, aranceles elevados u otras medidas proteccionistas por parte de sus socios comerciales. Dado que serán los exportadores quienes se apropien de la diferencia entre el precio internacional y el nacional (venden menos cantidad, pero a precios más altos), las VER suponen la transferencia de la renta de la cuota de los importadores a los exportadores, y por ello son preferidas por éstos. Una VER, por tanto, tiene un mayor coste que la cuota convencional para el país importador, pues las áreas *c* y *e* se transfieren al exportador. A su vez, una cuota es más perjudicial que el arancel para el conjunto de la sociedad, pues el ingreso arancelario se redistribuye, mientras que la renta de la cuota sólo beneficia al importador.

El principal instrumento de la política comercial orientada a fomentar las exportaciones es el **subsidio a la exportación**. Se trata de una ayuda otorgada a los productores o exportadores por vender un bien al resto del mundo, ya sea una cantidad determinada (subsidio específico) o un porcentaje del precio del bien (subsidio *ad valorem*). El objetivo es acercar los precios de un producto nacional no competitivo a los precios internacionales, permitiendo así exportarlo a precios inferiores a los vigentes en el mercado nacional. Los subsidios directos a la exportación están prohibidos por la OMC y las ayudas relacionadas con el crédito a la exportación se encuentran severamente restringidas por el denominado consenso OCDE. No obstante, muchos de los instrumentos de promoción de las exportaciones aceptados por los compromisos internacionales funcionan igual que un subsidio: reducen los costes de los productores (véase el Recuadro 16.1). En consecuencia, el análisis del subsidio puede ser fácilmente extendido a otros mecanismos de apoyo a la exportación.

RECUADRO 16.1. LOS INSTRUMENTOS DE LA PROTECCIÓN

La protección comercial es tan antigua como el propio comercio, y los mecanismos mediante los cuales se instrumenta se han revelado muy resistentes al paso del tiempo. En general, la protección ha respondido a una doble motivación: proteger la producción nacional y generar ingresos aduaneros. Este segundo motivo es el que explica el extendido recurso al arancel: los aranceles son sencillos de aplicar técnicamente y pueden ser alterados con rapidez en función de las necesidades fiscales. En la antigüedad, cuando el comercio entre distintos espacios económicos se producía casi exclusivamente por vía marítima, las principales barreras eran figuras como el derecho de fondeo o anclaje y los aranceles específicos. En la época colonial, las potencias pugaban por establecer compañías que monopolizaran el comercio con ultramar. En España, por ejemplo, Cádiz ostentó durante mucho tiempo el monopolio del comercio con las colonias. En épocas más recientes, el establecimiento de protectorados en Marruecos y en los restos del imperio otomano comenzó con el control de las rentas de aduanas por parte de las potencias europeas, como medio de asegurarse el reembolso de los créditos otorgados. Incluso en la actualidad, gran parte de los países en desarrollo experimentan serias dificultades para liberalizar sus regímenes comerciales, pues suponen un elevado porcentaje de sus ingresos fiscales.

En consecuencia, los instrumentos de protección más conocidos son las barreras arancelarias. Además de los aranceles *ad valorem* y específicos, más utilizados, hay otro tipo de derechos. Los contingentes arancelarios son cuotas sometidas a un arancel determinado: la política comercial comunitaria admite una cantidad determinada de naranjas procedentes de Israel a tipo cero; una vez superado dicho contingente, se aplica el arancel correspondiente. Los derechos variables consisten en aplicar un arancel por el importe de la diferencia entre el precio de referencia fijado para una determinada mercancía y el precio efectivo al que ésta se importa; por ejemplo, antes de la reforma de la Política Agrícola Común (PAC), una importación de trigo que entraba a un precio inferior al de referencia fijado por la Comisión Europea soportaba una exacción que igualaba el precio de referencia. Los derechos *anti-dumping* y compensatorios son aranceles adoptados en represalia por una conducta impropia de algún socio comercial: por ejemplo, las importaciones de acero asiáticas son regularmente gravadas con derechos *anti-dumping*, al estimarse que se colocan en el exterior a un precio inferior al de su fabricación en el país de origen. En forma semejante, Estados Unidos ha aplicado re-

cientemente derechos compensatorios a los quesos franceses en represalia por la restrictiva normativa comunitaria en materia de carne hormonada.

Las barreras no arancelarias han proliferado en los últimos años, cuando el objetivo estriba más en proteger que en recaudar. El GATT-OMC suele clasificarlas en barreras que actúan sobre las cantidades, barreras que actúan sobre los precios o los costes y medidas sin efectos aparentes. Entre las medidas que pretenden restringir las cantidades importadas destacan las cuotas o contingentes, que suelen instrumentarse mediante licencias de importación. Otra medida muy empleada es la del comercio de Estado, consistente en que sólo el Estado, o empresas en las que éste delega, pueden comerciar con los productos de referencia: fue el caso del petróleo en España hasta épocas relativamente recientes o el comercio de armas en la actualidad. Las compras públicas es un mecanismo en que el sector público otorga un margen de preferencia a las empresas domésticas: en licitaciones internacionales, la oferta nacional recibe un margen preferencial, digamos del 10%; es decir, que con una oferta un 10% más onerosa para el Estado que la de los competidores foráneos, la empresa nacional se adjudica el contrato. Otro instrumento muy utilizado en los países en desarrollo es el control de cambios, que limita el acceso a las divisas precisas para pagar las importaciones. Hay medidas que actúan indirectamente, como las restricciones a la comercialización: hace unos años se establecían unos límites a la cantidad de concesionarios que las marcas japonesas de automóviles podían establecer en determinados países europeos, restringiendo así su comercialización. Evidentemente, el efecto indirecto de todas estas medidas es elevar el precio del bien importado.

Entre las barreras que actúan directamente sobre los precios o los costes, podemos destacar los depósitos previos a la importación: antes de proceder a la importación de un bien, el importador está obligado a depositar un porcentaje de su valor, normalmente en divisas, en cuentas bancarias no retribuidas; se penaliza así la actividad importadora. Otra medida estriba en restringir el crédito facilitado a las actividades importadoras, o en darlo a tipos de interés más elevados que los vigentes en actividades alternativas. La importación puede desalentarse indirectamente mediante trabas administrativas (complicando los trámites burocráticos) o instaurando normas técnicas muy exigentes. Un ejemplo de este último caso lo tenemos en las normativas sanitarias y fitosanitarias, que en ocasiones pueden tener un cariz proteccionista. A modo de ejemplo, la UE hubo

de levantar hace unos años, a requerimiento del GATT, la prohibición de importar patatas canadienses afectadas por un microbio inocuo para la salud. También hay medidas que no tienen efectos comerciales aparentes, como los monopolios de transporte: así, en la UE, la navegación de cabotaje estaba reservada hasta hace poco a navíos nacionales, encareciendo considerablemente el transporte de mercancías extranjeras; en forma semejante, numerosos países en desarrollo reservan el transporte a

compañías nacionales, cuyas tarifas están muy por encima de las de mercado. Una cuestión polémica es la de las subvenciones a I+D, que por el momento no son objeto de medidas en el GATT-OMC, estando aceptadas por el consenso OCDE como medidas legítimas de estímulo a la industria nacional. Así, se ha acusado a EE.UU. de apoyar a su industria aeronáutica, que se beneficia de los resultados de los programas espaciales de la NASA, con medidas de este tipo.

Fuente: Elaboración propia.

En la Figura 16.2 pueden apreciarse los efectos del subsidio: el consumo nacional del bien subsidiado se reduce, mientras que su producción y la cantidad exportada aumentan. Los efectos en los precios son opuestos a los del arancel. Tratándose de un país grande, el precio en el mercado nacional del bien exportado aumenta hasta P_s (precio nacional tras el subsidio) y se reduce hasta P^* (precio internacional tras el subsidio) en el país importador, con lo que el incremento del precio en el mercado nacional es inferior al importe del subsidio. Los efectos redistributivos del subsidio son los siguientes: primero, los productores ganan el área $a + b + c$ (aumento del excedente del productor);

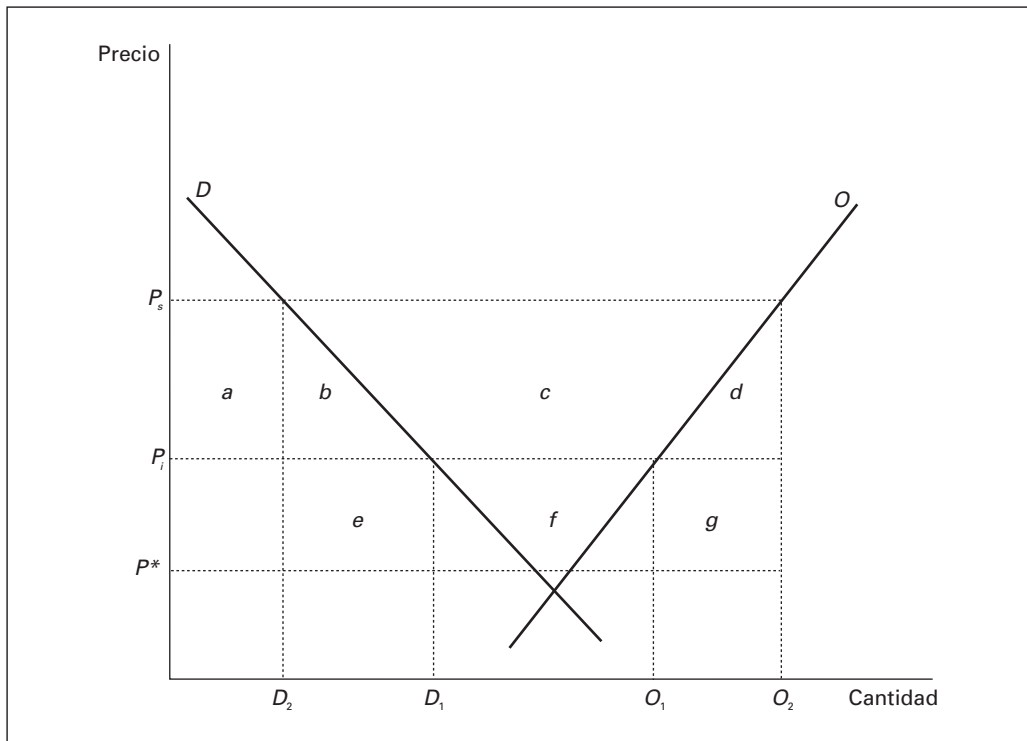


Figura 16.2. Efectos de un subsidio, equilibrio parcial.

segundo, los consumidores pierden $a + b$ (descenso del excedente del consumidor); tercero, el Estado debe financiar el subsidio, y por tanto pierde $b + c + d + e + f + g$ (el importe del subsidio por la cantidad exportada, $P^*P_s \times D_2O_2$). La pérdida neta de bienestar es la suma de las áreas $b + d + e + f + g$, como el lector puede comprobar. Las pérdidas representadas por los triángulos b y d responden a las distorsiones de la producción y el consumo estudiadas para el arancel. Pero el subsidio, a diferencia del arancel, empeora la relación real de intercambio del país que lo aplica. En consecuencia, debemos añadir dicha pérdida, representada por la suma de las áreas $e + f + g$. El corolario es que un subsidio a la exportación supone *siempre* una pérdida de bienestar social.

En general, la teoría microeconómica aplicada al análisis de la política comercial considera el **proteccionismo** y el apoyo a la exportación como una situación subóptima frente al libre comercio. El proteccionismo supone un nivel de producción nacional más elevado, pero a expensas de mayores precios y de un menor consumo. En consecuencia, tenemos dos tipos de efectos: los relacionados con la eficiencia y los redistributivos. La protección, al generar una asignación de recursos subóptima, genera pérdidas de eficiencia. Pero la protección actúa también como un mecanismo de redistribución de rentas: redistribuye renta del consumidor al productor vía precios. Por el contrario, la liberalización comercial implica precios más bajos y, en consecuencia, un nivel de consumo más elevado, transfiriendo renta de los productores a los consumidores.

Desde el punto de vista de la *eficiencia*, la política comercial debería consistir en asegurar niveles bajos (o nulos) de protección que maximicen el consumo y el bienestar social. No obstante, la protección y los subsidios a la exportación se emplean a menudo como instrumentos de *redistribución de rentas* a favor de sectores concretos, como la agricultura o las industrias inmaduras incapaces de competir en el mercado internacional. La política comercial como mecanismo redistributivo tiene, al menos, dos inconvenientes: las pérdidas de eficiencia que acarrea y la opacidad. Este carácter opaco es lo que hace al proteccionismo muy atractivo, pues los productores obtienen rentas extraordinarias sin que sea evidente de dónde proceden. La actuación óptima consistiría en incluir en los presupuestos generales una partida destinada a transferir rentas directamente a los sectores que se quiere preservar, pero entonces la sociedad es consciente del coste exacto que le supone tal política. En cambio, la protección da la falsa impresión de ser «gratis», es decir, se favorece a determinados sectores sin que la sociedad sea consciente del coste del proteccionismo. Nada más lejos de la realidad, como hemos visto en las páginas precedentes, pues el proteccionismo tiene un coste cierto en cuanto a bienestar social.

16.2 EL MERCADO DE TRABAJO¹

Si hay un caso claro de reflexión acerca de las relaciones, con frecuencia confusas, entre eficiencia y equidad, éste es el del mercado de trabajo, toda vez que el precio de equilibrio que en él se determina, el del salario, constituye una referencia para la mayor

¹ El Capítulo 6 se dedicó al estudio de los problemas y causas del desempleo y las posibles acciones para la creación de empleo. En este apartado se completan y estudian, desde una perspectiva más microeconómica, algunas de las intervenciones en los salarios y sus efectos.

parte de las familias, pues las que dependen de un sueldo son mucho más numerosas que las que viven de las rentas del capital.

Como puede verse en la Figura 16.3, la curva de demanda de trabajo corresponde en este caso a los empresarios, D_L , mientras que la de oferta, O_L , es la que hacen los trabajadores. En este gráfico, E es el único punto posible con el excedente social máximo, formado por la unión del de los empresarios ($a + b + c$) y el de los trabajadores ($d + e + f$).

El primero, a su vez, se determina por la diferencia entre el total de los ingresos marginales del empresario ($a + b + c + d + e + f + g + h + i$) (que son decrecientes, pues cada nuevo trabajador contratado le proporciona un rendimiento o productividad marginal decreciente), menos la suma de los costes necesarios para producirlo (que es el rectángulo $d + e + f + g + h + i$, donde OC es el precio del mercado en equilibrio, es decir, W_E , o salario de equilibrio, multiplicado por OL_E , que es el total de trabajadores contratados).

Por su parte, el excedente de los trabajadores será la diferencia entre el último rectángulo citado antes ($d + e + f + g + h + i$), correspondiente ahora al total de los ingresos conseguidos por ellos (obsérvese que tiene que ser igual al coste de los empresarios), menos el esfuerzo total hecho para obtener dichos ingresos, o coste marginal total en el punto E ($g + h + i$). Conviene insistir que en el mercado de trabajo el precio de equilibrio en E (el salario, W_E), al contrario que en los demás mercados, es un coste para el empresario y un ingreso para el trabajador.

Volviendo a la cuestión planteada antes acerca de la eficiencia y la equidad, hay que decir que las frecuentes intervenciones en el mercado de trabajo (Administración

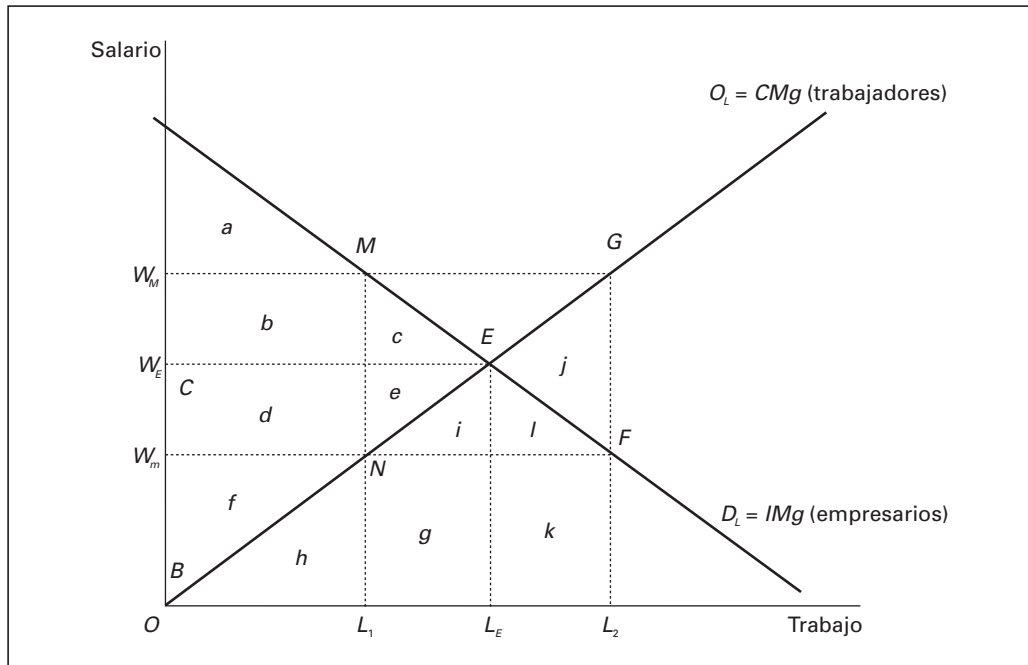


Figura 16.3. El mercado de trabajo.

Pública, sindicatos, etc.) estableciendo salarios mínimos, escalas (según sexo, edad, condición, raza, etc.), subsidios por desempleo, alzas salariales, etc., son una buena muestra de cómo un fin general de la política económica, cual es el de la *equidad*, no siempre (pues a veces sí puede hacerlo) tiene por qué coincidir con otro fin específicamente económico, el de la máxima eficiencia (máximo excedente social: aquel punto de equilibrio que al cambiar a otro no proporciona un incremento de excedente global; sí puede hacerlo para el de empresarios o de trabajadores, pero de forma conjunta, no lo logra).

16.2.1. El caso del salario mínimo

Aunque en términos de justicia social y de mayor cohesión social, las políticas microeconómicas redistributivas de la renta basadas en el establecimiento de un *salario mínimo* se suelen aplicar sobre la base de un sincero deseo de lograr una mayor equidad, al final, y como se verá, ni ésta se logra con generalidad, y en todo caso, la que se logra se hace a costa de una menor eficiencia (menor excedente social).

Como puede verse en la citada Figura 16.3, si la intervención gubernamental decidiese imponer en un país un salario mínimo como el W_M (por creer, tal vez con razón, que el salario de equilibrio es insuficiente para un trabajador medio), ocurriría que la demanda y oferta de trabajo ya no coincidirían.

En cuanto a la primera, al ser más cara la mano de obra para los empresarios al nuevo salario mínimo, W_M , afectaría, en primer lugar, a la propia *eficiencia*, al disminuir el excedente social en el triángulo $(c + e)$.

En efecto, y por la parte empresarial, el nuevo salario mínimo establecido, W_M , al cortar a la demanda de trabajo en M , provoca una menor contratación de trabajadores, OL_1 , lo que, a su vez, hace que el excedente empresarial quede reducido al área a . Por su lado, los trabajadores, aunque tienen ahora un excedente que puede incluso ser mayor $(b + d + f)$ que antes $(d + e + f)$, al sumarse al ya citado de los empresarios a , hace que el excedente social total, como unión del de ambos agentes sociales, sea solamente de $(a + b + d + f)$, claramente menor en $(c + e)$ del anteriormente citado de equilibrio, triángulo que se constituye así en la pérdida social sobrevenida por la imposición del salario mínimo.

Pero es que, además, el hecho de que el excedente de los trabajadores pueda ser ahora mayor que antes, como se ha visto, nos remite a una segunda reflexión sobre la equidad, que se debe analizar desde la oferta de trabajo, y que nos parece de gran importancia resaltar. Para los trabajadores que se quedan empleados, OL_1 , efectivamente mejora su situación relativa respecto a la que existía con el salario de equilibrio, pues al ganar más, aumenta su excedente social con relación al que había antes (gana la equidad de algunos, pero, y esto es lo discutible, lo hace a costa de una elevación neta del desempleo de otros).

Desempleo que, a su vez, tiene un doble componente. Por un lado, y como se ha visto más atrás, el de aquellos trabajadores que al salario de equilibrio trabajaban, y ahora son despedidos, pues las empresas no pueden ni quieren contratarles a ese nuevo salario mínimo (L_1L_E). Pero, por otra parte, entran en el mercado de trabajo nuevos trabajadores deseosos de hacerlo al nuevo salario mínimo (más elevado), que tampoco encuentran trabajo (L_EL_2).

Al final, y como se ve, una política microeconómica pretendidamente equitativa, que impusiese un salario mínimo, afectaría negativamente a la eficiencia y también, y paradójicamente, a la equidad (en términos globales).

A conclusiones parecidas (aunque con representación gráfica algo diferente) podría llegarse al tratar temas como el de la *discriminación salarial* (por ser mujer, o joven, o negro, o chicano, o marroquí, etc.), según el ámbito cultural en que uno se mueva y que, en los casos citados, implica claramente una valoración retributiva negativa, es decir, por debajo del salario de equilibrio (y al contrario, pues, del caso del salario mínimo), lo cual llevaría también a ineficiencia y a falta de equidad, pero de signo opuesto al anterior.

Es decir, habría unos excedentes crecientes para los empresarios, en contra de los trabajadores, y una alta desigualdad entre los trabajadores, no solamente por tener que aceptar estos colectivos salarios por debajo del equilibrio (aunque tal vez no legalmente, social y culturalmente sí ocurre que se acepta esa discriminación), sino, asimismo, por un fenómeno especulativo (y de signo contrario) que suele acompañar al anterior, cual es la existencia de otros colectivos de trabajadores (hombre, adulto, blanco, etc.) que se sitúan en la otra banda opuesta, y con salarios por encima del de equilibrio, configurándose así mercados de trabajo claramente segmentados o duales, con distintas retribuciones a diferentes personas para iguales trabajos.

16.2.2. El poder sindical y el caso de las huelgas

Una línea similar a lo ya visto para el salario mínimo es la consideración que merece la imposición, por parte de los sindicatos, de niveles salariales por encima del nivel de equilibrio, lo cual ha de llevar a ineficiencia y desigualdad sociales (al disminuir el volumen del excedente global de la sociedad), y a rupturas dentro del frente trabajador entre los que trabajan (y mejoran claramente) y los que son despedidos tras la subida, o entre quienes quieren trabajar a ese nuevo salario más alto y que antes no lo querían hacer al de equilibrio (que, también claramente, empeoran en su conjunto).

Modernamente, una crítica que se ha venido haciendo a los sindicatos de trabajadores (y no sólo desde posiciones conservadoras o empresariales, sino incluso desde las propias filas sindicales) ha sido precisamente esta: la de defender y ayudar realmente a los trabajadores, pero sólo a éstos. Es decir, que los que no lo son, los que no están trabajando, los parados, sólo muy recientemente empiezan a ser considerados dentro de las reivindicaciones normales de los sindicatos. En el caso que nos ocupa, los intentos de éstos por ir poco a poco eliminando las horas extras, o las propuestas de reducción de jornada de trabajo (incluso con sacrificio salarial) como medios alternativos de creación de puestos de trabajo, irían en esta dirección de naturaleza solidaria, al aceptar cierta dosis de sacrificio entre los que tienen ya un empleo, si con ello se favorece la creación de otros nuevos, favoreciendo así a los parados.

Con todo, de las reflexiones anteriores sobre la ineficiencia y posible falta de equidad en la imposición de un salario mínimo o de uno mayor por los sindicatos, puede parecer que *siempre* ha de ocurrir esto necesariamente y que, por lo tanto, tales planteamientos deben ser desechados de forma generalizada, pues tal postura sería económicamente incorrecta.

Lo cierto es que todo dependerá de la posición de partida. Es decir, que si por la razón que fuere (mercados no competitivos, normalmente), el salario existente en una

economía o sector no fuera el de equilibrio (monopolio productivo), sino uno menor (con la existencia previa ya de ineficiencia y desigualdad), la actuación gubernativa imponiendo un salario mínimo, o la de los sindicatos forzando, y quizá logrando, un alza salarial, no sólo serían defendibles entonces desde el punto de vista de una mayor equidad, sino, asimismo, de una eficiencia también superior.

En el gráfico citado, sería el caso del punto F en la curva de demanda de trabajo, que correspondería a un salario W_m , menor que el de equilibrio.

Si por las razones que fuesen (monopolio, poder político), los trabajadores tuviesen que aceptar dicho salario W_m , ello querría decir que habrían de situarse en su curva de oferta de trabajo en el punto G , con lo que, en términos de excedente, habría una pérdida social por el triángulo j , diferencia resultante de detraer del mayor coste marginal total que se da en su punto G ($j + k + l$) para los trabajadores el incremento de ingresos marginales logrado para los empresarios en su punto F ($k + l$). Si al anterior excedente social máximo del punto E ($a + b + c + d + e + f$) le quitamos este triángulo de pérdidas j , veremos que disminuye de forma apreciable el excedente total.

Pues bien, si en estas condiciones interviniera el poder público (con un salario mínimo) o los sindicatos (logrando un alza salarial), lo que tendría lugar en términos gráficos es el desplazamiento de los puntos F y G , hasta llegar al E , con lo cual se alcanzaría el punto de equilibrio. En este caso, y al eliminar una pérdida social j , sería lo mismo que hacer crecer el excedente social, restaurándolo hasta el nivel máximo citado ($a + b + c + d + e + f$). Por tanto, no siempre el salario mínimo o la actuación sindical han de implicar necesariamente la pérdida de eficiencia.

En cuanto a las *huelgas*, parece interesante hacer una breve consideración. Si tradicionalmente éstas eran el último recurso que oponía a empresarios y trabajadores de una empresa, que circunscribía la lucha dentro de ella (pérdida de producción, impago de salarios, etc.) con el fin del logro de cierto tipo de mejoras para el colectivo que secundaba la huelga, lo destacable en el momento actual es el perfil difuminado de tal panorama. Las pérdidas a las que la empresa se ve impelida por la huelga las paga no sólo el empresario, sino también todos los ciudadanos y actividades económicas. En el caso de las empresas que operan en sectores estratégicos (transportes, comunicaciones, servicios públicos, etc.), el dañado real, aun pudiendo ser en primera instancia el empresario, es, en definitiva, el consumidor final, el cual, sin poder influir realmente con su opinión sobre las demandas sindicales, es quien sufre sus efectos: retrasos en los vuelos, dificultades en el autoabastecimiento de gasolinas, cierre de escuelas, retrasos en la atención sanitaria, etc.

En función de lo anterior, y del evidente peso cualitativo que ciertos colectivos de trabajadores tienen sobre sectores básicos de la economía (pilotos de aviación, maquinistas de tren, controladores de vuelo, médicos, etc.), se viene hablando cada vez más de la conveniencia de restringir o limitar para estos casos el derecho de huelga que, normalmente, existe en los países democráticos, debiendo entenderse estas medidas —y en el sentido de este capítulo— como actuaciones de política microeconómica.

16.2.3. Hacia una conveniente flexibilización microeconómica de los mercados de trabajo

Se estima que las políticas microeconómicas tienen mucho que ver con la llamada economía de la oferta, en oposición a las teorías keynesianas de la demanda (funda-

mentalmente macro), admitidas casi en exclusiva hasta las décadas de los sesenta y setenta.

Por ello, y con referencia al mercado de trabajo, objeto de estudio y análisis en este epígrafe, podrían plantearse, siquiera esquemáticamente, ciertas líneas de actuación que aparecen con un denominador común a escala general: la flexibilización de las condiciones de trabajo y contratación. Entendida ésta a veces, y en parte con razón, como eufemismo para hablar de despido libre y de rebajas salariales, el concepto es mucho más rico, amplio y creativo. Así, y a través de todas estas propuestas, se quiere lograr esa necesaria flexibilización de condiciones laborales, que si bien han sido tradicionalmente solicitadas por los empresarios, deberían ser asumidas por, y pactadas con, los propios trabajadores, para lograr de esta forma un beneficio mutuo y real.

En este sentido, aparte de las medidas directas sobre el mercado de trabajo ya tratadas en otro lugar de este libro, centradas en la demanda y oferta de trabajo, deben considerarse asimismo los nuevos conceptos y temas que la realidad del trabajo contempla para hoy y para el futuro. Y tanto por el lado de las formas de trabajo (equipos; «toyotismo», o equipos polivalentes e intercambiables; *just in time*, o disminución de los *stocks* al mínimo; deslocalización geográfica; servicios comunitarios; teletrabajo; autoempleo; *free-lancers*) como por el de los nuevos contratos (temporal, de obra, precarios, de relevo, indefinido, fijo) y también de los tipos de jornadas (turnos y horarios, pausas, jornada partida o continuada, horario flexible, turnos, trabajo a destajo, horas extraordinarias, horario modular, masa horaria anual o de por vida, etc.).

RECUADRO 16.2. NUEVA REALIDAD DEL TRABAJO

Formas de trabajo y su organización

1. Reajuste de costes de los equipos técnicos y humanos, con variación de la capacidad de producción a través de equipos suplementarios.
2. Trabajo en equipos, en vez de serlo en forma individualizada.
3. «Toyotismo» u organización de la producción en el trabajo de equipos de trabajadores cualificados, relativamente polivalentes e intercambiables entre diversas fases de todo el proceso, y que busca la máxima calidad en cada fase.
4. *Just-in-time* («justo a tiempo»), que es la reducción al máximo de las existencias de materias primas y de productos semielaborados (*stocks*), con lo que de ahorro de espacio ello tiene.
5. Descentralización y deslocalización geográfica, para abaratar costes.
6. Servicios comunitarios, donde a nivel de barrio o de grupo, se intercambian por medio de trueque los servicios que cada profesional puede ofrecer: economista, abogado, proyectista, etc.
7. Teletrabajo, hecho a través de teléfono, fax, correo, ordenador, internet, etc., desde el propio domicilio.
8. Trabajos domésticos (arreglos, pintura, bricolaje, etc.).

9. Trabajo en casa para empresas externas.
10. Consultorías independientes.
11. Autoempleo, que es la empresa formada por uno mismo de empleado o, a lo sumo, con una o dos personas más.
12. *Free-lancers*, trabajadores por cuenta propia a los que llaman las empresas para trabajos concretos.

Nuevos contratos

1. Contrato temporal.
2. Contrato de obra.
3. Contratos precarios (desaparición casi completa de la «fijeza» y estabilidad).
4. Contrato de relevo, que sustituye, a cambio de ventajitas fiscales, a un trabajador ya mayor (más de 60 años), que pasa a trabajar a tiempo parcial y cobrando parte de su pensión de jubilación, por un trabajador más joven, que también comienza a trabajar a tiempo parcial.
5. Contrato estable, de fácil despido, pero con indemnización ya fijada.
6. PTDP (Programa de Transferencia de las Prestaciones por Desempleo). Consiste en dar al desempleado de larga duración la opción voluntaria de usar el dinero que recibe por cobertura de de-

empleo, para ofrecer una subvención de su salario a las empresas que le contraten.

7. Contrato a tiempo parcial, que es el más extendido actualmente y abarca jornadas y horarios menores al normal.

Clases de jornadas, formas de cómputo, turnos, horarios

1. Vacaciones anuales, mensuales, semanales.
2. Jornada de trabajo diaria, semanal, mensual, anual, vida laboral (masa horaria vital).
3. Pausas.
4. Semana, horas, días de descanso.
5. Jornada partida o continuada.
6. Jornada reducida, menor de la debida inicialmente.
7. Horario flexible, según objetivos de producción fijos o de apertura de comercio.
8. Turnos de noche.

Fuente: Elaboración propia.

9. Turnos de fin de semana.
10. Turno semanal/mensual.
11. Trabajo a destajo.
12. Horas extraordinarias.
13. Horario modular, capaz de desplazamientos a través del tiempo en bloque horarios mínimos por día (2-4 horas).
14. Pautas de tiempo de trabajo.

Tipos de salarios

1. Salario social, o permuta de posibles aumentos económicos por otras mejoras: transportes, viviendas, créditos o, lo que cada vez es más demandado, tiempo libre.
2. Salario indirecto (mínimo), de creciente importancia en relación al directo, relacionado con el tiempo de trabajo.
3. Retribución por objetivos.

16.3 LA POLÍTICA DE INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

Cuando hay eficiencia dinámica, el desarrollo y la adaptación de las nuevas innovaciones tecnológicas se producen al mejor ritmo posible². Las innovaciones permiten un descenso de la curva de costes medios y, como consecuencia, mejoran las ventajas competitivas. En clave de política económica, el análisis de la innovación se centra en cómo puede promoverse desde el Estado la mejora de la eficiencia dinámica.

Con este fin, será necesario analizar cuestiones que abarcan desde los efectos de la estructura de mercado en los procesos de cambio tecnológico hasta los instrumentos capaces de incentivar la innovación. Las políticas de innovación tecnológica se incluyen dentro del grupo de las políticas microeconómicas, puesto que los mecanismos de intervención empleados por el Estado buscan proporcionar incentivos microeconómicos que impulsen esta actividad.

El proceso de innovación tecnológica se define como el conjunto de las etapas técnicas, industriales y comerciales que conducen al lanzamiento con éxito de productos manufacturados, o la utilización comercial de nuevos procesos técnicos³.

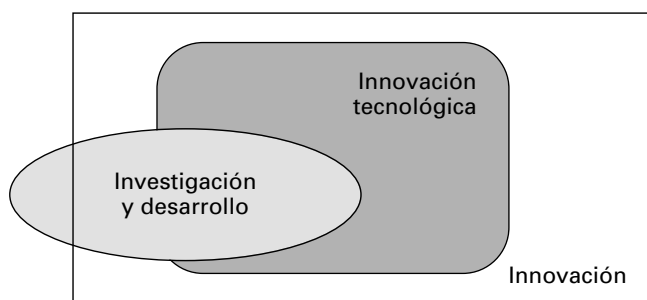
De forma esquemática, la innovación se traduce en los siguientes hechos:

- Renovación y ampliación de la gama de productos y servicios.
- Renovación y ampliación de los procesos productivos.
- Cambios en la organización y en la gestión.
- Cambios en las cualificaciones de los profesionales.

² Véase el Apartado 15.2 para una explicación más amplia.

³ J. Pavón y A. Hidalgo (1997), *Gestión e Innovación. Un enfoque estratégico*. Ed. Pirámide.

Cuadro 16.3. Origen de la innovación tecnológica



La innovación tecnológica es un tipo particular de innovación en la que la tecnología juega un papel fundamental. El origen de las innovaciones tecnológicas es diverso. En algunos casos proceden de las actividades de investigación y desarrollo.

Bajo el término de innovación tecnológica (véase Cuadro 16.3) se suelen agrupar tres procesos diferenciados: la investigación, el desarrollo y la innovación propiamente dicha (I+D+i):

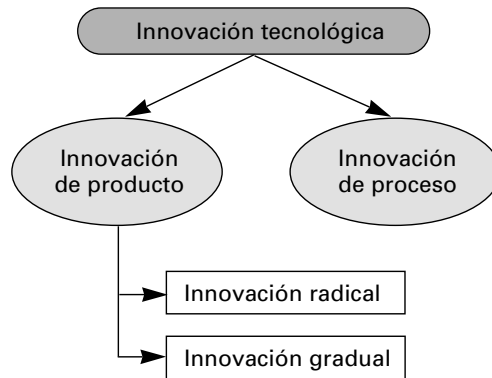
- La *Investigación* puede ser básica (proporciona conocimientos científicos que pueden tener aplicaciones variadas) o aplicada (es una investigación original que se dirige a un fin u objetivo concreto).
- El *Desarrollo* se define como el proceso seguido para la aplicación de los resultados de la investigación, o de cualquier otro tipo de conocimiento científico, en la fabricación de nuevos materiales o productos o en el diseño de nuevos proyectos o sistemas de producción.
- La *innovación* comprende los productos y procesos tecnológicamente nuevos, así como las mejoras de los mismos que se introducen en el mercado (innovaciones de producto) o que se utilizan de manera efectiva en los procesos de producción (innovaciones de proceso).

Aunque la fuente primordial de la innovación tecnológica surge de la actividad en I+D (Investigación y Desarrollo), y su aplicación culmina en una multiplicidad de actividades técnicas en las empresas para innovar en la oferta de productos y servicios, no todas las innovaciones están precedidas de tareas de investigación y desarrollo según las hemos definido. Tradicionalmente, la política económica ha actuado sobre las actividades de I+D, mientras que la fase que convierte los inventos en un fenómeno económico al incorporarlos al mercado (o a los procesos productivos) no ha recibido la misma atención.

La innovación tecnológica (véase Cuadro 16.4) comprende los cambios introducidos en los productos y en los procesos:

- La **innovación de producto** consiste en fabricar y comercializar nuevos productos (innovación radical) o productos ya existentes mejorados (innovación gradual).

Cuadro 16.4. Tipos de innovación tecnológica



- La **innovación de proceso** corresponde a la instalación de nuevos procesos de producción, que por lo general mejorarán la productividad, la racionalización de la fabricación y, por consiguiente, la estructura de costes.

Cuando la innovación tecnológica⁴ se incorpora en las funciones de producción se produce un aumento muy significativo de la productividad total de los factores⁵. De hecho, para autores como Schumpeter, las oleadas tecnológicas están en el origen de los ciclos económicos de larga duración: la adopción de nuevas tecnologías marca una fase expansiva, mientras que su declive determina la aparición de una fase recesiva. Más aún, la innovación tecnológica repercute en los flujos comerciales y se ha incorporado en diferentes teorías del comercio internacional⁶. Por este motivo, los objetivos de la política de innovación son fomentar la investigación científica, tanto básica como aplicada, introducir nuevos productos, generar nuevos procesos productivos y difundir las innovaciones. Adicionalmente, se persigue aumentar la productividad —al favorecer el paso del estadio científico al de incorporación en el proceso productivo—, para así elevar la tasa de crecimiento económico potencial y mejorar la competitividad.

16.3.1. La actividad innovadora y la estructura de mercado

Como ya se indicó en el apartado 15.2, el debate teórico acerca de qué tipo de competencia, perfecta o imperfecta, resulta más beneficiosa para la innovación tecnológica no arroja resultados concluyentes.

⁴ En adelante utilizaremos los términos de innovación e innovación tecnológica indistintamente.

⁵ Véase la Figura 8.5 del Capítulo 8.

⁶ Como la del ciclo del producto de Vernon, que revela cómo la tecnología, el capital humano y el *marketing* internacional resultan ser factores clave para la competitividad internacional.

En ocasiones, los incentivos para investigar pueden ser menores cuanto mayor sea el poder de mercado. Como la empresa monopolista fija un nivel de producción inferior al de competencia perfecta, si la reducción de costes derivada de la adopción de una innovación tecnológica no es muy significativa, al monopolista no le supondrá una ganancia importante. Sin embargo, en una situación de competencia perfecta, el efecto de la reducción del coste a causa de la innovación tecnológica permitiría a la empresa innovadora —cuyos beneficios extraordinarios en la situación inicial eran nulos— obtener ganancias significativas. En este caso, la empresa en competencia perfecta tiene más incentivos para innovar que la empresa monopolista.

Respecto a cómo se configura la actividad innovadora de los sectores económicos, Schumpeter distingue dos modelos o patrones de innovación vinculados a las distintas estructuras de mercado. En el primero de ellos⁷, las empresas nuevas gozan de facilidad de entrada en la industria y juegan un papel fundamental en el proceso de innovación tecnológica. Este modelo se caracteriza por lo que Schumpeter denominó como «destrucción creadora», que implica un continuo desgaste de las ventajas tecnológicas de las empresas establecidas, debido a la entrada de nuevos innovadores. Según esta concepción de la actividad innovadora, el empresario es el responsable último del proceso de desarrollo económico que se produce como resultado de la adopción de nuevas combinaciones de medios productivos: introducción de un nuevo bien o de un nuevo método de producción, apertura de un nuevo mercado, conquista de una nueva fuente de aprovisionamiento y creación de una nueva forma de organización de la industria. Con el fin de favorecer la actividad de este «empresario schumpeteriano», la política económica debería ser esencialmente de corte liberal, para facilitar la eliminación de barreras de entrada, el libre acceso a recursos y tecnologías importadas y, en general, el pleno funcionamiento de la libre competencia.

Por el contrario, algunas razones que justifican que el cambio tecnológico y la competencia imperfecta están muy vinculados son:

- La existencia de patentes garantiza al innovador el disfrute de los beneficios extraordinarios derivados de su innovación y, por tanto, limitan la competencia.
- Los sectores donde el cambio tecnológico es importante suelen presentar costes fijos elevados. Ello implica que los costes medios sean decrecientes en un tramo de la producción y que, por tanto, haya límites a la competencia.
- Los sectores que presentan un rápido cambio tecnológico se suelen caracterizar por poseer ventajas derivadas de la experiencia acumulada en una nueva técnica de producción, que pueden llevar a un descenso rápido de los costes. Así, la experiencia acumulada actuaría como una barrera de entrada.
- Respecto a la financiación de proyectos de I+D+i, las pequeñas y medianas empresas se enfrentan a mayores dificultades para obtener capital, ya que las entidades financieras suelen ser reacias a la financiación de dichos proyectos, debido al elevado riesgo que conllevan.

⁷ J. A. Schumpeter (1934): *The Theory of Economic Development*. Harvard University Press, Cambridge. (Existe versión en castellano del FCE).

En el segundo patrón propuesto por Schumpeter⁸, la actividad innovadora se realiza fundamentalmente por grandes empresas que llevan a cabo el proceso de innovación a través de la creación de laboratorios en I+D equipados con investigadores que, al tener un conocimiento acumulado importante en alguna área tecnológica específica, hace que la entrada de nuevas empresas innovadoras sea muy costosa. Esta manera de innovar se caracteriza por lo que Schumpeter denominó «acumulación creativa», por producirse una situación con un número reducido de empresas caracterizadas por una importante acumulación de conocimientos tecnológicos, resultado de su constante actividad innovadora. Junto a la existencia de economías de escala en las actividades innovadoras, las grandes empresas tienen, además, un acceso más fácil a los mercados de capitales y una mayor capacidad para asumir riesgos. Según este modelo, en vez de primar el juego del mercado, destacaría la importancia de la competencia imperfecta como medio de asegurar los procesos de innovación tecnológica.

Si el Estado quiere favorecer los procesos de innovación tecnológica, debe tener en cuenta si la actividad innovadora responde al modelo de «destrucción creadora» o de «acumulación creativa». En el primer caso, las medidas de política económica que adoptará serán de corte liberal, mientras que en el segundo caso intervendrá regulando el funcionamiento de las empresas monopolistas.

16.3.2. Instrumentos de los gobiernos para favorecer la innovación tecnológica

Supongamos que un inventor posee una idea, pero no cuenta con el capital necesario para desarrollarla, o bien la idea está insuficientemente protegida. En el momento en que trate de vender su idea a un comprador potencial y la revele, éste ya no tendrá incentivos para comprar la idea porque ya la conoce. Basándonos en este ejemplo, podemos argumentar que la innovación tecnológica es un bien público, puesto que, una vez que se ha producido, los agentes pueden beneficiarse simultáneamente de las externalidades positivas derivadas de la innovación —no rivalidad— y además el coste marginal de proporcionárselo a una persona adicional es estrictamente cero —no exclusividad—. En un entorno de competencia perfecta, las empresas no compiten en el uso de la tecnología —aunque sí compiten en el mercado del bien—, y como consecuencia los agentes económicos generan un nivel de innovaciones tecnológicas insuficiente, por debajo del socialmente óptimo (el beneficio marginal social es superior al beneficio marginal privado). El Estado debe intervenir para resolver este fallo del mercado y asegurar una provisión óptima de la innovación tecnológica. No obstante, dicha intervención está igualmente sujeta a los fallos del sector público.

Si el Estado se plantea como objetivo contribuir al desarrollo tecnológico en un sector considerado estratégico, hay que preguntarse: ¿qué pautas se emplearían para identificar dicho sector?, ¿quién sería responsable de elegirlo?, ¿cómo se garantiza que dicha actuación redundará en beneficio de la sociedad y en una óptima asignación de recursos?

La respuesta a estas cuestiones está condicionada por los fallos del sector público, como son los costes burocráticos de la gestión de tales incentivos, que podrían ser ex-

⁸ J. A. Schumpeter: *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (1942). Ed. Folio, Barcelona (1984).

cesivos; también se corre el riesgo de que los encargados de discriminar entre actividades innovadoras se equivoquen o cedan ante los grupos de presión. De este modo, el Estado, al intervenir en la asignación de los recursos destinados a la innovación con fines estratégicos, puede distorsionar el mercado y generar ineficiencias derivadas de una mala asignación de los recursos. En este caso se plantea la disyuntiva entre fallos del mercado y fallos del sector público.

Para incentivar la investigación y mejorar la capacidad de difusión y absorción de las innovaciones por parte de la sociedad, el Estado puede intervenir de diversas formas, que van desde actuar como garante de un entorno que favorezca las actividades innovadoras de las empresas hasta ocuparse directamente de la provisión de innovación tecnológica. Los principales grupos de instrumentos de que dispone el Estado para incentivar la innovación tecnológica, atendiendo al grado de intervención del sector público, son:

- La participación directa del Estado en actividades de I+D+i, a través de las universidades, centros de investigación y empresas.
- El apoyo a las actividades de innovación que efectúan las empresas, universidades y otros centros de investigación mediante:
 - Subsidios directos a la investigación.
 - Concesión de créditos preferenciales y promoción de sociedades especializadas en aportar capital a este tipo de actividades.
 - Políticas de compras públicas de tecnología nacional.
 - Mejora de la capacidad de absorción de las nuevas tecnologías, a través de ayudas a la formación y al reciclaje profesional de los investigadores.
 - Difundir las innovaciones y proporcionar información al respecto.
- La creación de un marco adecuado para que las empresas participen activamente en el proceso de innovación tecnológica:
 - Protegiendo la propiedad a través de los derechos de patente y de autor.
 - Favoreciendo las estructuras de mercado más propicias para el desarrollo del proceso de cambio tecnológico.

Veamos a continuación cada uno de estos instrumentos.

a) Participación directa del Estado

Dado que la innovación tecnológica se considera como uno de los factores clave del crecimiento económico, el Estado puede llevar a cabo actividades de I+D+i para garantizar una provisión óptima de innovación tecnológica. Además, si el Estado se ocupa de realizar tareas innovadoras, entonces asume la provisión de todo lo necesario —capital físico y humano— para que el proceso de innovación tecnológica pueda llevarse a cabo.

Las actividades de Investigación y de Desarrollo realizadas por el Estado tienen lugar, sobre todo, en las universidades, centros de investigación y empresas. El tercer proceso del ciclo tecnológico —lo que hemos denominado innovación— se realiza fundamentalmente en las empresas cuando el Estado se encarga de la provisión de innovaciones tecnológicas. Respecto a esta última fase, cabe destacar el papel de las

Cuadro 16.5. Objetivos e instrumentos de la política de innovación tecnológica



spin-off nacidas en las universidades o los centros de investigación, que son empresas que se crean en el seno de otra empresa o entidad ya existente. Estas empresas o entidades de las que surgen hacen la función de matriz o incubadora, y sirven de apoyo para el despegue de estas nuevas empresas. Las *spin-off* que surgen de las universidades ayudan a transferir el conocimiento y la investigación científica al mundo empresarial, buscando su aplicación directa en los procesos productivos, y en ocasiones su comercialización. Además, mejoran la comunicación entre las universidades y el mercado y tienen apoyo institucional, pero persiguen intereses privados.

Para favorecer la aparición de estas iniciativas, es necesario crear un clima favorable al desarrollo de iniciativas empresariales, ligado a la idea de transferencia tecnológica. Se trata de modificar la función y el papel que debería tener la Universidad, ampliando sus competencias y sus posibilidades. Sólo así se conseguirá que los investigadores apliquen sus investigaciones en el seno de una estructura empresarial.

b) Apoyo a las actividades de innovación

Si el Estado decide impulsar la actividad innovadora privada y no sustituirla, sus programas públicos en materia de innovación deben complementar la iniciativa privada.

Para ello, puede colaborar con la industria favoreciendo la eficiencia y la eficacia de la inversión en I+D+i a través de acuerdos de colaboración entre empresas y laboratorios públicos, y otras medidas que se explican en los siguientes apartados.

En cualquiera de estas acciones, la polémica estriba en la disyuntiva entre la neutralidad y la selectividad, puesto que todos estos instrumentos pueden otorgarse de forma más o menos discriminatoria, en función de que se persiga una política de innovación destinada a primar la innovación en sectores considerados estratégicos. Si los incentivos microeconómicos implícitos en estos instrumentos se modifican entre actividades innovadoras alternativas, nos encontramos de nuevo con los fallos del sector público.

Veamos a continuación de qué maneras el Estado puede apoyar la iniciativa privada en I+D+i.

Subvenciones

Ya hemos dicho que la innovación tecnológica genera externalidades positivas, y como consecuencia, el beneficio marginal social es superior al beneficio marginal privado. Las empresas no siempre tienen incentivos suficientes para producir una cantidad de innovaciones tecnológicas óptima para la sociedad. Para lograr una mejor provisión de este bien público, el Estado puede plantearse conceder subsidios a las actividades de I+D+i. Veamos con ayuda de un gráfico qué efecto se espera que tenga un subsidio al gasto en I+D+i. La Figura 16.4 representa cómo sería el mercado del bien público «innovación tecnológica». El supuesto de partida es que no existen barreras de entrada ni de salida del sector. En la situación inicial *A*, el beneficio marginal social es superior al beneficio marginal privado de las empresas, por lo que al precio P_1 la cantidad total de

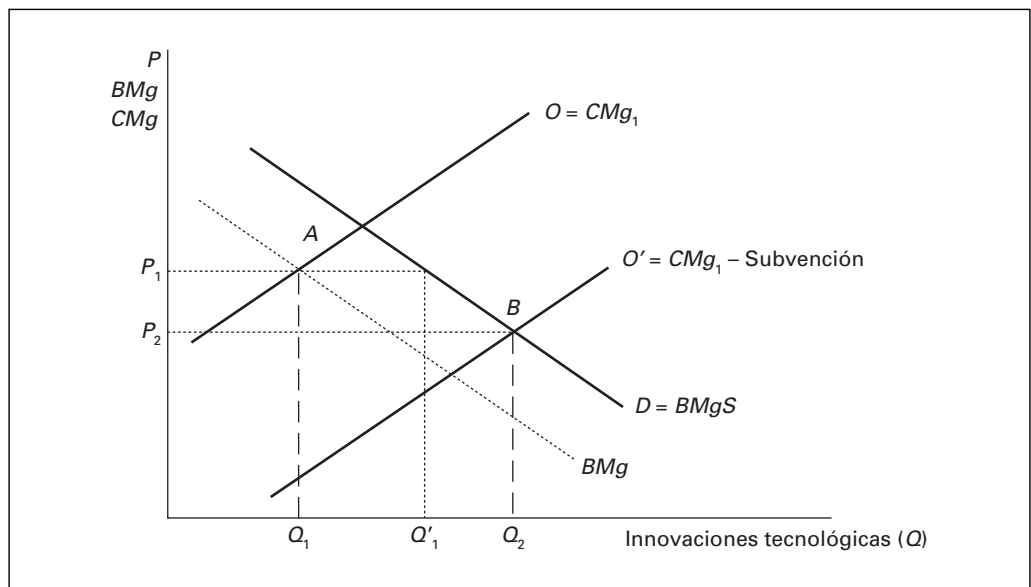


Figura 16.4. Efecto económico de un subsidio al gasto en I+D+i.

innovaciones tecnológicas producidas Q_1 es inferior a lo deseado por el conjunto de la sociedad Q'_1 . Si el Estado decide conceder subsidios al gasto en I+D+i realizado por el sector privado, se producirá una caída del coste medio de cada empresa que innove, una reducción del precio hasta P_2 , y un incremento de la cantidad de innovaciones tecnológicas. Como consecuencia, en el mercado de nuestro bien, la curva de oferta se desplazará hacia la derecha. En la nueva situación, B , la cantidad ofrecida de innovaciones tecnológicas Q_2 será superior a la inicialmente ofrecida, pudiendo llegar a alcanzar una provisión óptima.

El uso de subvenciones para incentivar las nuevas tecnologías tiene defensores y detractores. Los partidarios de una intervención pública más activa para la promoción del progreso tecnológico defienden que es necesario que haya políticas que apoyen a determinados sectores económicos, puesto que el sector privado invierte poco en investigación, a pesar de que genera importantes externalidades positivas. Teniendo en cuenta la arriesgada naturaleza de la innovación, no cabe esperar una tasa de éxito elevada en relación con las subvenciones concedidas a la I+D+i, pero el Estado debe apoyar estas iniciativas favoreciendo la investigación —tanto básica como aplicada— y la difusión del conocimiento, sobre todo en los sectores de vanguardia.

Quienes critican esta medida sostienen que el Estado no suele seleccionar bien a los destinatarios de tales ayudas. Hay quienes consideran que la inversión adicional generada por las subvenciones genéricas, que no dependen de la selección pública de determinados proyectos, como por ejemplo las desgravaciones fiscales por inversión en I+D+i, es muy escasa en relación con los ingresos fiscales a los que se renuncia. Además, desde un punto de vista de la competencia internacional, cabe señalar que las subvenciones pueden provocar competencia desleal. Para evitarlo se han utilizado aranceles compensatorios y acuerdos internacionales que limitan el volumen de subvenciones destinadas a I+D+i⁹.

Políticas públicas a favor del capital-riesgo

Si las autoridades pretenden favorecer el proceso de cambio tecnológico, también deben abordar la cuestión de la financiación de los proyectos de I+D+i, para facilitar el acceso al mercado de capitales, ya que las inversiones en I+D+i suelen caracterizarse por su elevado riesgo. Dada la dificultad de asegurarse contra esos riesgos y de valorar las perspectivas de cualquier proyecto de I+D+i, las entidades financieras suelen ser reticentes a conceder préstamos para este tipo de inversiones. Las empresas consolidadas en sectores donde la competencia es limitada y la demanda está en aumento no suelen tener problemas para autofinanciar sus actividades de I+D+i. Sin embargo, las empresas nuevas y pequeñas, y aquellas que actúan en entornos muy competitivos, sí tienen dificultades para financiar sus proyectos de investigación. Éstas se financian, generalmente, a través de empresas de capital-riesgo¹⁰, las cuales suelen especializarse en sec-

⁹ Dentro de las subvenciones de I+D+i, las genéricas están más aceptadas que las específicas a una empresa o producto concreto.

¹⁰ Entendemos por capital-riesgo la actividad financiera que trata de proporcionar recursos a empresas «de riesgo» —con dificultades para obtener otro tipo de financiación— a medio y largo plazo y sin vocación de permanencia ilimitada. Concretamente nos referimos a aquellos mecanismos de financiación de inversiones tecnológicas de alto nivel de riesgo.

tores tecnológicos de vanguardia y además, como contraprestación al riesgo que asumen, exigen una proporción significativa de los beneficios del nuevo proyecto y un seguimiento bastante exhaustivo de la evolución del mismo.

Dado que el capital-riesgo tiene un efecto positivo sobre la innovación tecnológica, el Estado debe realizar políticas públicas a favor de esta forma de financiación, mejorando el funcionamiento de los mercados de capital-riesgo.

Políticas de capital humano

El cambio tecnológico puede ser de muchos tipos, y uno de ellos se refiere al aprendizaje por la experiencia, que permite que el coste marginal disminuya cuando aumenta la experiencia acumulada. La curva de aprendizaje muestra la relación negativa existente entre los costes y la experiencia acumulada en la producción. Uno de los factores determinantes de esta curva se refiere a las invenciones y a las mejoras en los equipos y procesos de producción.

Cuando el aprendizaje por la experiencia es importante en un sector, las empresas no sólo tratarán de ser las primeras en obtener una patente, sino que también buscarán ser las primeras en entrar en el mercado para beneficiarse de la ventaja derivada del aprendizaje y la experiencia acumulada. El Estado puede poner en marcha políticas para favorecer que las empresas inviertan en capital humano y así se facilite el aprendizaje de las innovaciones tecnológicas.

Las nuevas tecnologías generalmente necesitan de una mano de obra cada vez más preparada para poder utilizarlas; a su vez, la disponibilidad de trabajadores con elevada cualificación puede permitir el desarrollo de nuevas tecnologías, lo que influirá sobre los procesos de cambio técnico de las empresas. Se considera que estamos en la era de la «economía del conocimiento», que se caracteriza por la incorporación masiva del conocimiento a la actividad económica, fruto de avances tecnológicos que requieren de un uso intensivo de mano de obra cualificada. Un país que quiera desarrollarse tecnológicamente debe contar con un capital humano suficientemente cualificado. Las nuevas políticas tecnológicas incluyen recomendaciones relativas al desarrollo del capital humano (promoviendo, por ejemplo, inversiones en educación y en la formación de los trabajadores).

Para impulsar un desarrollo del capital humano acorde con los procesos de innovación tecnológica, el Estado puede subvencionar programas de capacitación y formación de trabajadores de elevada cualificación, y crear un marco adecuado para favorecer la movilidad de capital humano.

c) Creación de un marco adecuado para el desarrollo de la innovación tecnológica

El Estado puede intervenir de forma más neutral, limitándose a garantizar un entorno que incentive la actividad innovadora de las empresas, al tiempo que busca un equilibrio entre las ventajas para los consumidores y los beneficios extraordinarios esperados por las empresas derivados de su actividad innovadora.

La política de patentes y aquellas que afectan a la estructura del mercado y a la competitividad pueden considerarse neutrales, en el sentido de que no priman la inno-

vación en sectores determinados, sino en el conjunto de los campos de investigación. Veamos con más detenimiento qué efectos tienen este tipo de políticas sobre la innovación tecnológica.

Protección de la propiedad intelectual: las patentes

Una vez que se ha producido una idea, el coste marginal de utilizarla es cero, por lo que desde un punto de vista de la sociedad, la nueva idea debería estar libremente disponible. El Estado puede proteger los resultados de la investigación efectuada por una empresa de su apropiación por parte de otras empresas mediante una política rigurosa de patentes, que permite a la empresa disfrutar temporalmente de parte de los rendimientos derivados de su actividad innovadora, al poder fijar los precios del producto que incorpora la innovación por encima del coste o, alternativamente, comercializar la patente. Los objetivos principales del derecho de patente son tres: fomentar la invención de nuevos productos, promover el desarrollo de las invenciones y difundir públicamente la información sobre esas invenciones. Por tanto, una patente es un derecho de uso exclusivo de un determinado método de producción o de comercialización de un producto concreto, durante un período de tiempo dado. En la actualidad, la duración de una patente es de veinte años en la Unión Europea y diecisiete años en Estados Unidos.

Un factor clave de la legislación sobre patentes que afecta a la eficiencia estática tiene que ver con el tiempo concedido al innovador para que disfrute del monopolio de su innovación. Si la vigencia de la patente es breve, los incentivos de las empresas para innovar pueden reducirse, al no poder disfrutar el tiempo suficiente de los rendimientos derivados de su innovación. Sin embargo, si la patente estuviera vigente un período de tiempo largo, los incentivos de las empresas a innovar serían mayores, mientras que los consumidores soportarían precios superiores durante más tiempo, reduciéndose la eficiencia económica estática al haber estímulos a producir más y reducir costes para eliminar la competencia. El Estado, a la hora de diseñar su sistema de patentes, debe buscar un equilibrio entre las ventajas para los consumidores y el rendimiento que las empresas esperan obtener de las inversiones realizadas en I+D+i.

Para analizar el efecto económico de una patente propiedad de una empresa, puede observarse la Figura 16.5. Antes de la innovación, todos los productores se enfrentan al mismo coste marginal, C_0 . Para simplificar el análisis, hemos supuesto que el coste marginal de producción es constante y que la industria es perfectamente competitiva. En la situación inicial —antes de la innovación— el precio de equilibrio P_0 es igual al coste marginal C_0 . El gráfico muestra cómo la innovación reduce de C_0 a C_1 el coste marginal de producción de la empresa que introduce la innovación en su proceso productivo. Gracias a la protección que le brinda la patente, la empresa innovadora podrá vender la cantidad Q_1 a un precio P_1 , inferior a P_0 . Esta situación provocará que las empresas rivales abandonen el mercado al no poder competir con el nuevo precio P_1 . El beneficio total obtenido por la empresa innovadora está representado por el área $ABCD$ de la figura. Para que la innovación sea rentable para la empresa, los beneficios obtenidos deben superar los costes de la investigación realizada.

Cuando expira la patente, aparecen nuevos competidores. Éstos, al poder utilizar la nueva tecnología, se enfrentan a un coste marginal C_1 , lo que provoca un descenso del precio hasta P_2 y unos beneficios extraordinarios iguales a cero para todas las empresas, incluida la empresa innovadora, que deja de obtener beneficios extraordinarios. En el

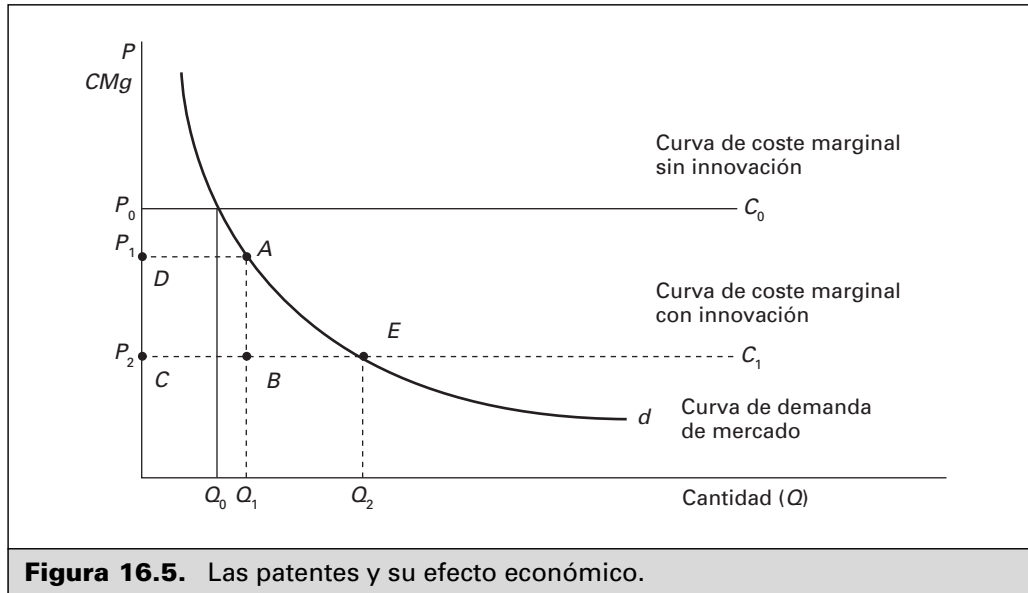


Figura 16.5. Las patentes y su efecto económico.

nuevo equilibrio (E), los consumidores salen claramente beneficiados, al aumentar la producción hasta Q_2 e incrementarse la eficiencia económica estática al bajar el precio P_2 hasta igualarse con el coste marginal C_1 .

Si no hubiera existido una patente, los competidores habrían copiado inmediatamente la nueva tecnología de la empresa innovadora, impidiendo que ésta se beneficiase de su innovación¹¹. Si, por el contrario, la patente hubiera tenido un carácter permanente, el nivel de producción sería Q_1 , el precio seguiría siendo alto y los consumidores se beneficiarían escasamente de la innovación, ya que el resto de empresas no podría competir con la empresa innovadora.

Además de analizar el período de vigencia de la patente, es importante estudiar cuál debe ser su grado de cobertura. Los innovadores originales preferirán que la patente tenga una cobertura amplia que afecte a su producto y a todos aquellos que estén relacionados de algún modo con éste. Por el contrario, las empresas que entren después en el mercado serán partidarias de una cobertura menor que les permita producir variantes y aplicaciones de las innovaciones pioneras sin tener que pagar por ello *royalties*. El Estado debe buscar un punto intermedio que garantice una cobertura amplia para que el primer inventor pueda beneficiarse ampliamente de los rendimientos de su innovación, al tiempo que evite inhibir innovaciones posteriores, como consecuencia de los *royalties* excesivos a pagar al innovador original.

Para que una empresa obtenga una patente, debe revelar cierta información acerca de su innovación. Esta información puede resultar de gran utilidad a las empresas rivales. Por este motivo, a veces las empresas prefieren mantener sus propias innovaciones como un secreto industrial. Una de las desventajas fundamentales de los secretos in-

¹¹ En la práctica la imitación lleva tiempo, por lo que, a pesar de la copia, la empresa innovadora podría obtener cierto rendimiento por su innovación durante algún período.

dustriales para la empresa que los posee es que si otra empresa descubre con sus propios medios el mismo proceso innovador, podrá utilizar la innovación sin necesidad de pagar *royalties*. No obstante, la primera empresa que introduce un nuevo producto en el mercado puede obtener ventajas frente al resto de competidores si consigue la lealtad de los clientes.

Políticas que afectan a la estructura de mercado y la competitividad

Para favorecer la innovación tecnológica, el Estado, además de conceder a las empresas subsidios a la innovación tecnológica o ayudas para mejorar la cualificación de trabajadores y científicos, puede intervenir modificando la estructura del mercado —a través de las políticas de antimonopolio o las proteccionistas— para incentivar que las empresas realicen actividades innovadoras.

Desde la perspectiva de la innovación, el tamaño tiene ventajas e inconvenientes. En primer lugar, los gastos en I+D+i son costes fijos para las empresas, puesto que no varían con la escala de producción. Los sectores que utilizan la I+D+i de forma intensiva tienen costes medios decrecientes en una amplia franja de niveles de producción. Así, las empresas con menores niveles de producción soportan costes medios superiores a las que tienen una producción mayor.

Como consecuencia, las grandes empresas tendrán más incentivos para dedicarse a investigar, aunque también pueden tener problemas de gestión. Por otro lado, la cooperación entre empresas en materia de I+D+i permite internalizar las externalidades derivadas de la I+D+i. Pero esta cooperación puede desembocar, por ejemplo, en acuerdos sobre la fijación de precios que irían en perjuicio del interés público. El Estado, en su política antimonopolio, debe contemplar garantizar un entorno económico —flexibilizando las políticas antimonopolio, al tiempo que garantiza las condiciones necesarias para que los mercados se comporten de forma competitiva— donde las pequeñas empresas que innovan puedan competir eficazmente con las grandes empresas establecidas.

Por otro lado, el argumento proteccionista de la industria naciente sostiene que antes de competir en el mercado internacional es necesario haber desarrollado una buena base de conocimiento para ser eficaz. Para ello el Estado puede proteger esa industria incipiente hasta que se logre dicho conocimiento. Sin embargo, debería considerarse que «la mejor manera de aprender a competir es compitiendo», por lo que el Estado debería utilizar otros mecanismos, como por ejemplo las subvenciones.

16.3.3. Reflexiones finales

El cambio técnico es una de las principales fuentes del crecimiento económico. Sin embargo, por su carácter de bien público, en competencia perfecta no se genera un nivel óptimo de innovaciones tecnológicas. Para que los agentes involucrados en los procesos de innovación lleven a cabo las inversiones necesarias y de una manera más sistemática, hace falta que las Administraciones Públicas intervengan para apoyar las actividades en I+D+i a través de diferentes instrumentos de política tecnológica. Gracias a esta intervención es posible que se produzca una mejora en los procesos innovadores,

tanto a nivel cuantitativo (aumento de los gastos en I+D y gastos en innovación, incremento de la tasa de nuevos productos, etc.) como cualitativo (cambio en el comportamiento de los agentes).

Los mecanismos de intervención pública utilizados para proporcionar incentivos microeconómicos a la innovación tecnológica pueden agruparse dependiendo del grado de intervención del Estado. Éste, como ya se ha señalado, puede ocuparse directamente de la producción de innovaciones tecnológicas, apoyar la iniciativa privada, o bien limitarse a garantizar un entorno que incentive la actividad innovadora de las empresas a través de la política de patentes.

Cualquiera que sea el grado de intervención pública, es fundamental que la política tecnológica logre que las empresas realicen innovaciones de forma sistemática. Para ello, el Estado debe garantizar:

- La existencia de capital humano cualificado que sea capaz de acumular el *stock* de conocimientos adecuados para desarrollar y utilizar nuevas tecnologías. Para lograrlo es necesario invertir en educación de alto nivel y atraer investigadores, creando infraestructuras de calidad (mejorando laboratorios, universidades y centros de investigación, entre otros).
- El comportamiento innovador de las empresas. Para ello es conveniente desarrollar un sistema de incentivos de carácter fiscal que facilite que las empresas innoven. Cabe destacar la deducción por I+D+i que se practica deduciendo de la cuota íntegra del impuesto los gastos en actividades de I+D+i (proyectos de I+D contratados con universidades o cuya realización se encargue a universidades, gastos en I+D, etc.). Esta deducción se perfila como la principal vía para incentivar la innovación, ya que tiene efectos financieros inmediatos, se adapta a la coyuntura empresarial y protege la confidencialidad de los proyectos de innovación.

En definitiva, se trata de promover una verdadera **cultura de la innovación**, la existencia de un marco favorable jurídico, normativo y financiero, y la articulación eficaz de la interfaz investigación-innovación, que permita que las investigaciones se puedan aplicar a los procesos productivos.

16.4 RECAPITULACIÓN FINAL

A lo largo de estos dos capítulos sobre políticas microeconómicas se han analizado algunas de ellas que pueden ser aplicadas por los gobiernos para conseguir sus objetivos económicos y sociales. Sin embargo, el abanico de estas políticas no se agota con las que han sido consideradas aquí, tal y como ya habíamos comentado al inicio del Capítulo 15.

De hecho, en estos dos capítulos se ha optado por un enfoque teórico que proporcione un marco general para el análisis de las políticas microeconómicas, pero dentro de ese marco común caben muchas más políticas específicas, varias de las cuales no han sido mencionadas, o han aparecido de forma poco detallada.

Entre las políticas microeconómicas que han quedado fuera de este capítulo, conviene recordar todas las que se engloban bajo la denominación de *políticas de redistribución de la renta* (véase el Capítulo 10 y su consideración como objetivo de la políti-

ca económica). En el primer apartado ya se indicó que para cada distribución de la renta hay una solución eficiente, por lo que no es posible determinar cuál es mejor desde un punto de vista exclusivamente económico. Las políticas de redistribución de la renta, partiendo de unos determinados juicios de valor, tratan de mejorar el resultado producido por el mercado competitivo. Relacionados con esta materia, están los métodos para evaluar los proyectos públicos y privados de acuerdo con sus efectos, tema que se estudia normalmente bajo el encabezamiento de análisis coste-beneficio. Tampoco se han tratado en estos dos capítulos las *políticas de fijación de precios* (que fueron ya consideradas de forma sintética en el Capítulo 10) y más en concreto las políticas de estabilización de rentas agrícolas y ganaderas, así como el papel asignable a las *empresas públicas* en la política económica del gobierno. Por último, conviene recordar otro grupo de actuaciones públicas que no ha sido estudiado aquí, y que suelen recibir el nombre genérico de políticas sectoriales. La eficiencia dinámica de una economía está vinculada a las características estructurales del sistema económico, como el grado de apertura internacional, la composición sectorial y la división regional de la producción, la concentración técnica, económica y financiera, las técnicas de producción, la integración empresarial, la organización de la producción, etc., y las *políticas sectoriales* influyen en todos estos aspectos.

En síntesis, las políticas microeconómicas componen unas posibilidades de actuación considerablemente amplias y con fuerte calado. También como políticas complementarias o de acompañamiento de las políticas macroeconómicas más tradicionales, potenciando la consecución de los objetivos incluidos en los programas de actuación económica. Recuérdese que la distinción entre micro y macro obedece muchas veces a una cuestión de conveniencia, derivada de la necesidad de identificar problemas económicos con ópticas diferentes, para asignar actuaciones correctoras distintas, adaptadas a cada situación.

CONCEPTOS CLAVE

- Arancel.
- Barreras no arancelarias.
- Cuotas de importación.
- Restricción voluntaria a la exportación.
- Subsidio a la exportación.
- Flexibilización del mercado de trabajo.
- Salarios mínimos.
- Capital humano.
- Capital-riesgo.
- Innovación tecnológica.
- Propiedad intelectual.
- Renta de la cuota.

NOTA DE ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

CAPÍTULOS 15 Y 16: POLÍTICAS MICROECONÓMICAS

Estos capítulos reúnen un conjunto de políticas tan variado que no es posible ofrecer referencias bibliográficas que traten de todas ellas. Entre los manuales de Microeconomía que abordan los aspectos teóricos que fundamentan las políticas microeconómicas podemos destacar: R. Pindyck, C. y D. Rubinfeld (1995): *Microeconomía*, Prentice Hall, 3.ª edic. Madrid; J. Stiglitz (2004): *Microeconomía*, Ed. Ariel, Barcelona, 2.ª edición.

Para profundizar sobre algunos aspectos parciales de este capítulo, pueden consultarse: Tribunal de Defensa de la Competencia (1995): *La defensa de la competencia en España y en Europa*, La Caixa, Barcelona; X. Vives y J. Gual (1990): *Concentración empresarial y competitividad: España en la CEE*, Ariel, Barcelona; E. Huergo (1997): *Colusión y eficiencia: un contraste a partir de estimaciones intra e intersectoriales*, Documento de Trabajo n.º 9.407, Fundación Empresa Pública. Estos tres trabajos ofrecen perspectivas distintas y complementarias sobre la regulación de las empresas por parte del sector público y las consecuencias de la concentración empresarial y de la falta de competencia sobre la eficiencia económica.

Son, asimismo, de gran interés: J. M.ª Marín Quemada y J. García-Verdugo (2003): *Bienes públicos globales, política económica y globalización*, Madrid, Ed. Ariel; en esta obra se precisa el concepto de bien público global y se utiliza para integrar la elaboración y ejecución de las políticas económicas nacionales e internacionales; D. W. Pearce y R. K. Turner (1995): *Economía de los recursos naturales y del medio ambiente*, Colegio de Economistas de Madrid, Celeste Ediciones, Madrid; este libro analiza las cuestiones económicas relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales, y también realiza un examen detallado sobre los instrumentos de política microeconómica que pueden ser utilizados para la mejora del medio ambiente; P. Krugman y Maurice Obstfeld (1999): *Economía Internacional: Teoría y Política*, McGraw-Hill, Madrid, 4.ª edic., trata los aspectos de política económica de la economía internacional, siendo los temas más interesantes, a los efectos de la política microeconómica, los dedicados a la política comercial; A. García Reche y M. Torrejón Velardiez (1999): «La política de innovación tecnológica», en J. M.ª Jordán *et al.* (coord.): *Política Económica y Actividad Empresarial*, págs. 357-380, y L. Cabral (1997): *Economía Industrial*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, cap. 9; en estos dos trabajos se abordan las principales cuestiones de Política Económica relacionadas con la innovación tecnológica.

Índice de autores

- Alesina, A., 19, 135, 136, 291
Aliber, R. Z., 381
Andersen, L., 343
Andersen, P. S., 381, 402
Argandoña, A., 295
Arias, X. C., 81
Arrow, K., 123, 124, 127, 226, 269
Atkinson, G., 272
Azqueta, D., 282
- Bailey, M. J., 343
Bandrés, E., 263
Barro, R., 136, 197, 215, 229, 313, 319, 343
Bastiat, F., 101
Bauer, P. T., 14
Baumol, W., 189, 388
Beck, N., 19
Bellucci, P., 19
Bentham, J., 11
Bergson, A., 120
Beveridge, W. J., 144
Black, 127
Blackaby, F. T., 382
Blanchard, O., 343
Blaug, M., 14
Blinder, A. S., 19, 142, 343, 347
Bodin, J., 167
Boulding, K., 3
Bourguignon, F., 263
Boyer, R., 382, 394, 398
Braun, M. S., 18
Braun, A. R., 381
Brooks, J., 19
Buchanan, J., 19, 98, 126, 127, 319, 343, 349
- Cabral, L., 466
Caffé, F., 19
Cairneross, A., 23, 382
Carr, E. H., 8
- Carson, K., 343
Casares, J., 282
Cassel, G., 287
Cervantes, M. de, 405, 437
Clark, C., 14
Coase, R., 265, 420
Corden, W. M., 19
Coulbois, F., 19
Cournot, F., 28
Courtheoux, J. P., 381
- Dahl, 128
David, W. L., 19
David, P., 343
De Boissieu, C., 19
Del Vecchio, G., 19
Denison, E., 223, 231
Denton, G., 19
Di Fenizio, F., 19
Dore, R., 382
Dornbusch, R., 331, 343, 402
Downs, A., 109
Duverger, M., 5, 7
- Edgeworth, 8, 28
Elliot, R. F., 382, 400
Eucken, W., 18
Eulenberg, F., 18
Evans, M. K., 19
- Fallick, J. L., 382, 400
Feldstein, M., 343, 349
Fisch, R., 19
Fisher, I., 175
Fleming, J. M., 343
Fleming, R. W., 366, 381
Fores, M. J., 203
Fossati, E., 19
Fox, K., 19, 49
Frey, B. S., 19, 96, 100, 104
- Friedman, M., 179, 181, 313, 334, 343
Friedman, B., 343
Furtado, C., 215
- Galbraith, J. K., 17, 236
Gámir, L., 282
García Reche, A., 466
García-Verdugo, J., 466
Genaro, D., 159
Gibson, Q., 5
Gilder, G., 343
Gini, C., 19
González, M., 159
Gordon, R., 136
Grefe, X., 19
Grilli, 291, 313
Gual, J., 466
- Halm, G., 30, 36
Hansen, B., 19, 49, 312
Hansen, A., 320, 343
Harrod, R. F., 118, 125
Healey, D., 79
Heller, W., 19, 343
Hennessy, J., 381
Hicks, J. R., 118, 119, 120, 189, 312, 321
Hirschman, A. O., 215
Huergo, E., 466
Hume, D., 11, 115, 127, 175
Hutchison, T. W., 10, 14, 112
- Johansen, L., 19
Jordan, J., 343
Jordán, J. M., 466
Justi, J. H. von, 18
- Kaldor, N., 118, 119, 120
Kalecki, M., 125, 187
Kareken, J., 343

- Kebaddjian, G., 19
 Keynes, J. M., 9, 10, 29, 41, 54,
 125, 142, 143, 153, 176, 319,
 320, 343, 353
 Keynes, J. N., 12, 115
 Kicks, 312
 Kirschen, E. S., 19, 50, 74
 Knight, F., 215
 Krugman, P., 218, 466
- Laffer, A., 343, 350
 Lambert, P. J., 263
 Leontief, W., 10, 14
 Lerner, A., 320
 Lewis, A., 215, 354
 Lincoln, A., 141
 Lindbeck, A., 19, 129
 Lindbolm, C. E., 79
 Lipsey, R. G., 13, 400
 Lucas, R., 9, 197, 215, 226, 229,
 343, 354
 Lundberg, E., 19
 Lunghini, G., 19
- Machlup, M., 15
 Malinvaud, E., 156
 Malthus, T. R., 11, 215, 219, 235
 Mancha, T., 19
 Mandeville, B., de, 143
 Mankiw, N. G., 9, 222
 Marín, J. M., 466
 Marshall, A., 9, 10, 109, 111
 Masse, P., 381
 McKinnon, R., 296
 Meade, J. E., 312, 382
 Meadows, D., 236
 Meynaud, J., 49
 Miller, P., 343
 Mishan, E. J., 236
 Modigliani, 313, 321
 Morgersern, 127
 Morissens, J., 19
 Mosley, P., 19
 Mueller, 126
 Mundell, R., 343, 366
 Musgrave, R., 35
 Myrdal, G., 11, 14
- Neef, M., 269, 270
 Neme, J. y C., 19
- Neumann, J., 127
 Niskanen, 126
 Nordhaus, W. D., 19, 129, 135,
 190, 247, 270
 Norton, H., 19
 Nozik, R., 243
 Nussbaum, M., 267, 282
- Obstfeld, M., 466
 Okun, A., 211
- Paish, F. W., 381
 Pareto, W., 8, 115
 Parish, F., 330
 Parrillo, F., 19
 Pearce, D. W., 466
 Perera, L., 263
 Petty, W., 9
 Phelps, E., 181, 343, 381
 Phillips, A. W., 176, 177
 Pigou, A. C., 3, 9, 111, 112, 115
 Pincycck, R., 465
 Prebisch, R., 215
 Prescott, 98
 Preston, M. H., 19
 Putz, T., 18
- Quesnay, F., 10
- Ramsey, 215
 Rau, K. H., 18
 Rawls, 128
 Ricardo, D., 9, 215, 343
 Robbins, L., 9, 14, 115
 Robinson, J., 29, 80
 Romer, P., 9, 215, 226
 Rosen, H. S., 124
 Rostow, W. W., 234
 Roubini, N., 135
 Rubinfeld, D., 465
- Saint-Geours, J., 19
 Samuelson, P. A., 120, 177, 247,
 312, 321, 379
 Sargent, T., 343, 349
 Scanding, J., 343
 Schiller, K., 18
 Schultz, G. P., 381
 Schumpeter, J. A., 15, 16, 17, 26,
 353, 454
- Scitovsky, T., 119, 269
 Sen, A., 263, 267
 Sengupta, K., 19
 Senior, N., 12
 Seraphim, H. J., 18, 73
 Shaw, G. K., 19
 Sidwick, H., 10
 Simon, H., 128
 Siney, T. S., 7
 Sloman, J., 330
 Smith, A., 8, 9, 10, 11, 29, 127,
 203, 215
 Smithies, A., 14
 Solow, R., 177, 215, 220, 222,
 223, 343, 347, 354
 Stigler, G., 126
 Stiglitz, J., 465
 Streeten, R., 14
 Stuart Mill, J., 9, 10, 12, 127,
 235
 Swan, 215
- Taylor, J., 307
 Theil, H., 19
 Thompson, J. L., 381
 Thorbecke, E., 19, 49
 Tinbergen, J., 10, 18, 49, 52
 Tobin, J., 19, 143, 184, 189, 270,
 312, 319, 321, 343
 Torrejón, M., 466
 Tullock, G., 19, 126, 127
 Turgot, A., 10
 Turner, P., 381, 402
 Turner, R. K., 466
- Vane, H. R., 381
 Vanoli, 274
 Viner, J., 273, 274
 Viñals, J., 290
 Vives, X., 466
 Von Mises, L., 29
- Wageman, E., 18
 Wallace, N., 343, 349
 Walras, L., 8, 10
 Waninski, 350
 Watson, D. S., 19, 21
 Weber, M., 115
- Young, R., 215

Índice analítico

- actividad judicial, 407
actividad policial, 407
actividades abrigadas, 386, 389 (*véase también* sector abrigado)
actividades de no-mercado, 270
actividades estacionarias, 388 (*véase también* sector estacionario)
actividades expuestas, 386, 389 (*véase también* sector dinámico)
activos colaterales, 317
activos de caja del sistema bancario (ACSB), 297, 308
activos líquidos en manos del público (ALP), 295
Acuerdo Económico y Social, 395
Acuerdo Marco Interconfederal, 395
acuerdos sociales en España, 395
Administración Pública, 81, 84, 85, 94-99, 106
Agenda de Lisboa, 162, 406
agregados monetarios, 294-295 (*véanse también* M_1 ; M_2 ; M_3 ; M_4)
ahorro, 220-222, 238, 247
aims (*véanse también* fines generales; objetivos)
Alemania, 40, 44, 82, 98, 99, 103, 222, 232, 306, 394, 400
apreciación (de la moneda), 359, 371
arancel (general), 438-443
arancel *ad valorem*, 438, 443
arancel específico, 438, 443
Argentina, 172, 173, 205, 211, 214, 342, 403
asesoramiento económico, 82, 102-106
asesores de carácter colectivo, 103-104
asesorías individuales, 103
asimetría de la política monetaria, 313
Australia, 302
Austria, 391, 394
autonomía, 97-98
ayudas a la exportación, 440
ayudas financieras, 278-279
- balanza comercial, 353
balanza de pagos, 353, 359
balanza por cuenta corriente, 359, 360, 361
- Banco Central Europeo, 304, 315 (*véase también* Sistema Europeo de Bancos Centrales)
barreras a la exportación, 440
barreras arancelarias, 439
barreras de entrada, 409
barreras no arancelarias, 439, 443
base monetaria, 297, 298, 300, 301, 302
beneficio marginal privado, 407, 420, 455
beneficio marginal social, 407, 455
bienes públicos, 34, 38, 406, 407, 455
bienes sociales, 38
bienestar económico, 111-114
bienestar social, 270
Bolivia, 172, 173, 211, 339, 341
Brasil, 99, 342
brecha inflacionaria, 207
brechas deflacionistas, 207
Brookings Institution, 106
Bulgaria, 44, 47
burocracia, 94-98
- calidad de vida, 265-282
cambios institucionales (políticas de), 73
Canadá, 302
cantidad de dinero, 293
capital (movilidad del), 367, 371, 374
capital físico, 219-223, 227
capital humano, 227-231, 240, 460
capital por trabajador, 220, 221
capital-riesgo, 459-460
censo de población, 149
Chile, 40, 172, 173, 211, 214
China, 44
ciclo electoralista, 130
ciclo político-ciclo económico, 129-137
ciclo vital, 246
ciclos monetarios y presupuestarios, 135
Ciencias económicas, 16-19, 20
ciencias empíricas, 4-6
ciencias formales, 4
Ciencias sociales, 4-8
círculo vicioso de la pobreza, 232

- Club de Roma, 105, 236
 coeficiente de caja, 298, 308, 317
 coeficiente de Gini, 249
 Colombia, 172, 173, 211
 comercio de derechos de emisión, 281
 Comité Económico Conjunto del Congreso (EE.UU.), 105
 comités parlamentarios, 104
 comparabilidad de las utilidades, 112, 114
 competitividad exterior, 366
 Condición de Marshall-Lerner, 364
 Conferencia de Ginebra, 280
 Conferencia de Toronto, 280
 conflictos entre objetivos, 64-69
 Consejo de Asesores Económicos del Presidente Norteamericano, 103
 consejos de expertos, 103
 consejos económicos y sociales, 86
 consejos mixtos, 103
 contaminación (*véanse* calidad de vida; políticas medioambientales)
 controles directos, 71, 72, 277, 279
 Convergencia económica, 220, 226, 227, 228
 convergencia sigma, 249
 coordinación internacional, 137
 coordinación intertemporal, 136, 137
 Corea del Norte, 45
 Corea del Sur, 232
 coste marginal privado, 407
 coste social, 407
 costes de información, 31
 costes de la transición, 47
 costes de transacción, 31
 Costes laborales unitarios (CLU), 188, 189
 crecimiento a corto plazo, 207-213
 crecimiento a largo plazo, 213-215
 crecimiento económico, 35, 60, 203-241
 crecimiento endógeno, 228-231
 crecimiento estable, 207
 crecimiento sostenible, 204, 235-238
 crecimiento sostenido, 204, 206, 207, 231-234
crowding out (*véase* efecto de expulsión)
 cuantificación de objetivos, 62-63
 cuantificación en porcentajes de variación, 63
 cuantificación en valores absolutos, 62
 cuantificación según límites máximo y mínimo, 63
 cuasiobjetivos, 45
 Cuba, 45
 Cumbre de Río, 280
 cuota de importación, 442
 curva de Lorenz, 248
 Curva de Phillips a corto/medio plazo, 176-179, 182, 386
 Curva de Phillips a largo plazo (CPLP), 181, 182, 183
 deductivismo, 10
 déficit coyuntural, 327
 déficit de pleno empleo, 328
 déficit gemelo, 362
 déficit presupuestario, 321, 328, 337, 343, 345, 349
 déficit primario, 335, 349
 déficit público, 314, 344, 345, 347, 362 (*véase también* déficit presupuestario)
 deflación, 168, 169
 deflactor del PIB, 171
 demanda agregada (DA), 176, 177, 178, 209
 demarcación científica, 12
 depreciación (de la moneda), 359, 371
 derecho a contratar, 29
 derecho a la propiedad individual, 29
 derechos *anti-dumping*, 442
 derechos compensatorios, 443
 derechos de emisión, 281
 derechos de propiedad, 407, 417 (*véase también* propiedad intelectual)
 desalineación (del tipo de cambio), 373
 desarrollo económico, 213, 214
 desarrollo humano, 275
 desarrollo tecnológico, 146
 descentralización territorial, 98-99
 deseconomías externas (*véase* externalidades)
 desempleados, 152
 desempleo, 143, 144, 145-152
 cíclico (coyuntural), 147-148
 clásico (paro clásico), 154, 156
 estacional, 147
 estructural, 145-146, 159
 friccional, 147
 fuentes de información, 149-150
 keynesiano, 153, 156
 tecnológico, 146
 voluntario, 145
 desequilibrio exterior coyuntural, 363
 desequilibrio exterior estructural, 363
 desequilibrio exterior externo, 360
 desequilibrios económicos, 35
 desinflación, 168, 172, 196-197, 200
 deslocalización geográfica, 450
 desregulación, 200, 240
 deuda pública, 340, 344 (*véase también* monetización de la deuda)

- devaluación, 364
- diferencial de inflación, 362
- Dinamarca, 394
- discriminación salarial, 448
- distribución de la renta, 35, 42, 60, 112-113, 244-251, 381
- distribución de la riqueza 60, 247
- distribución espacial de la renta, 244
- distribución funcional de la renta, 244
- dividendo fiscal, 321
- dividendo nacional, 113

- economía abierta, 353-377
- Economía Aplicada, 12, 17
- economía de mercado, 24, 27-44
- economía del bienestar (*Welfare Economics*), 110-123
- Economía Política, 12, 16-17, 127
- economías de escala, 414, 415
- economías en transición, 44-48
- economías mixtas, 39-44
- ecuaciones monetarias, 298-302
- Ecuador, 211
- educación, 267, 270
- efectividad de la política fiscal, 329, 346
- efectividad de la política monetaria, 309
- efectividad de la política de rentas, 400-401
- efecto Balassa-Samuelson, 190
- efecto de expulsión (*crowding-out*) 335, 343, 345, 347, 350
- efecto Fisher, 289
- efecto liquidez, 289
- efecto monetario, 336
- efecto renta, 289
- efecto riqueza, 335, 336, 347
- efectos externos, 33-34 (*véase también* externalidades)
- eficacia, 99
- eficiencia asignativa, 407, 408, 410, 411
- eficiencia del trabajo 226
- eficiencia dinámica, 412
- eficiencia económica, 26, 27, 31, 42, 99, 120, 194
- eficiencia técnica, 408, 409
- elaboración de la política económica, 79-107
- Elección Pública (*Public Choice*), 19, 125-128, 349
- empleo, 141-166, 194, 267
- Encuesta básica de presupuestos familiares (EBPF), 170
- Encuesta continua de presupuestos familiares (ECPF), 170

- Encuesta de población activa (EPA), 149-152
- enfoque absorción, 364
- enfoque elasticidades, 364
- enfoque monetario, 357, 365
- enfoque multiplicador (del comercio exterior), 364
- enfoque teleológico, 15
- EONIA (*European Overnight Interest Average*), 315, 316
- equidad, 26, 111, 120, 245, 251
 - categoría, 145
 - vertical, 245
- equilibrio de la balanza de pagos, 60, 359
- equilibrio externo, 358, 362, 368, 376, 377
- equilibrio interno, 358, 363, 370, 376, 377
- equivalencia ricardiana, 343, 348
- Eslovaquia, 44
- Eslovenia, 44, 47
- España, 82, 99, 171, 172, 219
- espiral salarios-precios-salarios, 384, 385
- espiral salarios-salarios, 384
- espirales inflacionistas, 174-189, 384, 385
- estabilidad de precios, 60, 167-201, 290, 381
- estabilidad económica, 42
- estabilidad económica interna, 141
- estabilización automática, 321
- estabilizadores automáticos, 321, 324
- estado de bienestar (*Welfare State*), 41, 266
- Estados Unidos de América, 40, 82, 98, 103, 105, 142, 164, 165, 219, 250, 306, 392, 399
- Estándares ambientales, 421, 422
- estanflación (*stagflation*), 292, 327, 335
- esterilización, 350
- Estonia, 45, 47
- etapas (elaboración de las políticas económicas), 82-90
- Ética de la Economía, 12
- Euribor, 316
- Euro (política del), 315
- Eurostat, 150
- expectativas, 181-182
 - adaptativas, 182
 - de inflación, 304, 385, 397
 - de orientación (política monetaria), 304
 - keynesianas, 182
 - racionales, 182, 197-198, 343
- explicación keynesiana del desempleo, 153
- externalidades, 33-34, 39, 114, 269, 419
 - negativas, 277
 - positivas, 224, 409

- facilidades de crédito, 317
 facilidades de depósito, 317
 facilidades permanentes, 315
 factor residual, 220
 fallos del mercado, 32-37
 fallos del sector público, 37-39, 455
 fines generales, 57-58, 74, 75
 Finlandia, 302
 fisiócratas, 10
 Francia, 40, 86, 306, 393, 394, 399
free-lancers (trabajo por libre), 450
 frontera de posibilidades de la producción, 121
 Función de Bienestar Social (FBS), 120-123
 función de producción, 218, 220
 función de producción tipo Cobb-Douglas, 220
 funciones de utilidad, 268-269
- gobierno, 84-86, 88, 93, 107
 Grecia, 172
 grupos de presión, 82, 99-102
- Hacienda Pública, 17
 herencia, 247
 hiperinflación, 341
 histéresis del desempleo, 159
 Historia Económica, 17
 Holanda, 86, 391
 Hong Kong, 232
hot money (dinero caliente), 314
 huelgas, 448-449
 Hungría, 44, 45, 47, 173
- I+D+i (Inversión, Desarrollo e innovación),
 452, 458, 459 (*véanse también* innovación;
 políticas de innovación tecnológica)
 igualdad de oportunidades, 256
 imposición sobre la renta, 253-254
 impuesto inflacionista, 193
 impuesto negativo sobre la renta, 258-259
 impuesto pigouviano, 425-426
 impuestos (para calidad de vida), 276-277 (*véase también* impuestos sobre emisiones)
 impuestos sobre emisiones, 424-426
 indicadores de calidad de vida, 276
 indicadores de consumo, 273
 indicadores de desempleo, 148-152
 indicadores de equipamiento material, 273
- indicadores de inflación (*véanse* Índice de Precios
 al Consumo; índice precios al por mayor;
 deflactor del PIB)
 indicadores de pobreza, 249-250
 indicadores socioeconómicos, 273-276
 índice de bienestar económico neto (BEN), 270, 271
 índice de bienestar económico sostenible, 270, 273
 índice de desarrollo humano (IDH), 274-275
 índice de precios al consumo armonizado, 315
 índice de precios al por mayor, 170
 índice Herfindahl-Hirschman, 413, 414
 Índice Precios al Consumo (IPC), 170
 ineficiencia asignativa, 95, 411
 ineficiencia X, 95
 inflación, 168-201
 anticipada, 192-193
 como impuesto, 340
 con estancamiento (*Stagflation*), 171
 de costes, 383-389 (*véase también* inflación
 vía oferta)
 subyacente, 173, 174
 vía oferta, 185-187 (*véase también* inflación
 de costes)
 y eficiencia, 194
 y empleo, 194-195
 y redistribución de la renta y la riqueza, 193
 y tipo de cambio, 195-196
 ingreso por persona, 213, 214
 innovación, 412
 de proceso, 453
 de producto, 452
 tecnológica, 451-463
 instrumentos comerciales y de tipo de cambio, 71, 72
 (*véase también* política comercial)
 instrumentos de política económica, 69-73
 instrumentos del gasto público, 70, 71
 instrumentos fiscales, 70, 71, 72 (*véase también*
 política fiscal)
 instrumentos monetarios y crediticios, 70, 71
 (*véase también* política monetaria)
 internalidades, 39
 intervención de los gobiernos, 127, 128-137, 191,
 407, 408-415
 intervencionismo estatal, 127, 128-137, 191,
 408-415
 inversión, 221, 238
 en capital fijo social, 238-239
 especulativa (*véase hot money*)
 privada, 238
 Investigación y Desarrollo (I+D), 239, 452
 IPSEBENE, 174

- irreversibilidades, 281-282
- Israel, 402
- Italia, 393, 394

- Japón, 171, 206, 222, 232, 306
- juicios de valor, 4, 16
- just in time* (producción justo a tiempo), 450

- keynesianismo, 125, 289
- Kioto, Protocolo de, 280-281

- Letonia, 45
- ley de Okun, 148
- ley de Say, 154
- leyes científicas, 6, 7
- libertad individual, 29, 31, 41
- Lituania, 45
- lobbies*, 102 (véase también grupos de presión)

- M₁, 295
- M₂, 295
- M₃, 295
- M₄, 295
- matriz de contabilidad social (MCS), 270-272
- mayoría absoluta, 87
- mayoría cualificada, 87
- mayoría relativa, 87
- mayoría simple, 87
- medida del bienestar económico (MBE), 271
- medidas antiinflacionistas, 198-201
- medio ambiente, 235-237, 265-282, 415-435
- mercado abierto (*open market*), 298, 306
- mercado de trabajo, 152-158, 445-451
 - flexibilidad del, 163-166, 449-451
 - primario, 158
 - segmentación, 158
 - teoría de mercados internos de empresa, 157-158
- mercado interbancario, 298, 305
- mercado laboral segmentado, 156
- mercado político, 38
- mercados no competitivos, 33
- Mercantilismo, 9-10
- Methodenstreit*, 17
- México, 40, 172, 173, 211, 214
- modelo americano (de empleo), 163-166
- modelo europeo (de empleo), 163-166
- modelo IS-LM, 309-312, 331, 337, 366, 368

- modelo Mundell-Fleming, 366
- modelo neoclásico de crecimiento, 219-222
- Monetarismo, 179-180, 289, 382
- monetización (de la deuda), 336
- monopolio, 409-415
 - legal, 409
 - natural, 38, 409
- movilidad internacional del capital, 358, 367, 371, 374
- multiplicador del gasto público, 323, 331, 338, 347
- multiplicador de las transferencias, 323
- multiplicador de los impuestos, 323
- multiplicador monetario, 302

- NAIRU (tasa de desempleo no aceleradora de la inflación), 187, 197
- National Bureau of Economic Research, 106
- necesidades existenciales, 112
- necesidades indeseables, 35-36
- necesidades preferentes, 35-36
- neutralidad monetaria, 176
- NewDeal*, 142, 143
- nivel general de precios, 168, 169, 170
- normativo-positivo, controversia, 11-16
- Noruega, 391, 399, 400
- nueva macroeconomía clásica, 132
- Nueva Zelanda, 302
- nuevas teorías del crecimiento, 224

- objetivo monetario o intermedio, 292, 293
- objetivos a medio-largo plazo, 67-68
- objetivos de carácter social, 61-62, 68-69
- Objetivos de las políticas económicas, 57-62
 - conflictos corto-medio-largo plazo, 67-68
 - conflictos fundamentales, 65-66
 - complementariedad, 66, 67
 - independencia, 67
 - interrelaciones, 64-69
- objetivos económicos y sociales, 68-69
- objetivos finales (política monetaria), 292
- ocio, 269, 270
- oferta agregada, 200, 213
- oferta monetaria, 180, 300
- oligopolio, 408-415
 - legal, 409
 - natural, 409
- óptimo paretiano, 115-118, 121
- organismos internacionales (influencia de los), 82
- Organización Internacional del Trabajo, 150

- Organización Mundial de la Salud (OMS), 265
 Organización Mundial del Comercio (OMC), 442
 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 105, 171, 172, 209, 442
- pacto o contrato social, 393
 Pactos de la Moncloa, 395
 paradoja del voto, 124
 Parlamento, 81, 86, 90-91
 paro (*véase* desempleo)
 paro clásico (*véase* desempleo clásico)
 paro coyuntural (*véase* desempleo cíclico)
 paro keynesiano (*véase* desempleo keynesiano)
 partidos políticos, 82, 91-93
 patentes, 454, 460, 461-463
 pensiones de jubilación e invalidez, 256
 permisos de emisión transferibles (PET), 417, 430-433
 Perú, 172, 173, 211, 214
 Phillips, curva de, 129, 134 (*véase también* inflación)
 PIB efectivo (o real), 207, 209
 PIB potencial, 204, 207, 209, 210-213, 321, 327
 pleno empleo, 60, 143, 144
 PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), 275
 población económicamente activa, 151
 población económicamente inactiva, 152
 población ocupada, 152
 pobreza, 231-234
 poder de mercado, 408-409, 413, 414 (*véanse también* monopolio; oligopolio)
 poder ejecutivo, 94
 poder judicial, 94
 poder sindical, 448-449
 Política Agraria Comunitaria (PAC), 443
 política comercial, 72, 438-445
 política coyuntural, 43, 207
 política de gastos y transferencias, 255-258
 política de incentivos (desincentivos), 412, 417, 424-433
 política de redistribución de activos, 262, 263
 política de regulación (políticas regulatorias), 42, 72, 416, 417, 421-424, 433, 434
 política de rentas, 201, 379-403
 política de tipo de cambio, 72
 Política Económica 17, 18-21
 política fiscal (y presupuestaria), 70, 71, 72, 179, 319-350, 369, 370, 371, 372, 374
 política fiscal activa, 320, 327
 política fiscal contractiva, 322
 política fiscal de rentas, 391
 política fiscal discrecional, 322
 política fiscal expansiva, 321, 339
 política fiscal pasiva, 327
 política impositiva, 252-255
 política mixta (*policy mix*), 319-350
 política monetaria, 70, 71, 201, 287-318, 369, 371, 372, 374
 política monetaria a dos niveles, 292
 política monetaria del euro, 315
 política monetaria discrecional, 312
 política monetaria normativa, 312
 política pública, 20
 política tecnológica, 457
 políticas a corto plazo, 55-57
 políticas a medio y a largo plazo, 55-57
 políticas activas de empleo, 159-160
 políticas antiinflacionistas, 198-201
 políticas antimonopolio, 43
 políticas coyunturales, 43
 políticas cualitativas, 51-53, 76
 políticas cuantitativas, 51-53, 76
 políticas de calidad de vida, 267, 276-282
 políticas de crecimiento, 235-240
 políticas de estabilización, 288
 políticas de empleo, 159-162
 políticas de innovación tecnológica, 451-464
 políticas de oferta, 406
 políticas de ordenación, 51, 75
 políticas de precios, 259-262
 políticas de precios agrarios, 260-261
 políticas de proceso, 51-53
 políticas de redistribución de la renta (de los ingresos), 251-263
 políticas de rentas, 72, 259-260
 políticas descentralizadoras, 416, 419-421, 433
 políticas discrecionales, 136
 políticas finalistas, 75-76
 políticas instrumentales, 75-76
 políticas macroeconómicas, 54-57
 políticas medioambientales, 415-435
 políticas microeconómicas, 54-57, 405-436, 437-465
 políticas pasivas de empleo, 160
 políticas sectoriales, 75-76
 Polonia, 44, 45, 47, 173
 Portugal, 172
 positivo-normativo, controversia sobre, 11-16, 128
 precios, 32, 45
 administrados, 384
 preferencias colectivas, 269

- presupuesto de estabilización automática, 321
- principio de compensación, 119
- privatización, 45
- productividad, 217-218, 383, 386, 387, 396-397
 - del trabajo, 177, 217-218, 225, 383, 386, 387, 396-397
- Producto Interior Neto, 271
- Producto Neto Marginal Privado, 114
- Producto Neto Marginal Social, 114
- progreso técnico, 223, 227
- progreso tecnológico, 223, 227
- propiedad individual, 29, 30, 42
- propiedad intelectual, 461-463
- proteccionismo, 445
- Protocolo de Kioto, 280-281, 430
- Public Choice* (véase Elección Pública)

- recursos naturales, 219
- recursos no renovables, 219
- recursos renovables, 219, 422-424
- redescuento (líneas de), 307 (véase también tipo de redescuento)
- redistribución de la renta, 193, 243-263
- redistribución directa entre grupos, 257-258
- reforma agraria, 262
- reformas fundamentales, 53
- regla de Hume, 11
- regla de Taylor, 307
- reglas de actuación, 136, 201
- Reino Unido, 40, 302, 306, 391, 393, 394, 399
- rémora fiscal, 321
- rendimientos constantes a escala, 218
- rendimientos de capital, 224, 225
- rendimientos de escala, 34-35
- renta (ingreso) nacional por persona, 213
- renta (ingreso) por persona, 213, 214, 215
- República Checa, 44, 45, 47, 173
- reservas obligatorias, 308
- restricción presupuestaria del gobierno, 335, 336
- restricciones voluntarias a la exportación, 442
- retardo de acción, 89
- retardo de reconocimiento, 89
- retardo externo, 89
- retardo interno, 89
- retardos, 89-90
 - de la política fiscal, 329, 330, 347
 - de la política monetaria, 312
- riesgo moral, 37
- Rumanía, 44, 47
- Rusia, 45-47

- salario de eficiencia, 155
- salario mínimo, 155, 260, 447-448
- salario monetario, 383
- salario real, 287
- saldo por cuenta corriente, 361
- saldo presupuestario coyuntural, 327
- saldo presupuestario de pleno empleo, 327-328, 329
- saldo presupuestario efectivo (real), 326
- saldo presupuestario estructural, 327
- salud, 267
- sanidad, 270
- sector abierto, 386, 389
- sector abrigado, 386, 389
- sector dinámico, 388
- sector estacionario, 388
- Seguridad Social, 256, 257
- seguro de desempleo, 256
- señales de alerta, 84
- señoreaje, 199, 339, 340
- servicios comunitarios, 450
- servicios públicos, 277, 279
- shocks* de oferta, 167, 171, 185, 186
- shocks* enérgéticos, 167, 171, 209
- sindicatos de trabajadores (organizaciones sindicales), 401
- Singapur, 232
- síntesis neoclásica, 321
- sistema capitalista, 27-32
- sistema de planificación centralizada, 44-47, 51
- sistema económico, 23-27
- sistema económico socialista, 26, 27, 30, 44-47, 51
- Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), 315, 317
- soberanía del consumidor, 28
- subsidios a la exportación, 442, 444
- subsidios contra contaminación, 426-430
- subvenciones, 200, 277, 458
- Suecia, 40, 302, 391, 394, 399, 400
- superávit presupuestario, 322

- Taiwan, 232
- take-off* (despegue), 234
- tasa de actividad, 152
- tasa de crecimiento del PIB, 209, 215
- tasa de desempleo (paro), 152
- tasa de desempleo no aceleradora de la inflación (NAIRU), 184-185, 197
- tasa de inflación, 177

- tasa de ocupación, 152
 tasa efectiva de desempleo, 178
 tasa efectiva de inflación, 178
 tasa esperada de inflación, 397
 tasa natural de desempleo, 156, 178, 184, 211
 tasa óptima de desempleo, 185
 taxonomía de las políticas económicas, 51-57
 teletrabajo, 450
 teorema de la imposibilidad, 123, 124
 teoría cuantitativa del dinero, 175-176
 teoría de la elección pública (*véase* Elección Pública)
 Teoría de la Política Económica, 51, 109-110
 teoría de los mercados internos de empresa, 157-158
 Teoría Económica, 17, 20
 teoría electoralista (TE), 129-130
 teoría electoralista racional (TER), 131-132
 teoría institucionalista, 157
 teoría partidista (TP), 130-131
 teoría partidista racional (TPR), 133-134
 teorías económicas, 13
 test de Scitovsky, 119-120
 tipo de cambio, 195-196, 294, 304, 359
 fijo, 359, 369, 370, 373, 374
 flexible, 199, 359, 371, 372, 373, 374, 375
 nominal, 359
 real, 359
 tipo de interés, 289, 367
 a corto plazo, 295, 304
 a largo plazo, 295
 real, 294
 tipo de redescuento, 298, 307
toyotismo, 450
 trampa de la pobreza, 233
 transacciones acomodantes, 359
 transacciones autónomas, 359
 Tratado de Maastricht, 291
 Turquía, 192
- Ucrania, 47
 Unión Económica y Monetaria (UEM), 238
 Unión Europea (UE), 137, 159-163, 239, 266, 357
 URSS, 45
- valor del dinero, 192
 variable intermedias, 74
 variable objetivo, 69
 variable objetivo monetario, 293-296
 variable operativa monetaria, 292, 296-298, 299
 velocidad de circulación del dinero, 299, 313
 Venezuela, 172, 173, 211
 volatilidad (del tipo de cambio), 373
- Welfare Economics* (*véase* economía del bienestar)
Welfare State (*véase* estado de bienestar)
- Zona euro, 315

Tercera edición revisada

POLÍTICA ECONÓMICA

Elaboración, objetivos e instrumentos

Director

Juan R. Cuadrado Roura

La tercera edición de este libro, que es ya un clásico en los tratados de Política Económica, es el resultado de una sustancial revisión y actualización de la edición anterior. El texto proporciona una visión moderna de los principales **objetivos** que persiguen la mayoría de los gobiernos a la hora de diseñar y poner en práctica sus políticas y programas económicos, así como de los **instrumentos** que generalmente están a disposición de las autoridades. El libro dedica también atención a algunos problemas básicos directamente relacionados con la praxis de la política económica, como son el **marco** en el que cualquier política se desenvuelve, los problemas vinculados a la **elaboración** de las políticas, el papel de los agentes que participan o influyen en ello –como el parlamento, los partidos, los grupos de presión o los organismos internacionales– y los **conflictos** entre objetivos y entre estos y algunos instrumentos.

El libro no sólo es muy adecuado como texto básico en los cursos universitarios de nivel intermedio y avanzado, sino que será muy útil también para quienes desempeñan puestos de responsabilidad en las administraciones públicas o en la dirección y administración de empresas, y para un amplio conjunto de profesionales de otros campos, como las ingenierías, el derecho, la ciencia política, el periodismo, o la sociología. En definitiva, un libro muy sugestivo y completo, que interesa a todos cuantos se preocupan realmente por los **problemas económicos contemporáneos**.

The McGraw-Hill Companies

<http://www.mcgraw-hill.es>