



Apuntes economia politica

Economía Política (UNED)

Economía política

Examen tipo test de 15 preguntas.

Las correctas suman 0,6, mientras que las incorrectas restan 0,2.

CONTENIDO

Tema 1: La actividad del Estado en la economía: una visión global.....	5
1. Actividad pública frente a intervención.....	5
2. La economía de mercado como sistema común de organización de la economía 5	
3. Las funciones (observadas) del Estado en la economía.....	5
4. ¿Por qué? Razones para una implicación del Estado en la economía.....	6
Las carencias <i>del</i> mercado.....	6
Las carencias de <i>los</i> mercados.....	7
5. ¿Para qué? Objetivos en la implicación del Estado en la economía.....	8
Objetivos finales.....	8
Objetivos derivados.....	9
Objetivos inmediatos.....	10
6. ¿Cómo? Instrumentos para la actuación del Estado en la economía.....	10
Ingredientes (instrumentos).....	10
Recetas: políticas económicas.....	11
Tema 2: Las razones para la actividad económica del Estado.....	13
2. La eficiencia del mercado.....	13
3. Razones ligadas a la eficiencia en <i>el</i> mercado: los fallos <i>del</i> mercado.....	14
Garantía de derechos y obligaciones.....	14
Resultados ineficientes.....	14
Miopía respecto al futuro: innovación y sostenibilidad.....	15
Reparto desequilibrado de la riqueza.....	15
4. Razones ajenas a la eficiencia en <i>el</i> mercado.....	15

Equidad.....	15
Amoralidad.....	15
5. Razones ligadas a la eficiencia en <i>un</i> mercado: los fallos de <i>los</i> mercados...	16
Características intrínsecas del bien o actividad.....	16
Situación del mercado.....	17
6. Razones ajenas a la eficiencia en <i>un</i> mercado.....	18
Bienes preferentes.....	18
Bienes protegidos.....	18
7. Razones para actuar frente a la necesidad de actuar.....	18
Tema 3: Los objetivos de la actividad económica del Estado.....	19
1. Tipos de objetivos.....	19
2. Objetivos finales.....	19
Aumento del bienestar: Crecimiento y empleo.....	19
Asignación / Redistribución.....	20
Defensa de valores sociales.....	21
3. Objetivos derivados.....	21
Medida de crecimiento: Producto Interior Bruto (PIB).....	21
Medida de empleo: tasa de desempleo.....	22
Medidas de estabilidad.....	23
Medidas de equidad: coeficiente de Gini.....	27
4. Objetivos inmediatos.....	27
5. Críticas a los indicadores utilizados.....	27
La calidad de los indicadores.....	27
Crecimiento versus Desarrollo sostenible.....	28
Crecimiento versus Calidad de vida.....	29
Tema 4: Los instrumentos de la actividad económica del Estado.....	30
2. Los ingredientes de las políticas económicas.....	30

Suministro directo de bienes y servicios.....	30
Intervención directa en mercados.....	31
Regulación.....	31
Exacción.....	32
Ayudas y subsidios.....	32
Incentivos no monetarios.....	32
Acuerdos público-privados.....	32
3. Políticas de organización de la actividad económica.....	32
Política de protección de la propiedad privada.....	33
Política de defensa de la competencia.....	33
Política laboral.....	34
Política de protección del consumidor.....	34
Política medioambiental.....	34
4. Políticas de impulso de la actividad económica.....	35
Política de infraestructuras.....	35
Política de formación y capacitación.....	35
Política de investigación y desarrollo.....	35
Política para el desarrollo de la sociedad de la información.....	36
Políticas de desarrollo.....	36
5. Políticas de ajuste macroeconómico.....	36
Política fiscal.....	36
Política monetaria.....	40
Política comercial.....	41
Política de rentas.....	44
6. Políticas sociales.....	44
Política de previsión social (seguridad social).....	44
Política de salud.....	44

Política educativa.....	45
Política de empleo.....	45
Política territorial.....	46
Política de vivienda.....	46
Otras políticas sociales.....	46
7. Políticas sectoriales.....	47
8. Coordinación y subordinación de políticas.....	47
Tema 5: Conclusión, ¿Estado o mercado?.....	48
2. La actuación pública en la economía: objeciones a priori.....	48
Las limitaciones en la toma colectiva de decisiones.....	48
Las limitaciones en la actuación de los gobiernos.....	49
Las limitaciones en la mediación de la actuación pública.....	50
3. La actuación pública en la economía: dificultades prácticas.....	50
Tema 6: La actividad del Estado en la economía a lo largo de la historia: teoría y realidad.....	51
2. Hasta la Edad contemporánea.....	52
Edad Moderna.....	52
3. De <i>La riqueza de las naciones</i> al inicio del siglo XX.....	53
El punto de inflexión: Adam Smith.....	53
El desarrollo de la economía clásica en la primer parte del siglo XIX.....	54
El último tercio del siglo XIX.....	54
4. El siglo XX.....	56
Del inicio del siglo hasta la Segunda Guerra Mundial.....	56
Del fin de la Segunda Guerra Mundial hasta la crisis del petróleo.....	57
El último cuarto del siglo XX.....	58

TEMA 1: LA ACTIVIDAD DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA: UNA VISIÓN GLOBAL

1. Actividad pública frente a intervención

El término que se ha adoptado unánimemente es **intervención** del Estado en la economía, separando ambos conceptos. Visión errónea: la economía no es un anexo de la vida social, sino una parte absolutamente fundamental de ella, de donde se deduce que los Estados tiene potestad para organizar la actividad económica.

Además, la supuesta autonomía de la economía para organizarse no es tal. Sus normas no siempre surgen de manera espontánea y es necesario que alguien con poder coercitivo dicte al menos algunas de las reglas del juego y asegure su cumplimiento. En muchos aspectos de la economía el Estado organiza e incluso decide; también suministra, compra o incentiva. Todo ello, no obstante, perfectamente compatible con que la interacción de oferta y demanda (es decir, el mercado) sea el mecanismo primero para decidir qué se produce y cómo se distribuye lo producido.

La mayoría de países son **economías mixtas**, es decir, tienen adoptado el mercado como modelo con que organizar su economía aunque, a la vez, el sector público se reserva un espacio significativo en dicha organización.

2. La economía de mercado como sistema común de organización de la economía

El **mercado** es el lugar (físico o no) en el que se producen los intercambios. Los intercambios, ergo, los mercados, han sido la base de la actividad económica, actividad sin la que no se entiende ningún desarrollo social. Efecto bidireccional: las formas de organización social están condicionadas por la realidad económica en que toman forma pero a la vez la economía está mediada por el orden social existente.

Sin que mediara la actividad pública, el mercado (entendido como el conjunto de todos los mercados particulares) sería el mecanismo único para dar respuesta a las preguntas básicas de la economía. La actuación pública nula es inverosímil pues el Estado tiene que asumir al menos la función de asegurar que se cumplen las obligaciones asumidas en los intercambios.

3. Las funciones (observadas) del Estado en la economía

En los manuales se considera que el sector público es uno de los tres agentes, junto con consumidores y empresas, que participan en los intercambios para que se construya una economía. Se representa como dos flujos de bienes y servicios (uno en cada sentido) y otros dos flujos monetarios, como compensación o pago de los movimientos anteriores. Aquí solo entran dos de las funciones del Estado:

- 1) SUMINISTRADOR: ofrece, bajo diferentes modalidades, bienes y servicios.
- 2) CLIENTE: necesita todo tipo de bienes para su funcionamiento cotidiano.

Pero este esquema asume que el intercambio es lo único importante en economía. Nada se dice de que ese intercambio se rige por unas reglas concretas y se produce circundado por una determinada realidad que lo condiciona. Podemos hablar de otras funciones:

3) ORGANIZADOR

La ordenación no es espontánea. Conlleva derechos y obligaciones. Son los gobiernos quienes dictan esas normas.

Asociada a esta labor está también la tarea de supervisión y vigilancia.

4) DECISOR

Los gobiernos marcan los objetivos y conducen la economía, con mayor o menor firmeza, hacia la consecución de dichos objetivos.

5) INCENTIVADOR

Establece las condiciones para impulsar o frenar determinadas actividades.

4. ¿Por qué? Razones para una implicación del Estado en la economía

Toda decisión tendría que estar fundamentada y cuando se dispone que el Estado sustituya o complemente al mercado debería haber un convencimiento de que el resultado es mejor que el que se obtendría dejando que el mercado actúe por sí solo. Aunque los Estados podrían actuar sobre la economía en cualquier circunstancia, solo deberían hacerlo cuando hubiera una razón.

Las carencias *de/* mercado

Eficiencia: lograr un determinado resultado empleando un mínimo de recursos o, alternativamente, conseguir el máximo resultado partiendo de unos recursos dados.

RECURSOS O FACTORES DE PRODUCCIÓN:

- Clásicos: tierra, trabajo y capital
- Incorporados: capital humano y tecnología

La economía demuestra que, con **competencia perfecta**, el mercado es un mecanismo de asignación que produce un resultado eficiente. La interacción de la oferta y la demanda determina el precio de cualquier producto y, de manera consiguiente, los precios de los factores de producción. Los **precios** son señales que el mercado utiliza para saber dónde y cómo hay que asignar los recursos para llegar a su empleo más productivo, es decir, eficiente. Si se parte de un conjunto de recursos y se deja que el mercado actúe se obtendrá el máximo producto. Ningún otro procedimiento puede sustituir con ventaja al mercado en esta tarea.

Objeciones:

1. REPARTO DEL PRODUCTO OBTENIDO

No lleva aparejado ningún criterio de equidad. El mercado premia a quien lo merece, pero ese merecimiento está condicionado por la posesión inicial de factores y atributos.

2. PROCESO EMPLEADO PARA LLEGAR AL RESULTADO EFICIENTE

Si hay que seguir procesos contaminantes, debe utilizarse hasta su extenuación un recurso no renovable o un factor resulta muy poco remunerado, el mercado no cambiará su regla de actuación.

3. INESTABILIDADES Y CRISIS

4. DEFENSA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y VIGILANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS

Este es el papel mínimo defendido incluso por los más recalcitrantes defensores del libre mercado.

Las carencias de los mercados

La **competencia perfecta** no existe. Exige cuatro condiciones:

- a) Un producto homogéneo, idéntico, no diferencia de ninguna manera por ningún productor.
- b) Información perfecta para productores y consumidores.
- c) Inexistencia de barreras de entrada a la industria.

- d) Multitud de compradores y vendedores (de modo que ninguno de ellos tenga peso para alterar con sus decisiones la dinámica del mercado).

Debería poder estimarse cómo de alejado se está de la situación ideal para así poder valorar cómo de importante es la incidencia de la *imperfección*. Otra puntualización es que esta situación afecta a *unos* mercados concretos y no *al* mercado como mecanismo genérico.

Hay otros fallos del mercado como que esté incompleto y la oferta no llegue a todos los demandantes potenciales o que no haya nadie interesado en ofrecer un determinado servicio por no ser posible hacer pagar por él. También puede darse el caso de que una producción afecte a terceros ajenos a la producción o al intercambio en cuestión.

A las causas relacionadas con la eficiencia cabe añadir otras que se dan en mercados concretos y que igualmente darían soporte a la actuación pública. Existen bienes o servicios que el Estado, respondiendo a una demanda social, desea promover más allá de los niveles que el mercado provee (puede que incluso eficientemente) y otros que desea proteger (aunque no sea eficiente hacerlo).

5. ¿Para qué? Objetivos en la implicación del Estado en la economía

Cada una de las circunstancias consideradas en el apartado anterior hace que la actividad sea susceptible de mejora o de corrección. Es el Estado a quien le corresponde intentarlo si es que lo considera conveniente.

Objetivos finales

AUMENTO DEL BIENESTAR GENERAL DE LA SOCIEDAD:

CRECIMIENTO Y CREACIÓN DE EMPLEO

Que de modo general sus ciudadanos vivan mejor parece un objetivo que todo gobierno debe perseguir. El crecimiento y la creación de empleo se han venido considerando como las vías inmediatas para lograrlo.

Designar el crecimiento de la economía como objetivo primero responde a una lógica sencilla: cuantos más bienes y servicios se produzcan en una economía mayor es la cantidad disponible para el reparto. El crecimiento debe ser:

- **Estable:** que el modelo productivo no incurra en desequilibrios que acaben frenando el crecimiento o revirtiéndolo.
- **Sostenible:** uso de los recursos en el tiempo que no ponga en peligro el mantenimiento de las actividades productivas y, en definitiva, el propio modelo económico.

ECONOMÍA SANA: que pueda trabajar todo aquel que lo desee.

El **trabajo** es la vía básica de ingresos con que poder comprar bienes y servicios. También tiene una función de inclusión en la sociedad. El desempleo supone un desaprovechamiento de recursos productivos.

Mayor bienestar sin crecimiento: mejora en la calidad de un bien o servicio o una modificación de un proceso industrial de modo que se produzca la misma cantidad pero de modo menos contaminante o la calidad del empleo.

ASIGNACIÓN / REDISTRIBUCIÓN

Una economía eficiente puede concentrar lo producido en manos de unos pocos, generalmente porque la propiedad de los recursos con que se produce está muy desigualmente distribuida.

Las sociedades suelen aspirar a que el reparto cumpla unas condiciones determinadas. Una diferente asignación de los recursos o una redistribución de lo producido son objetivos frecuentes en todos los países.

DEFENSA DE VALORES SOCIALES

Objetivos derivados

Para poder evaluar cómo de cerca se está de alcanzar un determinado objetivo es preciso recurrir a variables mensurables → MAGNITUDES MACROECONÓMICAS: describen la situación y la evolución de la economía, muy en especial de los objetivos de crecimiento y creación de empleo. Se intenta medir el bienestar. La distribución de ingresos no de manera eficiente. Otros valores sociales son generalmente imposibles de medir.

Producto interior bruto (PIB)

Su variación es la forma en que se mide el crecimiento de una economía. Mide todo lo producido en un país durante un año. Si se divide entre el número de habitantes

se obtiene el PIB per cápita, o renta per cápita, que sirve como principal indicador del bienestar.

Tasa de desempleo

Porcentaje de desocupación que se da en la población activa.

Siempre existe un grupo de personas que se encuentran desempleadas por diferentes razones, algunas circunstanciales: “tasa de desempleo natural”.

Medidas de estabilidad: inflación, déficit público, balanza comercial

- TASA DE INFLACIÓN: mide la evolución de los precios. El objetivo suele ser una inflación moderada.
- DÉFICIT PÚBLICO: refleja el desequilibrio en las cuentas públicas. El equilibrio de cuentas sí es el objetivo cuando se consideran periodos de unos cuantos años. Relacionado con este está mantener un nivel de deuda pública que se considere viable.
- BALANZA COMERCIAL: relación entre compras del y ventas al exterior. El superávit comercial es el anhelo.

No hay ningún indicador de la sostenibilidad que haya alcanzado suficiente difusión como para ser considerado de uso generalizado.

Coefficiente de Gini

Mida la desviación de la distribución de la renta con respecto a aquella situación en que la distribución fuera absolutamente uniforme. Es más descriptivo de la situación que orientador de acciones pues no se fija ningún valor concreto como situación ambicionada.

Objetivos inmediatos

El objetivo inmediato de casi toda acción particular es instrumental para alcanzar uno o varios objetivos finales. La casuística es interminable. Además, no todo objetivo inmediato tiene reflejo directo sobre un objetivo final. Suelen estar encadenados.

6. ¿Cómo? Instrumentos para la actuación del Estado en la economía

Ingredientes (instrumentos)

Suministro directo de bienes y servicios

Los Estados pueden decidir que sea el propio sector público y no el privado quien ofrezca un bien o un servicio. Ello no significa que lo ofrezcan de forma gratuita. Pueden darse diferentes modalidades de pago.

Regulación

El Estado dicta las reglas y puede fijar todo tipo de requisitos:

- *Ex ante*: si las condiciones se exigen para iniciar la actividad
- *Ex post*: si la actividad no está condicionada de inicio pero sí sometida a ciertos límites

Intervención directa en mercados

Pueden fijar la cantidad de producto intercambiado y el precio. Puede ser exacta o pueden establecerse márgenes o topes mínimos o máximos.

Impuestos

Son cantidades de dinero que el Estado exige a toda aquella persona (física o jurídica) que realice una acción que recaiga dentro del hecho imponible. Tiene que tener una cuantificación económica para así crear una base imponible, sobre la que se aplica un tipo impositivo. El hecho puede ser poseer algo o realizar una determinada acción.

Ayudas y subsidios

Pueden dar dinero a particulares o empresas, sea o no con un fin predeterminado, sea a fondo perdido o con la obligación de devolución.

Incentivos no monetarios

No todos los incentivos se llevan a cabo mediante prestaciones monetarias: campañas de concienciación, impulso de la autorregulación, sellos de calidad, etc.

Acuerdos público-privados

Toma forma de conciertos, acuerdos o contratos que estipula quién ofrece o gestiona el servicio y cómo se reparte la inversión necesaria así como las responsabilidades y riesgos asociados. Puede ser puntual o indefinido y tomar cualquier modelo.

Recetas: políticas económicas

Como los fines no son únicos, la clasificación no es estricta. También es diferente la urgencia con que hay que aplicar las medidas y su posible impacto en el tiempo. Pueden ser coyunturales o estructurales.

Políticas de organización de la actividad económica

Políticas horizontales de propósito general que establecen las estructuras básicas de organización y funcionamiento de los mercados. Afectan de manera genérica al modo en que las empresas pueden actuar y a cómo pueden relacionarse con otras empresas:

- 1) POLÍTICA DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD
- 2) POLÍTICA DE DEFENSA DE LAS COMPETENCIAS
- 3) POLÍTICA LABORAL (diferente de la de empleo)
- 4) POLÍTICA DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR
- 5) POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL

Políticas de impulso de la actividad económica

Políticas horizontales, no dirigidas a ningún sector concreto de actividad, que pretenden adaptar las estructuras productivas con vistas a asegurar el crecimiento futuro de la economía. Pueden ser a medio o largo plazo.

- 1) POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS. Infraestructuras básicas: redes de comunicación física y de telecomunicación, incluyendo sus nodos y las redes de suministro esenciales (electricidad, gas, agua)
- 2) POLÍTICA DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN
- 3) POLÍTICA DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO
- 4) POLÍTICA PARA EL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN
- 5) POLÍTICA DE DESARROLLO (política estratégica de futuro o de crecimiento): aplicadas a los países menos desarrollados

También pueden existir políticas de impulso de toda la economía que se basen en un sector concreto de actividad económica.

Políticas de ajuste macroeconómico

Objetivo principal: crear situaciones que logren alterar en la dirección deseada los indicadores macroeconómicos con que se vigila el crecimiento económico y la estabilidad de este crecimiento.

- POLÍTICA FISCAL: utiliza la cuantía y composición del gasto público para actuar sobre el nivel de actividad económica de manera anticíclica.
- POLÍTICA MONETARIA: fija la cantidad de dinero en circulación
- POLÍTICA COMERCIAL: transacciones con otros países
 - o Política del tipo de cambio
- POLÍTICA DE RENTAS

Políticas sociales

Las políticas sociales contribuyen a mejorar el bienestar de la sociedad, en particular el bienestar de aquellos individuos o grupos carentes de los recursos suficientes para alcanzar el objeto que la política pretende garantizar. Propósito: redistribución.

Políticas sectoriales

Su propósito suele combinar un control más estricto de la actividad en cuestión, una cierta conducción del sector y un intento de crear las condiciones para impulsarlo. Los suministros esenciales suelen tener su propia política. También la agraria, la industrial, la turística y la de transporte suelen existir.

TEMA 2: LAS RAZONES PARA LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL ESTADO

Hasta tal punto es importante la eficiencia que no es solo objetivo primero en cualquier organización de la actividad económica, sino el factor con que seleccionar qué organización se da a la actividad económica. La eficiencia justifica que sea la economía de mercado el modelo de organización preferido. Sin embargo, esto no significa que sea el único objetivo.

2. La eficiencia del mercado

Concepto más difundido → **eficiencia de Pareto:** una asignación es eficiente si no es posible reasignar los recursos existentes para que al menos un individuo mejore de tal modo que ningún otro empeore.

Se puede alcanzar cumpliendo ciertos requisitos:

- **Teorema fundamental de la sociedad del bienestar/ Teorema de la mano invisible:** bajo ciertas condiciones, el equilibrio general o competitivo del mercado Pareto es eficiente. La eficiencia alcanzada es completa en el sentido que afecta tanto a las actividades de producción como a las de consumo: se produce eficientemente (la mayor cantidad posible) y se distribuye lo producido de la forma más acorde con las preferencias individuales. Si lo que una economía debe perseguir es la eficiencia y el mecanismo de mercado, dejado funcionar autónomamente ofrece una respuesta, el libre mercado es el mejor sistema posible. El papel del Sector Público quedaría relegado a proporcionar la estructura legal necesaria para que el mercado pudiera funcionar. Pero:

- **Redistribución de lo producido de acuerdo con criterios de equidad:** el segundo teorema de la economía del bienestar demuestra que todas y cada una de las posibles alternativas de asignación inicial de recursos conducirán a un equilibrio de largo plazo o competitivo. El mercado permite cualquier reparto.

CONDICIONES DEL PRIMER TEOREMA:

- Que todos los mercados particulares que conforman el mercado sean perfectamente competitivos: que tanto consumidores como empresas actúen aceptando los precios (sin poder influir en ellos) y que además dispongan de información completa que no les haya costado obtener.
- Que el conjunto de los mercados sea completo (cubra todas las demandas)
- Que exista un sistema completo de derechos de propiedad individual.
- Que todos los actores se comporten con racionalidad perfecta.
- Que las funciones de producción presenten una relación decreciente (o al menos constante) entre coste y cantidad producida.
- Que las diversas actividades no tengan influencia en terceros ajenos a dicha actividad.

Por tanto, el mercado no puede garantizar los resultados que los teoremas del bienestar prevén. En la práctica el sistema de precios no es un mecanismo Pareto eficiente de asignación de los recursos ni puede asegurar ningún grado de equidad en sus resultados.

3. Razones ligadas a la eficiencia en el mercado: los fallos del mercado

El mercado está formado por la suma de los mercados. La imagen del consumo proporciona argumentos para evaluar la eficiencia del mercado.

Garantía de derechos y obligaciones

También está formado por las estructuras que enmarcan el desarrollo de la actividad económica. Es necesario un ente dotado de autoridad. Un fallo del mercado es, por tanto, que este no es capaz de autotutelarse. Es necesaria, mínimo, una función organizadora del Estado.

Resultados ineficientes

El mercado por sí solo no parece capaz de alcanzar la eficiencia económica.

Es importante determinar también hacia qué modelo de competencia tiende el mercado cuando se le deja actuar de manera autónoma. Está lejos en muchos de la competencia perfecta que se requiere para su eficiencia. El mercado como mecanismo de organización no genera autónomamente (o al menos no siempre) la competencia necesaria para que se den unos resultados que se puedan calificar de eficientes.

Miopía respecto al futuro: innovación y sostenibilidad

Los teoremas fundamentales de la economía del bienestar no incluyen la variable tiempo. Afirman que cuando se dan ciertas condiciones se asegura un resultado. Pero nada se dice de lo que ocurrirá en el periodo siguiente. Se usa un concepto estático de la eficiencia.

La eficiencia estática y la eficiencia dinámica pueden estar enfrentadas. La eficiencia estática busca la competencia máxima, pero alcanzar una situación Pareto eficiente no asegura que la frontera de posibilidades de producción se incremente. Esta falta de visión de futuro implícita en la eficiencia estática no toma en consideración la destrucción o el agotamiento de los recursos: **EXTERNALIDADES**.

La conclusión es que el mecanismo de mercado, con todos los actores buscando su mayor beneficio presente, carece de la capacidad de autocontrol que asegure su propia supervivencia.

Reparto desequilibrado de la riqueza

El reparto desigual es propiamente un fallo del mercado sin tener que acudir a ningún criterio de equidad. Si la eficiencia presente se logra a costa de aceptar que una parte importante del mercado quede fuera del reparto de lo producido, la eficiencia futura no está desde luego garantizada.

4. Razones ajenas a la eficiencia en el mercado

Equidad

El segundo teorema de la economía del bienestar parece conciliar eficiencia y equidad: “encontrar la asignación inicial que conduzca al resultado deseado”.

Incluso si los teoremas del bienestar se cumplieran ya existiría base para la actividad pública. Debe tener más acción: la actuación correctora no podrá circunscribirse a adjudicar la asignación inicial sino que, con toda probabilidad, deberá también (o alternativamente) modificar el resultado generado por el mercado.

Amoralidad

En muchas ocasiones a los resultados eficientes se llega con usos o prácticas que al menos una parte de la sociedad considera reprobables.

5. Razones ligadas a la eficiencia en un mercado: los fallos de los mercados

Características intrínsecas del bien o actividad

Bienes públicos

Se definen por:

1. Imposibilidad de exclusión
2. Consumo no rival

Son pocos los bienes públicos “puros” que cumplen rigurosamente estas restricciones. A veces las situaciones en que es posible hablar de ellos son circunstanciales. Pueden desarrollarse usos que rompen el espacio público en esferas privadas donde el acceso está condicionado: BIENES CLUB.

CAUSAS DE LA INEFICIENCIA:

- a. No estar el mercado interesado en ofrecer estos bienes, por cuanto en una situación de imposible exclusión sus ingresos dependerían de la voluntad de quienes lo disfrutan de contribuir a su financiación. Ej.: fuegos artificiales.
- b. Sobreexplotación de bienes que serían públicos en otro caso. Ej.: bosque.

IMPUESTO ÓPTIMO DE LINDAHL: cada persona que se aprovecha de ellos debería pagar en función del beneficio que obtiene con este disfrute

BIENES PÚBLICOS GLOBALES: paz en el mundo, estabilidad financiera... son objetivos políticos deseables y no bienes que en realidad pueda suministrar el mercado.

Externalidades

Cuando una actividad concreta incide en otras actividades o individuos que no participan directamente en la actividad primera. Pueden ser positivas o negativas. De uno y otro tipo pueden coexistir, incluso sobre el mismo sujeto.

La contabilidad de una empresa debe incluir el coste social.

TEOREMA DE COASE: si las externalidades de internalizaran, es decir, si las partes implicadas negociaran se podrían resolver.

EXTERNALIDADES DE RED DIRECTAS E INDIRECTAS:

1. Directas: cada nuevo suscriptor se beneficia del acceso al conjunto de usuarios preexistentes, pero al mismo tiempo supone una nueva posibilidad de contacto (real o potencial) para esta base de clientes ya suscritos
2. Indirectas: cuanto más aumentan los usuarios, más aumenta la calidad o cantidad del propio servicio o de servicio asociados.

Situación del mercado

Fallo de la competencia

Los mercados con competencia perfecta son una ficción:

1. Productos diferenciados
2. Información imperfecta
3. Productores de tamaño influyente que utilizan su poder para entorpecer las acciones de sus rivales
4. Necesidad de inversiones previas

El problema radica en decidir cuándo se considera que el fallo de la competencia es lo suficientemente significativo como para generar ineficiencia. Monopolios naturales, por ejemplo, aunque no es la estructura de mercado per se sino el resultados al que esta estructura puede conducir el que genera un fallo de mercado (da igual que solo haya una tienda de bicis, el problema es que los dueños se aprovechen de la situación para inflar los precios).

Mercados incompletos

Nadie presta el servicio a determinados usuarios: existe una demanda desatendida por los productores y el coste de atender esta demanda es inferior a lo que los demandantes estarían dispuestos a pagar.

Información incompleta

Incompleta, escasa, enrevesada, de difícil comparación o tiene un coste elevado.

La asimetría también conduce a situaciones de ineficiencia:

- SELECCIÓN ADVERSA: un mercado es copado por los bienes, clientes o productores que la otra parte no habría elegido de haber tenido disponible toda la información.
- RIESGO INDUCIDO: alguien carga con las secuelas de una acción realizada por otro, acción que no es observable para el primero.

6. Razones ajenas a la eficiencia en un mercado

Bienes preferentes

Aquel cuyo consumo el Estado juzga “positivo” y, por tanto, considera que conviene alentarlo. En muchas ocasiones, este consumo no es un objetivo final sino que dicho bien actúa como “herramienta necesaria” para el disfrute de otros bienes o para la consecución de objetivos diferentes.

Su reverso son los bienes indeseables, cuyo consumo hay que disuadir o incluso prohibir.

Bienes protegidos

No son provistos por el mercado, porque no es eficiente hacerlo. El Estado puede igualmente intervenir y obligar a una empresa a respetar dichos bienes.

7. Razones para actuar frente a la necesidad de actuar

Son los fallos del mercado los que proporcionan una justificación teórica para la actuación pública, aunque la teoría económica es bastante unánime en admitir la existencia de fallos del mercado, pero el acuerdo desaparece cuando se trata de decidir cómo se articula la consecuente corrección por parte del sector público.

Es necesario que vaya precedida del EXAMEN Y TASACIÓN DE LAS RAZONES que la respaldan, del porqué de la posible actuación. AXIOMAS Y CONDICIONES DEL ANÁLISIS:

1. Asumir que la competencia perfecta es la forma de mercado que produce resultados más eficientes.
2. Definición de eficiencia. CRITERIO DE KALDOR-HICKS (O DE SCITOVSKI): compensación potencial: una situación se considera más eficiente que la de partida si aquellos que ganan con el cambio pueden compensar a los que pierden y aun así serles rentable el cambio (criterio de Kaldor) o si los que pierden no pueden “sobornar” a los que ganan para que no hagan el cambio (de Hicks).
3. Es mucho más fácil y elegante la formulación teórica que práctica. Las externalidades son difíciles de valorar.

Conclusión: es mucho más fácil establecer por qué que el para qué o el cómo.

Admitida casi universalmente la economía de mercado como la única opción con que organizar la vida económica, es el grado de actuación estatal lo que diferencia a unas ideologías (tendencias) y a otras.

TEMA 3: LOS OBJETIVOS DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL ESTADO

1. Tipos de objetivos

Cuando los ministros de economía de todos los países presentan los objetivos de sus gobiernos para el próximo año, se concretan en previsiones de evolución del cuadro macroeconómico de la economía. Corremos el riesgo de convencernos de que lo importante para el país es el crecimiento del PIB o la contención de la inflación.

Pero lo importante para una sociedad es el bienestar de sus miembros y el mantenimiento de sus valores. Estos son por tanto los **objetivos primeros o finales** que

la actuación pública en la economía debería tener. Aunque es cierto que son resbaladizos por inconcretos. Resultan difíciles de definir e imposibles de medir.

Hay otros dos tipos de objetivos: **derivados** e **inmediatos**.

2. Objetivos finales

Aumento del bienestar: Crecimiento y empleo

La economía liga el concepto de bienestar con el de utilidad. Se corresponde con el placer o la felicidad que se obtiene. No es mensurable, pero sí ordenable.

¿Cómo definir el bienestar de la sociedad, cómo determinar qué alternativa es preferible? La elección es necesaria cuando ninguna de las situaciones contrapuestas es superior en el sentido de Pareto a la otra (es decir, no ocurre que en una todos los individuos están al menos igual que en la otra, en cuyo caso la elección es evidente). Varias soluciones:

1. CORRIENTE RAWLSIANA: el bienestar social viene determinado por el bienestar de la persona que está en peor situación. Se llama estrategia maximin: maximiza la situación del mínimo.
2. CORRIENTE UTILITARISTA O BENTHAMITA: sigue la regla de lo mejor para una mayoría. Para ellos, todos los individuos son iguales.

Estas dos representan los extremos de todo el conjunto de combinaciones posibles que podrían formarse. La maximización de la utilidad no deja de ser un criterio extremadamente vago. Esta es la causa por la que el bienestar no se cita como objetivo final. En su lugar, se ha tomado como sustituto el **crecimiento económico**. Aunque no es del todo claro: no tiene porqué señalar que se ha aumentado el bienestar, aunque se da por supuesto que esto es así.

Las causas y las consecuencias del crecimiento son factores de extraordinaria importancia. Pero tiene que ser estable y sostenible.

Complementariamente está la creación de empleo. Pero tampoco es evidente que se relacione con el crecimiento: las características del empleo cuentan, no solo por la función estrictamente económica, sino por su función social.

Asignación / Redistribución

Es necesario interpretar el concepto de justicia social: excepto la perspectiva rawlsiana, en general las funciones del bienestar social agregan el bienestar de todos los individuos y ocultan las situaciones individuales.

Se necesita una aproximación manejable: equidad y redistribución. La EQUIDAD puede ser:

- Horizontal: quienes están en una misma situación deben recibir lo mismo
- Vertical: se permite un tratamiento diferente entre categorías

Un enfoque distinto es el que valora no la equidad de los resultados sino la equidad del proceso. Si las reglas de la economía son justas han de aceptarse los resultados que genere, con independencia de cuáles sean. Esta regla se ha usado con frecuencia, remontándose al trabajo de ROBERT NOZICK, para justificar el Estado mínimo. Pero la regla en sí no es incompatible con el papel activo del Estado, solo que en este caso cuando pretendan introducirse criterios de justicia social debe actuarse no a posteriori (redistribución), sino a priori (sobre la **asignación**).

Se intenta establecer cuál es el límite de desigualdad que no debe superarse. Con el significado de Rawls, la igualdad se refiere a los bienes primarios: “las cosas que todo hombre racional se supone que desea”. Está emparentado con los derechos fundamentales. La definición de AMARTYA SEN habla de igualdad de capacidades de base. Entonces la equidad no radica en garantizar que todo individuo alcance un nivel económico, sino en asegurar la posibilidad efectiva de que pueda acceder a él.

Dejando a un lado la discusión teórica, en la práctica la discusión pasa por el **reparto de la renta**: será más equitativa cuanto más uniformemente repartido está el ingreso.

Defensa de valores sociales

Toda colectividad está preocupada por preservar los territorios, tradiciones, símbolos, expresiones culturales o incluso religiosas que conforman su identidad. Uno de los objetivos de la actividad pública en la economía es proteger dichos valores.

Resulta difícil generar un sistema para valorar cuáles. La imposibilidad práctica de un procedimiento tal hace que sea el proceso de toma de decisiones colectivas el

único mecanismo para dar respuesta a la pregunta de qué valores son dignos de protección y qué protección concreta se les ofrece.

3. Objetivos derivados

Cabe señalar que no hay indicadores de uso generalizado que midan la sostenibilidad del crecimiento ni tampoco (no parece factible) medidas del grado de respeto de los valores sociales.

Medida de crecimiento: Producto Interior Bruto (PIB)

Es el indicador más común para determinar el tamaño de una economía. Su tasa de variación anual se emplea para ver si se está mejorando o empeorando.

Es la suma del valor de mercado de todos los bienes y servicios finales producidos en el país. VALOR DE MERCADO es el producto de cantidades por precios de mercado. BIENES Y SERVICIOS FINALES implica que no se contabilizan los productos intermedios necesarios para producir otros. PRODUCIDOS significa que pueden haberse vendido o no y que las transacciones de productos de segunda mano no entran en los cálculos.

Como el destino final de lo producido es el consumo, la inversión, el gasto del sector público o las exportaciones, podemos calcularlo sumando esas cuatro partidas y restando las importaciones (sumando solo exportaciones netas) → MÉTODO DEL GASTO.

Contabilizando el valor que cada empresa añade en las sucesivas etapas necesarias para la creación de un producto. La suma daría el PIB a coste de los factores, para llegar al valor de mercado hay que añadir los impuestos aplicados y descontar subvenciones → MÉTODO DEL VALOR AÑADIDO.

Sumando las rentas que reciben los diferentes actores que intervienen en el proceso productivo, a saber, salarios y excedente bruto de explotación (compuesto por intereses, alquileres y dividendos) → MÉTODO DE LAS RENTAS.

Otras distinciones necesarias:

- PIB nominal: calculado sobre los precios del año en curso
- PIB real o a precios constantes: calculado con los precios del año base. Solo hay crecimiento si es este el que aumenta.

Si el PIB nominal es mayor que el del año anterior pero el PIB real es menor, ello significa que se han producido menos bienes y servicios, pero que su precio es más caro.

Otras mediciones que también se emplean con frecuencia:

- PRODUCTO NACIONAL BRUTO (PNB): suma del valor de mercado de todos los bienes y servicios producidos por los residentes de un país.
- PRODUCTO INTERIOR NETO (PIN): el PIB al que se ha descontado la depreciación de los bienes de capital. El “consumo de capital fijo” se calcula mediante convenciones contables que determinan la amortización aplicable cada año.
- PRODUCTO NACIONAL NETO (PNN): modifica el PIB con las dos correcciones recién referidas. Si se utiliza el enfoque de las rentas y se mide a coste de factores, se obtendría restando la depreciación y los impuestos aplicados a bienes y servicios (netos de subvenciones) a las rentas recibidas por los actores nacionales. Se llega así a la renta nacional neta. Si no se descuenta la depreciación se habla de renta nacional bruta.
- RENTA DISPONIBLE: de la renta nacional se deducen las partidas que no pueden ser gastadas (o ahorradas) por los individuos: impuestos directos, cotizaciones a los sistemas sociales, beneficios no distribuidos por las empresas y transferencias sin contraprestación recibidas por las familias.

Estos valores dan una idea de cómo de grande es una economía. Para determinar cómo de ricos son los habitantes del país hay que dividir el indicador en cuestión entre la población (**PIB per cápita**).

Medida de empleo: tasa de desempleo

Es el porcentaje de no empleados de la población activa de un país.

- DESEMPLEO FRICCIONAL: no todas las personas que dejan un empleo comienzan a trabajar al día siguiente.
- DESEMPLEO ESTRUCTURAL: puede existir desempleo y a la vez puestos libres que no se cumplen, porque los parados de una zona, por ejemplo, no están capacitados para ocupar los puestos para los que hay demanda.
- DESEMPLEO NATURAL: siempre van a existir desempleados.

Medidas de estabilidad

Inflación

Los precios son la referencia básica de una economía de mercado. Cuando cambian, y la resta monetaria de los consumidores no lo hace en la misma medida, el poder de compra varía (su renta real). Si los cambios en los precios son pequeños la situación de la economía en su conjunto se mantiene estable. Pero si son grandes los agentes comienzan a reacciones: se genera inestabilidad e incertidumbre.

Por ejemplo, como las deudas se estipulan en cantidades monetarias, un aumento generalizado de precios vuelve la devolución de la cantidad prestada menos gravosa en términos reales para el deudor e, inversamente, menos rentables para el acreedor (pues cuando reciba ese dinero podrá comprar menos bienes que los que hubiera podido comprar de no haber subido los precios).

Si los movimientos de precios llegan a ser bruscos, comienzan a darse movimientos especulativos y el ahorro se traspasa de las actividades productivas a valores refugio como los metales preciosos o los bienes inmuebles.

Si la economía es abierta (tiene contactos en el exterior), a los problemas internos se une la pérdida de competitividad en los mercados internacionales.

La inflación (aumento general y continuado de los precios) supone, por tanto, un peligro para la salud de la economía. Por aumento general de los precios se entiende que afecta a un buen número de bienes y servicios; por continuado, que se mantiene durante largos periodos de tiempo.

Dos formas básicas de medir la tasa de variación de la inflación:

1. **DEFLACTOR DE PIB:** se basa en la variación del PIB en dos años consecutivos. Se divide el PIB nominal entre el PIB real. Es exacto pero arduo.
2. **ÍNDICE DE PRECIOS DE CONSUMO (IPC):** variación del precio de una cesta de productos básicos. Se recurre normalmente a este. La relación de partidas y productos debe cambiarse a medida que evolucionan los usos y gustos de las sociedades. Existen algunas variaciones:
 - a. Tasa de variación de la inflación subyacente: se obtiene eliminando los alimentos no elaborados y los productos energéticos.

- b. IPC a impuestos constantes: elimina la influencia de una posible alteración de impuestos sobre el consumo.

Déficit público

Si los gastos superan a los ingresos existe déficit. Es una medida de estabilidad de la economía. El **presupuesto público** es el documento contable y financiero en donde se recogen las estimaciones de los ingresos que el Estado espera recibir y de los gastos que espera ejecutar, referidos a un ejercicio concreto (generalmente un año). También es un documento político. Incluye partidas de gasto e ingreso público y los saldos que resultan de su confrontación:

Los gastos del Estado

Se pueden clasificar en función del área a que se destinan, del órgano que los ejecuta o del objeto en que se emplean.

- OPERACIONES CORRIENTES: gastos para el funcionamiento del sector público (en personal o en bienes o servicios consumidos en su actividad), los gastos financieros y las transferencias sin contrapartida por parte de los receptores.
- OPERACIONES DE CAPITAL: gastos de capital (inversión real y transferencias de capital) y gastos de operaciones financieras.

Los ingresos del Estado

- IMPUESTOS
 - o Directos: están obligados (personas físicas o jurídicas) al pago contribuyentes concretos. Gravan la obtención de renta o la tenencia de riqueza de esos contribuyentes.
Un tipo particular son las cotizaciones sociales que gravan las rentas del trabajo. Son de cobertura social: sanidad y pensiones.
 - o Indirectos: gravan el uso de la renta, esto es, el consumo de bienes y servicios o la compra de determinados activos.
- TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS: cobra algunos de los servicios que presta o el aprovechamiento privado de dominio público.
- INGRESOS PATRIMONIALES (dividendos de empresas participadas, alquileres de propiedades públicas o intereses por préstamos concedidos)
- ENAJENACIÓN DE ACTIVOS

- TRANSFERENCIAS: cantidades recibidas sin contraprestación procedentes del sector privado, de otras administraciones o incluso de organismos supranacionales.
- EMISIÓN DE DEUDA PÚBLICA
- OTROS: loterías o recargos y multas.

El saldo presupuestario

El presupuesto registra forzosamente un equilibrio contable o equilibrio formal, ya que la columna de gastos debe ser siempre igual a la de ingresos. Se registra un déficit o un superávit cuando ciertos gastos son mayores (o menores) que determinados ingresos.

No existe una forma única de medir el déficit o superávit:

- DÉFICIT O SUPERÁVIT PRIMARIO se obtiene de comparar ingresos y egresos totales pero excluyendo en estos últimos los intereses de la deuda.
- CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN si se descuenta también el resto de gastos financieros (diferencia por tanto entre los ingresos totales y los gastos no financieros). Si a este resultado se le suma la variación neta de activos financieros, se llega a la CAPACIDAD O NECESIDAD DE ENDEUDAMIENTO, que nos dice si para atender las operaciones del ejercicio en curso es necesario endeudarse.
- DÉFICIT O SUPERÁVIT ESTRUCTURAL: indica la validez de la estructura fiscal si se estuviese en una situación de pleno uso de los recursos.
 - Déficit tendencial: circunstancias coyunturales normales.
 - Déficit discrecional: está vinculado a las políticas discrecionales del gobierno (las que aplican para influir en los ingresos o gastos públicos).
- DÉFICIT O SUPERÁVIT CÍCLICO O COYUNTURAL: impacto sobre ingresos y gastos públicos de las oscilaciones de la actividad económica, conjuntamente con posibles gastos extraordinarios puntuales.

Déficit exterior

Es el balance de transacciones internacionales. Una posición deudora permanente del país con respecto al exterior agotaría su reserva de divisas por lo que sería necesario desviar recursos para la compra de nuevas divisas o para el pago de los préstamos.

Las transacciones económicas entre los residentes de un país y el resto del mundo se registran en la balanza de pagos, que tiene tres subapartados:

- BALANZA POR CUENTA CORRIENTE
 - o Balanza de bienes y servicios: determina en el primer caso la diferencia de valor que hay entre las mercancías exportadas y las importadas y en el segundo la diferencia de valor entre los servicios que los residentes del país han realizado fuera de las fronteras y viceversa
 - o Balanza de rentas: recoge en ambos sentidos la remuneración de los factores productivos no residentes.
 - o Balanza de transferencias: recoge también en ambos sentidos las transferencias corrientes, es decir, las transferencias de bienes o de dinero que se realizan sin contraprestación
- CUENTA DE CAPITAL: registra transferencias de capitales y compraventa de activos intangibles (patentes, derechos de autor).
- CUENTA FINANCIERA: recoge inversiones (bonos, acciones, inmuebles) más otras partidas como préstamos, créditos comerciales, depósitos o derivados financieros.

La balanza de pagos siempre está en equilibrio. Pero cada una de las balanzas o de las cuentas ofrece un saldo independiente que puede ser positivo o negativo. Dos de estos saldos parciales son los que tienen un sentido económico más claro:

- o DÉFICIT O SUPERÁVIT COMERCIAL: parámetro destacado en cualquier análisis de la situación económica. No obstante, el dato que a veces se maneja, con más criterio, es la suma de los resultados de las balanzas comercial y de servicios.
- o CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DEL PAÍS: determinada por el saldo conjunto de la balanza por cuenta corriente y de la cuenta de capital. Si el saldo es negativo, los ingresos asociados a todos los movimientos recogidos en las dos balanzas no son suficientes para cubrir los pagos resultantes de esos movimientos, por lo que hay una deuda neta con el exterior que se compensa contablemente con el saldo de la cuenta

financiera. Si el saldo es positivo, el país es acreedor neto del resto de países considerados en conjunto.

Medidas de equidad: coeficiente de Gini

La principal medida de la equidad se refiere a la distribución de la renta o de la riqueza entre individuos. Este coeficiente se refiere a los ingresos, pero es el que se suele utilizar.

La igualdad total daría en un plano de coordenadas una recta de pendiente igual a uno. Pero no suele ser así, sino que nos da una curva convexa → curva de Lorenz. La recta puede tomarse como la hipotenusa de un triángulo isósceles, por su forma convexa cualquier curva de Lorenz entraría. El cociente entre el área del triángulo que queda por encima de la curva (entre la curva y la hipotenusa) y el área total del triángulo es el coeficiente de Gini. Oscila entre cero y uno. Cuanto más cerca está de cero, más repartidos están los ingresos. A veces se habla de índice: coeficiente multiplicado por 100.

4. Objetivos inmediatos

Resolver una externalidad o un caso de información asimétrica son acciones que no parecen guardar relación alguna con la evolución directa del PIB o de la inflación. No guardan relación directa con los objetivos derivados, pero sí indirecta. De hecho, la mayoría de las actividades públicas cotidianas tienen como finalidad conseguir un objetivo definido (inmediato).

5. Críticas a los indicadores utilizados

“Lo que medimos tiene efectos sobre lo que hacemos y si utilizamos el indicador equivocado, nos concentraremos en las cosas equivocadas”.

La calidad de los indicadores

PIB

- No contabiliza las actividades sin remuneración (economía sumergida, voluntariados, cuidados...)
- No permite distinguir el tipo de actividades productivas que lo conforman
- Tampoco considera el precio o la calidad de bienes y servicios
- Producción interior no es producción nacional: la globalización hace que la discrepancia entre PIB y PNB sea cada vez más amplia

- La distinción entre valores brutos y netos no es relevante: el PIB no considera la depreciación de los bienes de capital

Inflación

- No representa la evolución de los precios que abordan los diferentes grupos sociales
- No valora las variaciones en la calidad del producto

Tasa de desempleo

No dice nada de la calidad del empleo, medida en salario y en condiciones de trabajo.

Déficit público

No existe un criterio unívoco para la determinación de su cuantía, por lo que depende de la consideración o no de determinadas partidas. Incluso abre la puerta a la contabilidad pública creativa.

Coefficiente de Gini

- Ingreso no es igual a la renta (economía informal o agraria)
- No es unívoco, puede dar lugar a dos curvas de Lorenz muy diferentes

Crecimiento versus Desarrollo sostenible

Una primera crítica que se le puede hacer al PIB es su incapacidad para valorar la sostenibilidad de una economía. No sabe de externalidades y se construye con precios de mercado y no con precios sombra (que incluirían costes de oportunidad).

Es necesario elaborar una **contabilidad ambiental**. Las Naciones Unidas acordaron unos estándares → sistema de contabilidad ambiental y económica. Se propone como base para la creación de una cuenta satélite de las cuentas nacionales convencionales. Pretende medir:

- ❖ Agotamiento de los recursos naturales
- ❖ Contaminación y degradación ambiental
- ❖ Gastos de protección ambiental
- ❖ Recuperación de entornos degradados

Sin embargo, complementa pero no reforma los indicadores presentes. Aunque se ha hablado de la creación de un PIB verde, los dos indicadores metodológicamente más desarrollados son:

Ahorro neto ajustado: corrige el ahorro nacional neto considerando de un lado las inversiones en capital humano (medido por los gastos en educación) y del otro el uso de los recursos no renovables y los daños causados por la emisión de dióxido de carbono y partículas nocivas. Si el resultado final es negativo, el uso de los recursos naturales y el daño producido por la contaminación están incluso superando a la generación de capital físico y humano: se desahorra.

Índice integrado de riqueza: determina el valor social de los bienes de capital de una economía. Los bienes se clasifican en:

- Capital natural
- Capital producido
- Capital humano

Estas categorías están ajustadas por tres factores:

- Daños de la polución
- Fluctuaciones en el precio del combustible
- Productividad total de los factores

Es importante su evolución en el tiempo.

Crecimiento versus Calidad de vida

“Una de las razones por las que la mayor parte de la gente percibe que está peor, aunque el PIB medio suba, es porque efectivamente está peor”. Hay que indagar no solo en el tipo de actividad que lo promueve, sino en las causas que están detrás de algunos movimientos del PIB. Parece además obvio que el grado de equidad cuenta.

Más allá de medidas cualitativas, la calidad de vida depende de cuantitativas: vía por la que se obtienen los ingresos, salud, actividades personales y ocio, entorno físico y social, grado de inseguridad física y económica... Son factores difíciles de medir, pero hay indicadores:

- **ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO:** combina el PNB per cápita con otros dos parámetros: “vida larga y saludable” (esperanza de vida al nacer) y un llamado índice del conocimiento (años promedio y esperados de escolaridad)
- **ÍNDICE DE BIENESTAR ECONÓMICO SOSTENIBLE:** suma consumo privado, gasto público (sin defensa y seguridad), inversión y el valor de los servicios producidos y consumidos en el hogar. Descuenta el llamado coste de degradación ambiental y la depreciación del capital natural.
- **ÍNDICE DE PROGRESO REAL/ ÍNDICE DE PROGRESO AUTÉNTICO:** mejora el anterior incorporando distribución de la renta, valor de las actividades de voluntariado o tiempo de ocio en relación a la jornada de trabajo) y elimina los costes de los delitos o de los desplazamientos al trabajo.
- **ÍNDICE PARA UNA VIDA MEJOR:** contempla empleo, ingresos, vivienda, comunidad, educación, equilibrio laboral-personal, medio ambiente, compromiso cívico, salud, satisfacción ante la vida y seguridad.

TEMA 4: LOS INSTRUMENTOS DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL ESTADO

Las políticas económicas pueden ser:

- Horizontales: afectan a la totalidad de la actividad económica
- Sectoriales, centradas en un ámbito concreto

2. Los ingredientes de las políticas económicas

Herramientas del Estado para actuar sobre la economía:

1. **ACTUACIÓN DIRECTA:** pretenden asegurar un resultado final preciso
2. **INDIRECTA:** se establecen unas condiciones que restringen u orientan la actividad del mercado que, no obstante, mantiene su autonomía
3. **ACUERDOS PÚBLICO-PRIVADOS:** el Estado se pone al mismo nivel que uno de sus actores privados con lo que negocia un acuerdo para realizar una actividad.

Suministro directo de bienes y servicios

El Estado es oferente de bienes y servicios. A veces el organismo o institución está imbricado en la propia administración, mientras que en otros casos se crean empresas autónomas de propiedad pública. Entre estos extremos cualquier opción intermedia es factible.

La obligación del pago es más frecuente en los casos en que el bien tiene un límite en el número de personas que pueden disfrutar de él sin rivalidad. La oferta pública es limitada y se articula un mecanismo de selección.

Suministro público tampoco significa monopolio, aunque sí es cierto que cuando un servicio se considera monopolio natural comúnmente es del sector público.

Intervención directa en mercados

Es la actuación que altera el resultado del intercambio que un mercado generaría espontáneamente, es decir, se fijan precios y cantidades. Lo normal es precio único y la cantidad máxima.

Puede aplicarse de modo particular a ciertos oferentes: producto importado.

La fijación del tipo de interés aplicado en determinadas operaciones básicas condiciona los tipos de interés aplicados en muchas otras transacciones financieras o comerciales. Del mismo modo, no es infrecuente el establecimiento de un tipo de cambio concreto de la moneda nacional con respecto a otras divisas.

Regulación

Incluye toda aquella norma que condiciona de algún modo la actividad económica. Pueden tener muy diferente rango legal. La distribución de competencias entre los diferentes niveles de la administración decide quién tiene la responsabilidad o simplemente la posibilidad de regular una actividad concreta.

Cuando la regulación sectorial es especialmente compleja, existen órganos especializados, como un regulador de la Bolsa o una oficina que se ocupa de los derechos de los consumidores.

Puede aplicarse *ex ante* (demostrar que cumplen la norma de manera previa a comenzar la actividad) o *ex post* (se establece una sanción si se descubre un incumplimiento).

Existe un sistema que las respalda y asegura su cumplimiento. Las sanciones son un aspecto más de la regulación: pueden ser económicas, limitar la actividad o, en el extremo, pueden conllevar la prohibición de continuar ejerciéndola.

Exacción

Los impuestos se utilizan como herramienta para influir selectivamente en actividades económicas.

Un caso particular de tasación con finalidad concreta son los impuestos correctores o impuestos pigouvianos, que pretenden corregir la situación causada por una externalidad negativa. Se emplean sobre todo en el control de actividades contaminantes.

Ayudas y subsidios

Pueden concederse sin ligarlos a un fin específico a personas o entidades que cumplen ciertas condiciones. Es más habitual, sin embargo, que la ayuda esté supeditada a ser utilizada con un propósito concreto. Puede ser monetaria o en especie. También pueden consistir en una cantidad fija, un porcentaje de coste de la actividad o incluso estar condicionada a la aportación del beneficiario.

Se ofrecen en circunstancias especiales: colectivo al que se quiere tratar de forma distinta, situación que se quiere revertir o aliviar o por querer fomentar o impulsar una actividad (se incluyen casos en los que la actividad podría ser incluso inviable de no ser por el apoyo público, como en el caso de los monopolios naturales en que el servicio es ofrecido por una empresa privada).

Incentivos no monetarios

Existen vías mediante las que el Estado puede influir sobre una parcela de la economía sin que ello suponga dictar normas ni crear impuestos ni conceder ayudas. Ejemplos: establecimiento de denominaciones de origen, campañas de publicidad institucional...

Acuerdos público-privados

El Estado no utiliza su poder coercitivo. Lo habitual es rubricar los términos en un contrato, que se somete al derecho privado y no público.

3. Políticas de organización de la actividad económica

Es necesario fijar un conjunto mínimo de reglas del juego y asegurar además que estas se cumplen. La neutralidad no es posible: no existen normas vacías de contenido ideológico:

Política de protección de la propiedad privada

Sin propiedad privada, la economía de mercado no es posible. La delimitación de los derechos de propiedad y la organización de un mecanismo que los tutele es la primera estructura necesaria en la organización de una economía mixta.

El derecho a la propiedad no es absoluto ni inviolable. El Estado puede despojar a una persona (física o jurídica) de un bien mediante un expediente de expropiación o incluso privatizar una industria entera. También puede limitar la transmisión de ciertos bienes concretos (ej.: uranio). No solo están protegidos los bienes tangibles: propiedad intelectual.

Política de defensa de la competencia

La teoría económica dice que la competencia beneficia a los consumidores, pues a mayor competencia más se reduce el precio y más oportunidades de elección existen. La competencia, sin embargo, no conviene a las empresas. Legislaciones antimonopolio:

- I. PERSECUCIÓN DE LOS ACUERDOS COLUSORIOS. **Colusión** es todo pacto informal (o incluso tácito) entre dos o más empresas que persigue impedir o restringir la competencia, bien sea limitando la pugna entre las propias empresas colusoras, bien poniendo en práctica acciones conjuntas que entorpezcan la actividad de terceras personas. El término cártel se emplea a veces para describirlo, aunque normalmente cuando se implican varios países. Las multas son la acción punitiva más común.
- II. PROHIBICIÓN DE LAS CONDUCTAS ABUSIVAS Y POSICIONES DOMINANTES DE MERCADO: es una única empresa la que pone en peligro la existencia de una competencia suficiente en el mercado en cuestión porque tiene un poder significativo en el mercado (como en la colusión).
Como regulación *ex ante* se pueden imponer obligaciones a aquellas empresas que en el análisis de mercado haya sido calificadas como tal sin necesidad de ulteriores comprobaciones.
Existe una excepción en que las barreras a la competencia se consideran legítimas: posesión de una patente.
- III. VIGILAR LA CONCENTRACIÓN DEL MERCADO: toda compra o fusión entre empresas que dé como resultado una reducción del número de oferentes en un mercado determinado o que concentre en una única compañía un

porcentaje significativo de las ventas o de la producción debe ser comunicada antes de realizarse y está sometida a supervisión. La actuación pública es meramente preventiva porque nunca se ha llegado a producir un comportamiento ilícito.

Política laboral

Formada por el conjunto de normas que regulan las relaciones en el mercado de trabajo. No confundir con la de empleo. Puede establecer horarios, condiciones de acceso, requisitos de salubridad, niveles salariales, costes del despido, obligación de pago de seguros sociales... En general, ordena cualquier aspecto de la relación entre patronos y asalariados.

La vigente minimización de la política laboral se el trasfondo de lo que se conoce con el eufemismo de FLEXIBILIZACIÓN del mercado de trabajo.

Política de protección del consumidor

Conjunto de actuaciones públicas destinadas a amparar a consumidores o usuarios. El área primordial es la REGULACIÓN, que otorga y salvaguarda ciertos derechos. Se refuerza en la compra de productos considerados sensibles (alimentos, juguetes, productos farmacéuticos y financieros). Puede completarse con medidas adicionales, en particular en el campo de la educación.

Política medioambiental

Mantiene las condiciones que aseguren la continuación de la propia actividad económica. La destrucción del entorno amenaza dicha continuidad y su protección, por tanto, no debería ser una política particular, sino formar parte misma de la actividad económica.

Su medida más visible es la LIMITACIÓN DE LA EMISIÓN DE GASES TÓXICOS, pero no menos importante es DETENER LA DEFORESTACIÓN, LA CONTAMINACIÓN DE ACUÍFEROS Y OTROS MEDIOS ACUÁTICOS, LA DESTRUCCIÓN DEL LITORAL Y, EN GENERAL, LA DEL SUELO.

Las dos herramientas más utilizadas son la normativa (prohíbe o condiciona determinadas prácticas industriales o agrícolas) y la impositiva (impuestos específicos). Hay otras vías alternativas o complementarias: evaluación previa del impacto ambiental, auditorías ambientales, educación...

Hay intentos de introducir mecanismos de mercado en la política medioambiental, como los permisos negociables de emisión.

4. Políticas de impulso de la actividad económica

El aumento de la capacidad productiva se puede lograr mediante un incremento de los recursos o mediante un uso más eficiente de los mismos. Modernamente se habla de recursos naturales, capital físico y humano y se añade la tecnología.

Política de infraestructuras

Forma capital físico que se considera vital para el progreso de toda la economía.

Muy cara: la iniciativa privada no está interesada en realizarla o al menos no con las características que el Estado pretende, por lo que se involucra de diversas maneras en la construcción, mantenimiento y mejor.

Capital físico básico: áreas de transporte, energía, infraestructura hídrica y telecomunicaciones. Todas tienen una política sectorial propia.

En ocasiones es el Estado el que se responsabiliza de todas las etapas, pero es el área donde más acuerdos público-privados se producen.

Política de formación y capacitación

El capital humano, es decir, las capacidades y aptitudes que el trabajador aporta es parte fundamental del progreso de una economía y más en nuestras sociedades del conocimiento. Recientemente gana importancia la formación para el emprendimiento. Se solapa con la política educativa.

Política de investigación y desarrollo

Las políticas de investigación y desarrollo (I+D+i) comprenden el conjunto de actividades destinadas a aumentar el conocimiento científico y técnico así como a aplicar los resultados de este conocimiento a nuevos productos o procesos industriales. El fin sería obtener una VENTAJA COMPARATIVA que se pueda hacer valer en el mercado frente a la competencia internacional.

Tiene una vertiente puramente pública y otra de impulso de las actividades de innovación de las empresas, como las incubadoras públicas de empresas.

Política para el desarrollo de la sociedad de la información

La adaptación de la economía al nuevo paradigma impuesto por el advenimiento de la sociedad de la información es factor clave en toda promesa de desarrollo de futuro.

Es de propósito horizontal: su utilización no está constreñida a ningún sector concreto. Se pretende avanzar hacia la digitalización y revertir la brecha digital:

- Programas para el acceso a la infraestructura: relacionada con la política general de infraestructuras y con la política sectorial de telecomunicaciones.
- Programas para la incentivación del uso: planes de formación y se preocupan de concienciar acerca de la utilidad de las transacciones telemáticas → administración electrónica

La calificación de la política para el desarrollo de la sociedad de la información como política de impulso de la actividad parte de la convicción de que la digitalización de la economía y el cierre de la brecha digital tendrán un efecto en la economía si no en el corto plazo, sí en el medio y largo. Hay un componente de política social.

Políticas de desarrollo

Conjunto de recetas que se sugieren (normalmente desde organismos supranacionales) a los países pobres o se autoaplican ellos mismos para intentar inducir un crecimiento económico y una modernización social y política. Suelen incluir reformas del sector público, privatizaciones, compromisos de apertura de mercados y de reconversión industrial y modificación de legislación. Algunas ya en desuso son los planes plurianuales de las economías planificadas. En los países desarrollados las políticas estratégicas de largo plazo son cada vez más infrecuentes frente al cortoplacismo marcado por el ciclo económico y por el electoral.

5. Políticas de ajuste macroeconómico

Son anticiclos económicos. Su fin es lograr un crecimiento de la economía suave y mantenido en el tiempo. Estas son políticas económicas fundamentales.

Política fiscal

Consiste en la alteración intencionada de los gastos o ingresos públicos para:

1. Impulsar el crecimiento de la economía, vía estabilización o corrección de los desequilibrios que pudiera mostrar
2. Redistribución

La política fiscal como estabilizadora de la economía

El gasto del sector público genera renta directamente (por los salarios que paga) e indirectamente (por los bienes y servicios que adquiere). Esta renta o parte de ella se

consume en la compra de más bienes y servicios creando así una cadena de gasto → *efecto multiplicador*.

En los periodos recesivos o depresivos lo que se busca es impulsar la demanda. Durante los periodos expansivos, cuando el crecimiento de la demanda macroeconómica produce tensiones inflacionarias, la recomendación sería la inversa: contener el gasto público, aumentar los impuestos.

A la regla general del funcionamiento de la política fiscal anticíclica se le han realizado varias matizaciones:

- En rigor, solo es política fiscal la acción pública discrecional. Y es que existen los llamados estabilizadores automáticos de la economía, que funcionan sin necesidad de intervención externa.
- Las políticas expansivas solo son eficaces si la economía se encuentra lejos de su nivel de producción potencial. De no ser así, recalentamiento de la economía derivado del aumento de los precios.
- Los instrumentos concretos puede ser insuficientemente selectivos: puede haber cuellos de botella en la economía nacional o en la mundial. La solución pasa por medidas fiscales dirigidas a objetivos muy concretos.
- Pueden producir efectos no solo en el lado de la demanda, sino también en el de la oferta. Por ejemplo, si la modificación de impuestos afecta a factores de producción, la utilización de estos factores en las actividades productivas puede alterarse y hacer variar así los resultados esperados.

La curva de Laffer pretende mostrar cómo varía la recaudación fiscal al modificar los tipos impositivos: el incremento de estos no siempre conlleva un aumento de la recaudación fiscal.

- Una crítica total al uso de la política fiscal es la que resulta de la teoría de las expectativas racionales. Si los agentes son capaces de anticipar los movimientos del gobierno, tomarían acciones que volverían ineficaz la política fiscal → equivalencia ricardiana.

Una versión menos radical es la defiende que personas y empresas, si no anticipan totalmente, sí tienen al menos una percepción de cuál es la orientación que se va a dar a la política fiscal y toman acciones acordes con esta percepción.

- Hay un déficit posiblemente asociado a las medidas de política fiscal:

- Efecto desplazamiento de la inversión: si el sector público tienen necesidad de endeudarse, debe recurrir a los mercados de crédito y se hace así con una parte del ahorro que no puede destinar a otros fines
- Admisibilidad o no del déficit público continuado: puede derivar en una deuda pública que alcanza una cuantía, comparada con el PIB, significativa

Los efectos de la política fiscal: la deuda del sector público

El déficit público es uno de los mayores elementos desestabilizadores de la economía. El indicador que marca la gravedad de la situación es el porcentaje del PIB que la deuda representa.

Se puede llegar a un largo periodo de recesión porque la estructura de gastos e ingresos es inadecuada (déficit estructural) o porque el tipo de interés de la deuda es elevado. No hay ninguna pauta que indique qué ratio de deuda se considera insostenible. Depende de la propia composición de la deuda, de su origen, del tipo de interés, de la evolución previsible de la economía, de la posibilidad de refinanciación y de la evolución de la inflación.

El tipo de interés al que los países consiguen financiación es, de forma un tanto perversa, más elevado cuanto mayor es la deuda por lo que sí es cierto que, alcanzado cierto punto de dependencia de la financiación externa, la reducción de la deuda se hace ineludible. Si se decide paliar el problema de manera inmediata hay tres opciones: aumentar los ingresos, reducir el gasto o reestructurar o renegociar la deuda. También se puede imprimir dinero para afrontar el pago (“señoreaje”), aunque produce desequilibrios. Si lo que se quiere es revertir la situación y que no vuelva a producirse en el futuro, la receta incluye restricciones en la forma de financiar el déficit y leyes de presupuesto equilibrado que implantan limitaciones para modificarlo durante el ejercicio y techos de gasto de algunas partidas.

La política fiscal como instrumento de redistribución

La exacción es una herramienta básica para influir selectivamente en el reparto de la renta. El sistema será progresivo si paga más quien más tiene y regresivo si es al revés o simplemente si pagan lo mismo personas con diferentes rentas. Esta distinción puede hacerse también para impuestos concretos.

El impacto final de un impuesto no es siempre inmediato. Las interdependencias entre mercados son sutiles. Los resultados obtenidos haciendo uso de la cláusula *ceteris paribus*¹ no son obviamente los mismo que los que se generan en la siempre dinámica economía real.

Otra cuestión conexa es si un plan de justicia social vía impuestos puede o no alterar los incentivos para realizar o dejar de realizar ciertas actividades. Todo impuesto genera una distorsión pues interfiere en las decisiones de los agentes. Una condición adicional para maximizar la eficiencia es que los impuestos sean a tanto alzado, es decir, una cantidad fija que no dependa de contingencias ni de situaciones concretas y que tampoco puede ser alterada por la reacción de los agentes ante dicho impuesto.

La eficiencia es precisamente el argumento principal que utilizan los contrarios a utilizar la imposición con objetivos redistributivos. Se arguye que la posible ganancia por esta vía se contrarresta con la pérdida de eficiencia, pudiendo llegarse a un resultado de suma negativa. OKUN propuso la imagen del cubo agujereado. Podría cerrarse uno de los agujeros si los impuestos cumplen tres requisitos técnicos:

1. Facilidad de recaudación
2. Sencillez
3. Flexibilidad

La composición del gasto público tiene indudablemente también incidencia en los recursos.

Ligado al gasto está el aspecto intergeneracional de la redistribución. No ocurriría si se cumple la equivalencia ricardiana (basada en las expectativas racionales, supone que las familias dejarán herencias a sus hijas lo suficientemente grandes como para compensar los impuestos que los hijos deberán pagar por ellos). Existe una regla que se ha propuesto como **principio de equidad intergeneracional** (“regla de oro”): que la financiación de los gastos corrientes se realice con impuestos y la financiación de los gastos de inversión con deuda.

¹ Permaneciendo el resto constante.

Política monetaria

La estabilidad de los precios es una de las condiciones que se estiman necesarias para el correcto funcionamiento de una economía. Es necesario controlar la cantidad de dinero en circulación o el tipo de interés.

La ejecutan los **bancos centrales**. Suelen ser órganos independientes del ejecutivo. Se persigue que en ningún caso se permita manejar la cantidad de dinero que circula en la económica con fines interesados y cortoplacistas. Se debe a la desconfianza de los gobiernos en sí mismos.

OFERTA MONETARIA

Se definen una serie de agregados monetarios que parten del efectivo (dinero legal o base monetaria) e incluyen progresivamente otros activos cada vez menos líquidos. Dinero no es solo el conjunto de billetes y monedas en circulación.

Si se inyecta dinero en la economía, se espera que haya presión al alza sobre los precios. En este caso es una POLÍTICA EXPANSIVA. Si se extrae dinero, los precios deberían bajar. Entonces es RESTRICTIVA.

Para aumentar la oferta monetaria se puede aumentar la base monetaria, se puede reducir el porcentaje de depósitos que los bancos han de mantener en caja para atender las peticiones de sus clientes (coeficiente legal de caja) o bien se recurre a operaciones de mercado abierto. Estas son operaciones en las que el banco central compra o vende títulos. La venta supone un drenaje de liquidez. La compra de títulos de deuda pública incrementa la liquidez existente en el sistema.

SU PRECIO

El aumento de los tipos de interés supone una política monetaria restrictiva, una reducción, una expansiva. No existe un único tipo de interés, ni siquiera oficial.

La eficacia de la política monetaria es probablemente una de las cuestiones más controvertidas de entre todas las que se plantean en los ajustes macroeconómicos. Mientras que para algunas escuelas de pensamiento su papel debería estar subordinado al de la política fiscal, para otras es clave en la evolución de los principales indicadores macroeconómicos.

El PARADIGMA ECONÓMICO NEOCLÁSICO considera que la cantidad de dinero es a largo plazo ineficaz para modificar las variables reales de la economía pero determina el nivel de precios. Los gobiernos deberían abstenerse de intervenir discrecionalmente en los mercados monetarios para ceñirse a una regla de actuación: en el pasado la regla era mantener una tasa de crecimiento constante de la oferta monetaria y hoy es mantener una tasa constante de inflación.

Los CRÍTICOS CON LA APLICACIÓN INFLEXIBLE DE ESTA REGLA argumentan que la tasa de inflación no debe ser el objetivo último sino que debería acomodarse a lo que fuera más conveniente considerando el momento del ciclo económico. Como la inflación puede tener varias causas, se relativiza su significatividad.

Política comercial

Obtener superávit en la balanza comercial es uno de los objetivos derivados que los Estados se marcan. El objetivo final es que mediante ese superávit llegue mayor prosperidad al país en forma de crecimiento de la economía y creación de empleos.

La política comercial tradicional

Los países tienden a especializarse en la producción y exportación de aquellos bienes en los que son comparativamente más eficientes que los demás países, es decir, en aquellos bienes que fabrican con menor coste relativo.

No se habla de que el coste absoluto sea el mínimo de todo el planeta → TEORÍA DE LA VENTAJA COMPARATIVA. Hay una mayor dotación de los factores necesarios para producir ese bien concreto. Los países se especializan en aquellas industrias que hacen uso de los recursos que poseen.

El fundamento original de la política comercial es, por tanto, en esencia, la incredulidad acerca de los beneficios anunciados del libre mercado o bien el intento de revertir la parte no deseada de sus efectos.

Conjunto de acciones para frenar importaciones y favorecer exportaciones:

Protección de los sectores productivos nacionales frente a las importaciones

Un **arancel** es un impuesto que grava las importaciones. Pueden ser fijos o *ad valorem*. Puede estar disfrazado en forma de tarifas por servicios de inspección u otros servicios aduaneros.

Se justifican cuando utilizan empresas extranjeras utilizan recursos ilícitos: venden por debajo del precio normal o incluso del precio de coste (*dumping*).

Son el instrumento más antiguo de política comercial. Tradicionalmente eran una fuente primordial de ingresos para los Estados. Su importancia ha disminuido radicalmente en los tiempos modernos, principalmente porque los acuerdos de comercio restringen su uso.

Larga lista de barreras no arancelarias cuyo uso puede estar también prohibido (o al menos condicionado):

- CUOTAS DE IMPORTACIÓN: restricciones en la cantidad que se puede importar de algún bien. Una forma común de articular una cuota es mediante la concesión de licencias. Una variante es la restricción voluntaria de la exportación.
- EMBARGO: impide el comercio de un tipo de bien particular independientemente de su origen o destino o bien puede imponerse para ciertos productos provenientes de, o suministrados a, determinados países.
- EXIGENCIA DE CONTENIDO LOCAL: impone una fracción (en unidades o en valor) del producto final sea producida dentro del país.
- INTERPRETACIÓN O APLICACIÓN CON RIGOR EXCESIVO DE NORMAS QUE A PRIORI TIENEN UN PROPÓSITO LEGÍTIMO: disposiciones sanitarias y fitosanitarias, normas de calidad, derechos de propiedad intelectual o industrial, denominaciones de origen...
- Otras medidas:
 - Obligatoriedad de emplear ciertos canales de comercialización o de contratar con revendedores autorizados
 - Imposición de tomar un seguro determinado
 - Restricciones para el manejo de divisas
 - Utilización de todo tipo de estrategias que crean demoras administrativas y burocráticas en las aduanas

Impulso de las exportaciones

De MANERA DIRECTA, la exportación se impulsa otorgando subvenciones, rebajas impositivas o ayudas al crédito a las empresas que venden en el exterior.

De MANERA INDIRECTA, cualquier actuación dirigida de modo genérico a reducir los costes de producción de las empresas nacionales redundará en un aumento de su capacidad de venta en el exterior. Las fórmulas tradicionales se dirigen a la contención de salarios y a la introducción de mayor competencia en los mercados. A partir de los años cincuenta del siglo pasado, con la popularización del término productividad, son las políticas para el impulso de la productividad. Otro modo son las campañas de publicidad.

Política de tipo de cambio

Si hay un factor que determina la magnitud de los intercambios con el exterior, ese es el tipo de cambio de la moneda propia respecto a las demás monedas. El control de (o al menos sobre la influencia de) el tipo de cambio constituye la política de tipo de cambio o política cambiaria.

El tipo de cambio es fijo cuando la relación del cambio de una moneda por otra lo es. Con cambio fijo, cuando se pretende hacer más baratos los productos nacionales y más caros los extranjeros → DEVALUACIÓN. Cuando, por el contrario, la moneda nacional se fortalece con los nuevos tipos de cambio → REVALUACIÓN.

Lo más frecuente es que el tipo de cambio sea flexible. Mercado de divisas: mercado para la compraventa de monedas. Los precios fluctúan en función de numerosos factores. Entonces se habla de apreciación o depreciación de una moneda respecto a otra. En realidad no es puro y es más conveniente hablar de tipos de cambio flexibles intervenidos. Los gobiernos a veces actúan directamente o maniobran en sus propios mercados monetarios. Los bancos centrales a veces realizan operaciones internas a la vez que externas para neutralizar este efecto. A esta acción se le denomina intervención “esterilizada” en el mercado de divisas.

Hay que referirse también a la situación en que varias naciones forman un bloque comercial (o al menos tienen fuertes lazos comerciales entre sí) y uno de los socios tiene una divisa fuerte. Se tiene entonces una situación híbrida con un tipo de cambio casi fijo con un conjunto de divisas (las pertenencias al bloque) y flexible con el resto.

Política de rentas

Solo se usa en circunstancias que pueden considerarse excepcionales. Generalmente esta excepcionalidad es una inflación elevada que no se está pudiendo

controlar con los mecanismos tradicionales. El gobierno puede tomar la iniciativa de fijar algunos precios. No siempre se llega al extremo de realmente concretar los salarios.

6. Políticas sociales

Definen la dimensión y alcance de su estado de bienestar: una sociedad más cohesionada y con menos desequilibrios. Existen vínculos, incluso solapamientos, entre algunas de ellas.

Política de previsión social (seguridad social)

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, la seguridad social es “la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes de trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia”. Se basa en prestaciones en especie o monetarias (de duración determinada o vitalicia).

Suelen estar financiados con impuestos pagados por la población ocupada. Existe solidaridad intergeneracional. El aumento de la esperanza de vida unido al descenso de la natalidad y a unas tasas de desempleo elevadas ponen en peligro la sostenibilidad del sistema.

Los sistemas de previsión social convierten el riesgo individual en colectivo. La sustitución de los sistemas públicos nunca puede ser total pues mientras estos tienen una vocación universal, otras alternativas solo alcanzan a una parte de la población (por ejemplo, la ocupada).

Política de salud

Está ligada a la de previsión social. Si efectivamente individuos y hogares de una sociedad tienen asegurado el acceso al servicio médico y, de ser así, se trata de un acceso universal, cuasiuniversal o no, la cuestión es que puede existir un servicio público de salud o no. puede ser gratuito o exigir algún tipo de pago. Puede ser totalmente público, privado con algún tipo de concierto o mixto (que puede delimitarse o no a ciertos servicios o a un ámbito geográfico circunscrito). Pueden existir también alianzas público-privadas.

Política educativa

Se encarga de organizar el sistema educativo de un país. No es neutra y viene determinada por la extensión y calidad del sistema y por las condiciones de acceso al mismo.

¿Quién enseña?: pública (facilita y organiza los espacios), privada o mixta, a su vez articulada a través de muy diferentes acuerdos o conciertos. No significa que por ser pública será gratuita. La gratuidad es siempre más probable en las primeras etapas del sistema (educación básica).

¿A quién se enseña?: es frecuente que se establezca un tramo en que la educación sea obligatoria, el acceso a ese tramo suele ser universal. Cuando el sistema no lo es, la norma debe especificar los criterios de selección de alumnos. Es común que se establezca un sistema de becas.

¿Qué se enseña?: normas que definen la estructura y organización de cada plan de estudios.

Política de empleo

Conjunto de acciones destinadas a ayudar a aquellos que están fuera del mercado laboral o que están en riesgo de quedar fuera. Las políticas activas de empleo pretenden facilitar el acceso a un puesto de trabajo. Las políticas pasivas de empleo pretenden que las personas desempleadas mantengan un cierto nivel de ingresos, como prestaciones o subsidios. Forman parte de la política de previsión social. No afectan al mercado de trabajo.

Las políticas activas sí pretenden adecuar la oferta de trabajo a lo que demanda el mercado cuando existe desempleo estructural. Los beneficiarios son siempre personas aunque, indirectamente, se beneficia a las empresas. Actuaciones posibles:

- FORMACIÓN: básicamente de tipo práctico
- FACILITACIÓN DE LA MOVILIDAD (políticas migratorias: interior o internacional)
- CULTURA EMPRENDEDORA Y ESPÍRITU EMPRESARIAL
- MEDIDAS IMPOSITIVAS (reducción de las cargas pagadas por las empresas cuando contratan a trabajadores con un perfil determinado o reducción de la tasa pagada para el alta de trabajadores autónomos)

- OBLIGACIONES NORMATIVAS (exigencia de contratar a una persona discapacitada por cada determinado número de trabajadores...)

Política territorial

Es ambiguo: puede hacer referencia a la organización del territorio en términos político-administrativos, a las políticas de planificación y ordenación del territorio (simplificando mucho, a qué uso se dedica el suelo; actividad esta que podría catalogarse como política de ordenación) pero también a las políticas de cohesión entre diferentes regiones o entre diferentes áreas de una misma región.

Aquí se incluyen las actuaciones que pretenden paliar los problemas de las comarcas deprimidas económicamente o que presentan características que hacen difícil el desarrollo de nuevas actividades económicas o el mantenimiento de las existentes. Se articula creando capítulos especiales en las políticas de impulso, en otras políticas sociales o en las políticas sectoriales. Las acciones precisas atienden en cada caso, claro está, a las circunstancias exactas que hacen necesario el trato diferenciado.

El fin perseguido es doble: atender los problemas presentes, pero también lograr que, en el medio plazo, estos lugares que en general están amenazados de despoblación, dispongan de los servicios y oportunidades económicas suficientes para fijar en ellos a los actuales moradores o incluso para atraer nuevos residentes.

Política de vivienda

Pretende asegurar el acceso a la vivienda a una serie de colectivos que pudieran tener dificultades para encontrar casa. Herramientas:

- OFRECERLA DIRECTAMENTE: vivienda pública “de protección oficial”
- REGULACIÓN: condiciones de venta, de alquiler, fijar precios...
- DESGRAVACIONES O RECARGOS EN LOS IMPUESTOS

Otras políticas sociales

Hay colectivos que requieren una atención específica. A través de políticas se trata de afrontar de modo coherente y comprensivo sus desventajas o necesidades particulares:

- POLÍTICA DE GÉNERO: situación laboral (incluyéndose compatibilidad maternidad trabajo). Violencia en la pareja. Retiro de mujeres que no han trabajado fuera del hogar.

- POLÍTICA DE JUVENTUD
- POLÍTICA DE ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES
- Discapacitados, minorías étnicas, excluidos sociales, inmigrantes y víctimas de adicciones

También: política de familia, política cultural o política deportiva.

7. Políticas sectoriales

En determinados sectores de la economía, el Estado no se resigna a conformarse con los resultados que la mera operación del mercado produzca. Ello es así, lo más frecuente, porque tales sectores se consideran claves en la economía del país, pero también porque el libre juego del mercado podría poner en peligro los recursos que la propia actividad utiliza. Ej.: suministros esenciales, política de transporte, política industrial, política agrícola, política pesquera o política turística.

Herramientas (aunque abarcan prácticamente todo el muestrario descrito antes):

- Cuando se pretende que la cobertura sea universal, muchas empresas públicas subsisten para dar servicio en las áreas desatendidas por las empresas.
- La regulación es en la actualidad la herramienta principal de actuación pública en prácticamente todas las políticas sectoriales: licencia para actuar, ciertas condiciones que la actividad ha de cumplir, imponer obligaciones de servicio público, etc.
- La imposición, exención o reducción de impuestos, el otorgamiento de subvenciones y todo tipo de ayudas, la fijación de precios de venta o de precios mínimos o máximos y los acuerdos contractuales con el sector privado son todas ellas opciones para lograr que el mercado se comporte de una forma más acorde con lo que el responsable de la política pública considera apropiada para el país.

8. Coordinación y subordinación de políticas

Rara vez las políticas económicas responden a un único objetivo. La conexión entre políticas queda además reforzada (y se vuelve a la vez más compleja) por el hecho de que los objetivos que persigue la actuación pública en la economía no solo están entrelazados sino que en ocasiones son imposibles de conseguir a la vez.

Conclusiones:

1. Las diferentes políticas no son piezas aisladas sin relación entre ellas. Forman parte de una única maquinaria y es necesario que funcionen de modo armonizado. Toda política económica debe estar en línea con la concepción general de cuál debe ser el papel del Estado en la economía.
2. Se debe decidir cómo distribuir y en qué emplear los recursos escasos con que se cuenta. El acierto en las decisiones y una buena gestión son claves para lograr que los resultados finales se aproximen a los deseados.

TEMA 5: CONCLUSIÓN, ¿ESTADO O MERCADO?

Las conclusiones en economía dependen de quien las emite. Otra cosa evidente: el papel del Estado como alternativa al mercado se ha derivado de las carencias que este presenta como medio de organización de la vida económica. Pero hasta ahora no se ha considerado si ese papel pudiera estar limitado por sus propias carencias.

2. La actuación pública en la economía: objeciones a priori

Las limitaciones en la toma colectiva de decisiones

No existe una definición única de **bienestar social**: no es posible medir las utilidades individuales y menos aún determinar una utilidad agregada. De los procesos de toma de decisiones se ha ocupado la **teoría de la elección colectiva o elección social**. Su intención principal es entender cuáles son los mecanismos por los que se rigen las sociedades democráticas.

NICOLÁS DE CONDORCET (siglo XVIII) mostró las limitaciones del proceso de votación: el orden en el que se presentan las alternativas a los votantes y el propio procedimiento de votación condicionan el resultado. ARROW, a mediados del XX, formalizó esto en su **“teorema de la imposibilidad”**: no existe una regla de decisión que permita transformar las preferencias individuales en una preferencia colectiva siempre que se exija el cumplimiento simultáneo de ciertos criterios de racionalidad y de valores democráticos. Tiene una segunda lectura: todo sector público democrático se enfrentará a los problemas de cómo trasladar las preferencias de los ciudadanos a su proceso de toma de decisiones de una manera coherente (para todo esto se parte del presupuesto de que los ciudadanos tienen preferencias precisas y racionales sobre todos y cada uno de los asuntos en los que el gobierno va a tomar una decisión y que además el gobierno recibe de algún modo la información sobre dichas preferencias).

Las limitaciones en la actuación de los gobiernos

La **escuela de la elección pública** argumenta que no existe nada similar a una preferencia colectiva o una voluntad general. Los individuos orientan su comportamiento a maximizar su propia utilidad: este axioma se cumple siempre, incluso cuando ocupan un cargo público. Estos argumentos crean la **teoría de los fallos de gobierno**, que plantea los requisitos precisos para que la actuación económica del Estado logre los objetivos planteados, es decir, para que al menos sea eficaz. Los requerimientos que se le exigen son:

- a) Los encargados de diseñar y gestionar las políticas económicas buscan el bien común y no el propio.
- b) El concepto de bien común debe estar lo suficientemente definido y quienes gobiernan conocen cómo orienta la gestión de modo conforme con esta definición.
- c) Quien diseña la actuación pública está capacitado para hacerlo
Pero el acceso a funciones de responsabilidad pública no está restringido a quien demuestra unos determinados conocimientos. Ni siquiera si se ejecutara por tecnócratas se aseguraría que se está haciendo lo más conveniente en todo momento.
- d) Dispone además de la información que requiere para ello.
Información imperfecta. Un problema concreto que afecta a algunas decisiones públicas es la falta de precios para guiarlas.
- e) El responsable público tiene manos libres para tomar las decisiones que estime convenientes.
En las economías mixtas hay salvaguardas que limitan la transferencia de derechos de propiedad.
- f) Hay empleados públicos honestos y eficientes que implementan de forma objetiva y eficiente las políticas decididas en los niveles superiores.
Problema o conflicto de agencia (problema del agente principal)
- g) Las decisiones son siempre reversibles
- h) Las políticas son coherentes unas con otras y las promovidas en los diferentes ámbitos de decisión no están enfrentadas.

La coordinación entre políticas locales, regionales y estatales no está asegurada.

- i) La coherencia no es solo territorial o funcional, sino también temporal.

Inconsistencia temporal, ciclo político.

Las limitaciones en la mediación de la actuación pública

Si un Estado actúa sobre la economía, se supone que lo hace confiando en que el resultado obtenido se ajusta mejor a lo deseado por la sociedad que lo que el mercado ofrece de manera autónoma. Esa suposición debería estar respaldada *s posteriori* por algún dato que lo demostrara, lo que, además, reforzaría la justificación para ulteriores actuaciones.

La medición de los resultados de la actuación pública es compleja. Una regulación modifica a largo plazo y, además, no habrá sido el único factor determinante en una evolución.

El método más utilizado es el coste-beneficio. Pero resulta complicado porque las instituciones públicas no tienen ningún organismo similar con quien compararse.

Un argumento conectado con la medición es la falta de alicientes de los votantes para vigilar la actividad de sus representantes y para tratar de controlar presupuestos y gastos.

3. La actuación pública en la economía: dificultades prácticas

En un mundo global y globalizado, la capacidad de los gobiernos para actuar sobre la economía de sus países se ve seriamente limitada. También la efectividad de las medidas que llegan a tomarse. Factores:

- I. Los Estados han cedido voluntariamente parte de su autonomía.

Acuerdos supranacionales o bilaterales.

Tratados de comercio preferencial o de libre comercio.

A veces se renuncia a la facultad de árbitro que poseen los Estados al ceder la competencia a los tribunales ordinarios a cortes de arbitraje creadas *ad hoc*.

Unión europea hoy: la regulación de la mayor parte de actividades económicas es común o al menos está armonizada. Considerablemente fijado el margen que se da a los Estados para actuar de manera directa. También es única la política monetaria.

II. Los Estados han perdido en la práctica buena parte de su autonomía, con la excepción de los pocos que voluntariamente se han quedado al margen de la economía global

Ni tan siquiera está claro quién marca la ortodoxia vigente, pero lo cierto es que es virtualmente imposible oponerse a ell. Ningún país se atreve a lanzar políticas alejadas de las supuestamente adecuadas.

Otros agentes privados también condicionan lo que es factible para los Estados: agencias de calificación, empresas auditoras o analistas.

Papel de los organismos internacionales o supranacionales: ortodoxia económica. Afectan especialmente a los países menos desarrollados.

III. Efectividad de las medidas de política económica.

Economía sumergida y fraude.

Paraísos fiscales. Competencia entre los Estados por atraer actividad económica: ofrecer unas condiciones más favorables a empresas y empresarios. La teoría de la ventaja comparativa ha perdido su vigencia.

Deslocalizar producciones.

Economía digital inmaterial.

Desde los años noventa del siglo pasado, el recorte del estado del bienestar no ha dejado de estar sobre la mesa en una búsqueda constante por un modelo viable. También afecta muy especialmente a la sostenibilidad de empresas oferentes de servicios públicos, en especial de aquellas en que el Estado se ha convertido en proveedor complementario (que no sustitutivo) de la oferta privada.

TEMA 6: LA ACTIVIDAD DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA A LO LARGO DE LA HISTORIA: TEORÍA Y REALIDAD

En las modernas sociedades democráticas, los gobiernos elegidos deberían cumplir aquellos programas con que se presentaron a las elecciones y, cuando se decantan por una u otra opción, se les supone respaldados por la mayoría que les votó. Históricamente, sin embargo, esto es una situación excepcional.

Normalmente, la ordenación dada a la actividad económica por quien estaba en condiciones de hacerlo tenía como objetivo el enriquecimiento de ciertos grupos o familias, el dominio sobre otras áreas geográficas o la extensión de una religión. Del mismo modo, al igual que hoy el mercado es el mecanismo básico al que se confía casi

de forma generalizada la asignación y el empleo de los recursos, en otras épocas el espacio para la actividad privada fue más limitado.

El pensamiento económico, como cualquier pensamiento, es producto de una época y un lugar. El que se va a reflejar aquí está limitado por la perspectiva eurocéntrica adoptada por una amplia mayoría de los autores, occidentalcentrada en el caso de los más contemporáneos.

2. Hasta la Edad contemporánea

Edad Moderna

En el **siglo XVI** se producen muchos cambios:

1. Los Estados nacionales toman forma
2. La expansión del comercio era vertiginosa y de América llegaban enormes cantidades de plata (influyendo en los precios)
3. Las actitudes sociales y principios éticos evolucionaban al ritmo de los tiempos

Lutero seguía considerando la usura como pecado mortal, pero poco después Calvino ya consideraba el beneficio como una justa recompensa por la diligencia del empresario. La **escuela de Salamanca**, continuadora tardía de la tradición escolástica, contribuyó en lo que hoy llamaríamos ramas monetaria y fiscal de la economía y también aceptaban un precio libre (de mercado) para los bienes de lujo y señalaban los efectos de la competencia en el precio: el precio de “las cosas que son necesarias para la vida” se puede establecer por una “común estimación” en caso de que haya muchos vendedores y compradores.

Se adapta a esta realidad el concepto “INTERÉS DEL ESTADO”, interés superior a la justicia para los **mercantilistas** (en muchos casos mercaderes y hombres de negocios reconvertidos en escritores y panfletistas). Y puesto que la primera representación del interés público es la acumulación de metales preciosos, es el comercio el sector adonde se debe dirigir primordialmente el control de la iniciativa privada. Se controlaban importaciones y exportaciones y se concedían patentes de monopolio comercial.

La aplicación de las recetas mercantilistas en la Francia del siglo XVII fue una de las causas por las que el sector agrario se estancó. Como reacción, ya en el siglo XVIII los **fisiócratas** reclamaron el papel de la agricultura como fuente primordial del *produit net*. Postulaban la abolición de las trabas del comercio, la intervención mínima del

Estado: *laissez faire-laissez passer*. Pero la consistencia de sus argumentos no era total: François Quesnay, uno de sus máximos representantes, abogaba por un control de los mercados, en especial de los agrarios.

3. De La riqueza de las naciones al inicio del siglo XX

El punto de inflexión: Adam Smith

La **primera revolución industrial** convirtió una economía rural y manual en una economía urbana y mecanizada en la que el mercader iba perdiendo influencia frente al empresario industrial. En ese contexto se publica, en 1776, “Una investigación sobre la naturaleza y causas de LA RIQUEZA DE LAS NACIONES”²: marca el punto de partida en la construcción de un sistema capaz de evaluar con propiedad la cuestión de la eficiencia de los mercados. Se distingue por la valoración del resultado que el conjunto de acciones individuales produce: aunque los individuos no consideren en sus acciones nada similar al bien común sino el estrictamente personal, de la suma de todas estas acciones se deriva lo más beneficioso para la sociedad. Legítima como nunca antes la búsqueda del interés propio.

Deja claro que la injerencia pública no podría mejorar el resultado de la actividad privada, idea en la que pesa mucho su falta de confianza en los políticos. Sin embargo, mantiene tres funciones para el Estado (libro IV), junto a otros ámbitos en los que admite una regulación necesaria:

- Defensa
- Justicia
- “La obligación de construir y mantener ciertas obras públicas y ciertas instituciones públicas cuya construcción y mantenimiento nunca iría en el interés de una persona o de un pequeño grupo de personas”

Para cubrir los gastos públicos se declara partidario de un impuesto sobre la renta de carácter proporcional.

² La idea de una mano invisible que infaliblemente orienta los mercados es más una interpretación contemporánea de su pensamiento que la base de sus trabajos, en los que solo utiliza la expresión incidentalmente y ligada al contexto religioso y cultural de su época.

El desarrollo de la economía clásica en la primer parte del siglo XIX

Su visión fue refinada por los economistas **clásicos** del siglo XIX. A ellos no se les puede considerar tan radicalmente contrarios a la acción pública, sino contrarios a aquella que no contribuye a incrementar el bien común.

Aunque ninguno construyó una teoría completa sobre cuál debería ser el rol del Estado en la economía, le sucedieron:

- JEAN-BAPTISTE SAY: ley de Say (la producción de mercancías genera unos ingresos suficientes como para crear una demanda capaz de comprar todos los bienes ofrecidos. Es decir, la actividad del mercado es óptima)
- THOMAS ROBERT MALTHUS: sostuvo que Say estaba errado y que las crisis serían inherentes al sistema.
- DAVID RICARDO: incorporó ideas de Jeremy Bentham, como el concepto de utilidad. En su ética utilitarista proclama que cada individuo es el mejor juez para juzgar su propia felicidad y que el interés de la sociedad está formado por la suma de los intereses particulares de los individuos que la conforman.

A mitad del siglo XIX, comenzaron a matizarse conceptos. El primero fue JOHN STUART MILL con su “**principio del perjuicio**” introdujo lo que en terminología moderna se conoce como presencia de externalidades negativas. Para él, las situaciones en que la intervención pública podría ser admisible incluyen aquellas en que los individuos no son capaces de juzgar el resultado de sus propias acciones.

El segundo en cuestionar que el *laissez faire* maximizara el bienestar fue HENRY SIDGWICK. Amplió el catálogo de ocasiones: sobreexplotación de recursos naturales, las ocasiones en que las empresas no ofrecen cantidades suficientes de bienes o servicios por no poder recuperar su inversión o los casos en que no existe suficiente información sobre los efectos de un determinado producto o acción. Sin embargo, tampoco en estos casos se deriva necesariamente una intervención del Estado: el coste de la posible actuación también debe ser valorado y luego confrontado con el posible efecto obtenido.

El último tercio del siglo XIX

Con la segunda revolución industrial en curso se dio la PRIMERA GRAN CRISIS del capitalismo moderno, entre 1870 y 1895. El **marginalismo** había pasado a ser la corriente imperante. Asumieron la racionalidad de los agentes económicos y su individualidad, en el sentido de que para ellos no existen sujetos sociales autónomos que contribuyan a explicar los fenómenos económicos. Alejaron, en cierto sentido, la *ciencia económica* de la *realidad económica*. Su objetivo era establecer un sistema lógico y neutro. Para ellos el mercado no era el responsable de los problemas de su tiempo, sino más bien las trabas que se le ponían.

La solución a la crisis, sin embargo, no pasó por más mercado, sino por más Estado: se produjo un giro proteccionista e imperialista. El Estado, a la vez que mantenía su función organizadora (y de vigilancia), asumió un papel decisor ejerciendo también como suministrador. Es el momento de las primeras políticas realmente sociales. Especialmente importantes fueron las políticas de impulso.

Se habían adoptado por temor a los desórdenes más que por convencimiento, pero en Alemania, por ejemplo, GEORG FRIEDRICH LIST pensaba que el libre comercio y, en general, los mecanismos del mercado no conducirían a la equiparación tecnológica de su país con Inglaterra. Por el contrario, le perjudicaría por los efectos acumulativos.

Aunque otras corrientes, como el DARWINISMO SOCIAL DE HERBERT SPENCER ofrecía respaldo ideológico a la inacción. Para él el estado del bienestar es un freno para el esfuerzo individual. Menos radicales, pero a la postre, eran otras opiniones, como las de VILFREDO PARETO, quien atribuyó la inequidad extendida al reparto del talento dentro del orden social; tanto ricos como pobres merecían la vida que llevaban por su aportación al producto marginal.

Pero hubo otros muchos que cuestionaron el rumbo del mercado, como los socialistas utópicos franceses. Aunque el más importante sería KARL MARX: las crisis no eran meras desviaciones incidentales del equilibrio casi axiomático propuesto por los economistas de su tiempo sino la forma dominante de movimiento que modelaba el desarrollo de la sociedad capitalista. El sistema podía entenderse analizando las relaciones entre clases sociales y la expresión de estas relaciones en el mercado, en forma de una muy disímil distribución de la renta. En ***El manifiesto comunista***, junto a Engels, reservan un papel muy activo al Estado una vez conquistado el poder político

por el proletariado. Debe ser el propietario de los recursos clave, de fábricas, de tierras improductivas y de un banco nacional monopolista, así como de la enseñanza.

4. El siglo XX

Del inicio del siglo hasta la Segunda Guerra Mundial

Los economistas de LA ESCUELA DE CAMBRIDGE asentaron el pensamiento **neoclásico**, siguiendo con las herramientas del marginalismo → *Principios de economía*, Alfred Marshall, 1890. Identificó situaciones en que la actividad pública podría incrementar el bienestar total.

Más relevante resulta el trabajo de su discípulo, ARTHUR CECIL PIGOU, quien dio forma a la **teoría de las externalidades** comparando el producto marginal neto social y privado → *La economía del bienestar*, 1920. Abre la puerta teórica a la redistribución defendiendo que la utilidad marginal del dinero disminuye al aumentar la cantidad que se posee. Sin embargo, en la práctica ninguno de los dos apostaba abiertamente por la intervención pública dadas las limitaciones e ineficiencias que ambos señalaban en los procesos políticos.

Una de las consecuencias del final de la Primera Guerra Mundial fue interrumpir el crecimiento del mercado de masas. Estados Unidos tomó el lugar de Gran Bretaña como primera potencia mundial. Pero lo que es más importante: los Estados habían asumido un mayor control de la economía durante la guerra y algunas de las medidas adaptadas como la extensión de los impuestos directos o la emisión de deuda se mantuvieron.

Importante recordar: Revolución de octubre de 1917 en Rusia, modelo alternativo al capitalismo que fue adaptándose hasta llegar a la Nueva Política Económica de planes quinquenales.

El mundo capitalista había ido adquiriendo tintes financieros. Las bolsas de Londres y en especial la de Nueva York mantenían su posición como exportadoras de capital. A la obsesión creciente por el crédito se sumó el desplome de la bolsa de Nueva York en 1929. El *jueves negro* marcó significativamente la relación entre Estado y mercado. Tras el crack, la brecha entre teoría económica y realidad se hizo más notoria que nunca. Sin embargo, algunos seguían manteniendo la idea de que se trataban de alteraciones puntuales: SCHUMPETER opinaba, por ejemplo, que la recuperación no solo sería espontánea, sino que solo podría ser efectiva de ser así.

La opinión no era monolítica, había heterodoxos. Todos quedaron ocultos bajo el personaje de KEYNES y su obra de 1936 “Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero”. No abandonó explícitamente la tradición marginalista, pero sí construyó una teoría que consideraba globalmente la actividad económica prescindiendo en buena medida del individualismo metodológico: el gobierno puede y debe impulsar la demanda flexibilizando el precepto del presupuesto equilibrado.

Además, las actuaciones en los mercados monetarios habían estado destinadas a mantener la convertibilidad de la moneda en oro a un precio fijo (el patrón oro), sin considerar el efecto que estas actuaciones pudieran tener sobre estas variables. Surgió de ahí la idea de una **política fiscal o monetaria**.

La asunción práctica de las políticas de corte keynesiano se asocia con el *New Deal* puesto en marcha en Estados Unidos en 1933. Se reestructuró y reguló el sistema bancario, se introdujeron subsidios para reducir la producción agropecuaria y se invirtió en obra pública. Otros países se habían adelantado:

- Suecia: WICKSELL había admitido la conveniencia de desequilibrar deliberadamente el presupuesto estatal para contribuir a sostener la demanda y el empleo.
- Alemania: el propio Hitler emprendió un programa de obras públicas al llegar al poder en 1933 (lo que no significa que el fascismo tuviera una visión económica clara: justificaba su tecnocracia, autarquía y corporativismo, la propiedad pública no es una aspiración aunque llegan a nacionalizarse industrias para atender a objetivos superiores)

Del fin de la Segunda Guerra Mundial hasta la crisis del petróleo

Se consolidó el papel activo del Estado en la economía. Se creía que un modelo de tributación progresiva con una base imponible estable podría financiar, sin introducir desincentivos sobre la actividad económica, ambiciosas (y costosas) políticas, como las ligadas con la expansión del estado del bienestar.

Las relaciones entre países habían quedado establecidas en los **acuerdos de Bretton Woods** de 1944, partiendo de la estabilidad financiera internacional y de la liberalización del comercio. Por su parte, en el bloque comunista era el Estado quien distribuía los bienes.

PAUL SAMUELSON popularizó la **síntesis neoclásica-keynesiana**. La idea era que los mercados funcionan correctamente de manera autónoma a largo plazo, pero en el corto el Estado debe encargarse de corregir los problemas que presentan y las políticas fiscales serían para ello mucho más eficientes que las monetarias. Es **la teoría de los fallos del mercado**. También se progresó en la demostración matemática del beneficio generado por la intervención pública. Categorización de los bienes públicos:

- SAMUELSON: bienes de “consumo colectivo”
- BUCHANAN: bienes público impuros

Pero otros economistas desafiaban sus conclusiones → COASE, *El problema del coste social*, 1960. Para él, cuando se restringe una actividad por presentar externalidades negativas existe también un coste asociado a la restricción de dicha actividad que no se tiene en cuenta en los cálculos del bienestar común y privado. Idealmente no es la intervención pública, sino la negociación (el mercado) la que podría conducir a la situación óptima (eficiente). Se le incluye en la escuela **institucionalista**. Sin embargo, para los auténticos, herederos de la corriente iniciada a principios de siglo por VEBLEN, no existen “leyes económicas” sino que los hechos económicos son fenómenos contingentes que dependen de factores históricos, sociales e institucionales.

El estudio de los factores sociales es también básico para el desarrollo, ya también en la segunda mitad de siglo, de una teoría paralela a la de los fallos del mercado: la de los fallos de gobierno. Los precedentes de esta escuela de la **elección pública o elección colectiva** están en los trabajos de WICKSELL y de la escuela italiana de la *scienza delle finanze*, así como en los de Arrow. Así, dieron forma en la universidad de Virginia en los sesenta a una teoría cuya máxima es que los individuos que realizan elecciones entre alternativas se comportan guiados por una misma racionalidad tanto cuando lo hacen en la función pública como cuando escogen para sí: tienden a maximizar su interés propio.

El último cuarto del siglo XX

En 1973 la **guerra de Yom Kipur** ocasionó una extraordinaria alza del precio del petróleo. Fue el acontecimiento que alteró el relato económico prácticamente en todos los países del mundo. Su segundo episodio fue en 1979 con la **guerra Irán-Irak**. Muy en concreto se sentía en Estados Unidos, en donde la inflación había comenzado a acelerarse ya a finales del decenio de los sesenta a la vez que el déficit de su balanza de pagos, multiplicado por el desmesurado gasto que suponía la guerra de Vietnam,

aumentaba. Esta última circunstancia se había argüido como causa para interrumpir la convertibilidad del dólar en oro en 1971 y así derogar unilateralmente la vigencia del patrón oro (uno de los acuerdos de Bretton Woods).

El **monetarismo moderno** (máximo representante: MILTON FRIEDMAN: reformuló la teoría cuantitativa del dinero enunciada a principios de siglo por Fisher) sostenía que las altas tasas de inflación se debían al rápido aumento de la oferta de dinero. El Estado tenía que limitarse a controlar la cantidad de dinero en circulación. Fue el nuevo paradigma aceptado por muchos gobiernos como respuesta a la crisis global.

A principios de los ochenta el panorama era complicado. La **Francia** de François Mitterrand intentó llevar adelante la política más radicalmente antimercado adoptada en los últimos cincuenta años en un país considerado desarrollado. Los desequilibrios generados, unidos a las reacciones contrarias tanto internas como externas hicieron que en apenas tres años no quedara rastro de estas medidas.

Para la **caída de las bolsas de 1987**, el *lunes negro*, no hubo una receta económica única a la que imputar los éxitos o a la que acusar de los fracasos. El papel del Estado diguió, en general, en retroceso, con la salvedad de una reforzada función reguladora, aunque con la paradoja del gasto público creciente. Se abandonó el suministro público en muchas parcelas de actividad. Puntualizaciones:

- 1) Su objetivo cardinal es asegurar la competencia: se plantea como una etapa de transición
- 2) En algunos sectores clave, como el financiero, sí se desmontaron controles y rebajaron exigencias
- 3) Muchos de los organismos reguladores creados no son propiamente públicos, sino autónomos supuestamente independientes

Se dejó paso a otras teorías como la de **las expectativas racionales**. Las acciones de los gobiernos serían anticipadas por los agentes a quienes van dirigidas y por tanto serían infructuosas. El Estado debería abstenerse de orientar la economía.

Para los **nuevos keynesianos** la actuación pública sí puede mejorar la distribución de los recursos, pero el énfasis se pone en las actuaciones del lado de la oferta. Es compatible con el Estado regulador.

Retomó también fuerza el pensamiento de la **escuela austriaca**. Propugna que el orden espontáneo genera una asignación más eficiente de los recursos que el que cualquier diseño puede lograr. El concepto de “justicia social” está vacío.

Otras crisis:

- Crisis de la deuda de 1982, que afectó sobre todo a países latinoamericanos: llevó a estos territorios las *recetas de confianza* que, con otros matices, se estaban aplicando en los países más ricos (consenso de Washington)
- Crisis financiera asiática de 1997 en países de reciente industrialización que habían optado por un modelo de desarrollo muy diferente, con un peso manifiesto de la acción pública.

El gran acontecimiento en la relación Estado/mercado fue **la caída del muro en noviembre de 1989**. Fue provocada por la situación de casi colapso económico a la que se había llegado en el inicio de la década (pese al intento de reforma que supuso la reestructuración o *perestroika* promovida unos años antes y que, a la postre, aceleró el proceso). En poco tiempo todos los países de la Europa oriental y Rusia se estaban incorporando a la economía de mercado.

En otras economías planificadas, como China o Vietnam, el proceso de transición se ha llevado sin renunciar nominalmente a principios políticos comunistas. No se puede definir su modelo, pero lo cierto es que el Estado sigue empuñando la caña del timón de la actividad económica nacional a la vez que sus empresas conquistan nuevos mercados.