

SÍNTESIS

libros  
de

# Democracia y políticas económicas

Elaboración, negociación  
y opciones

Fernando Toboso  
Gonzalo Caballero (eds.)



Economía

EDITORIAL  
SÍNTESIS

## DEMOCRACIA Y POLÍTICAS ECONÓMICAS

▲ "El presente libro aborda asuntos de gran trascendencia relacionados con la toma de decisiones político-económicas en democracias con varios niveles de gobierno. Se trata de un tema crucial porque en estos tiempos en los que 'los países ricos' se enfrentan a una crisis sin parangón necesitamos entender por qué sus gobiernos encuentran tantas dificultades para mitigar esos fallos de mercado. En este contexto, los capítulos de la obra aportan análisis innovadores y discusiones relevantes sobre los muchos aspectos a considerar."

Claude Menard (ExPresidente de la ISNIE)

▲ "Este marco para el análisis y la reforma de nuestros asuntos colectivos constituye una herramienta útil para los académicos y decisores políticos interesados en los asuntos relacionados con la forma en la que los diferentes sistemas de gobernanza permiten a las personas solventar democráticamente sus problemas, pues aporta una ayuda valiosa para que todos ellos, incluidos los agentes afectados, puedan mejorar sus capacidades de análisis explicativo, de diagnóstico y de recomendación o prescripción".

Elinor Ostrom (Premio Nobel de Economía "Institucional")

▲ Esta obra resultará de interés tanto para profesores y estudiantes universitarios como para todas aquellas personas preocupadas por el funcionamiento de nuestras democracias y las decisiones económicas que nuestros gobiernos toman, sus determinantes, sus reglas, los diversos actores participantes, sus resultados... Preocupación que se ha visto aumentada tras el estallido financiero mundial del 2008 y la subsiguiente crisis económica generada. Elaborado por destacados economistas y politólogos nacionales e internacionales, el libro cuenta con un capítulo final de la nobel de Economía en 2009 Elinor Ostrom.

Los editores

SÍNTESIS  
libros  
de



EDITORIAL  
SÍNTESIS



Economía

# **DEMOCRACIA Y POLÍTICAS ECONÓMICAS**



Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de la propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos ([www.cedro.org](http://www.cedro.org)) vela por el respeto de los citados derechos.

**DEMOCRACIA  
Y POLÍTICAS ECONÓMICAS**  
**Elaboración, negociación y opciones**

Fernando Toboso y Gonzalo Caballero  
(Editores)

*Capítulo final de Elinor Ostrom  
Premio Nobel de Economía*



Consulte nuestra página web: [www.sintesis.com](http://www.sintesis.com)  
En ella encontrará el catálogo completo y comentado

Reservados todos los derechos. Está prohibido, bajo las sanciones penales y el resarcimiento civil previstos en las leyes, reproducir, registrar o transmitir esta publicación, íntegra o parcialmente, por cualquier sistema de recuperación y por cualquier medio, sea mecánico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o por cualquier otro, sin la autorización previa por escrito de Editorial Síntesis, S. A.

© Fernando Toboso López  
Gonzalo Caballero Miguez (Editores)

© EDITORIAL SÍNTESIS, S. A.  
Vallehermoso, 34. 28015 Madrid  
Teléfono 91 593 20 98  
<http://www.sintesis.com>

ISBN: 978-84-9077-110-5  
Depósito Legal: M. 23.011-2015

Impreso en España - Printed in Spain

# Índice

<i>Relación de autores</i> .....	15
<i>Presentación</i> .....	17
<i>Prefacio. El reto económico de abrir la caja negra de la toma de decisiones políticas</i> .....	21
<i>Claude Ménard</i>	
1. Introducción .....	21
2. Los costes de transacción en la política .....	23
3. Las fuentes generadoras de costes de transacción en la actividad política ..	25
4. Consecuencias de los costes de transacción en las actividades políticas .....	27
5. Algunas consideraciones finales .....	30
6. Referencias bibliográficas .....	32

## PARTE I

### *Instituciones, agentes y niveles de gobierno en democracia*

1. <i>El estudio de los procesos de decisión político-económica en perspectiva</i> .....	37
<i>Fernando Toboso y Gonzalo Caballero</i>	
1.1. Introducción .....	37
1.2. El resurgimiento de los enfoques de <i>economía política</i> para el análisis de los procesos de elaboración de políticas económicas .....	39

1.3. Algunos desarrollos analíticos con esta aproximación en el ámbito de las ciencias políticas .....	44
1.4. Gobiernos y políticas económicas en democracia: aspectos básicos .....	47
1.4.1. Un esquema con algunos aspectos básicos que considerar .....	47
1.4.2. Los grupos de actores políticos y los marcos institucionales formales e informales bajo los que interactúan ..	49
1.4.3. La importancia de los intereses, las influencias y las presiones ...	51
1.4.4. La importancia de las ideas, creencias y enfoques .....	53
1.4.5. Condicionantes exteriores en un contexto de globalización económica y financiera .....	54
1.4.6. Principales vías de influencia económica de los marcos institucionales .....	56
1.5. Un estudio de caso: negociaciones y políticas en el caso de las cuencas de agua subterránea del sur de California .....	63
1.6. Reflexiones finales .....	67
1.7. Referencias bibliográficas .....	70
<b>2. Agentes políticos en la formación de las políticas económicas democráticas .....</b>	<b>75</b>
<i>Gonzalo Caballero e Ignacio Urquizu</i>	
2.1. Introducción.....	75
2.2. Los electores y sus comportamientos: ideología y cálculo en la deliberación de los votantes .....	78
2.2.1. La importancia de los aspectos sociodemográficos .....	78
2.2.2. La ideología como factor explicativo .....	79
2.2.3. La importancia de los cálculos racionales sobre los resultados de la gestión política .....	80
2.2.4. Interdependencias entre ideología y cálculo en la valoración de la gestión política .....	80
2.3. Los partidos políticos como organizaciones: ofertas de programas y promesas electorales .....	82
2.3.1. Los partidos políticos, su organización y sus objetivos a lo largo del tiempo .....	82
2.3.2. Partidos políticos y promesas electorales .....	84
2.4. El papel clave de los parlamentos y sus modalidades de organización interna .....	86
2.4.1. La organización del Congreso de EE. UU. y sus repercusiones .....	87

## Índice

2.4.2. La organización del Congreso de los diputados en España: un análisis comparado .....	89
2.4.3. La organización del Congreso de los diputados en Argentina: un análisis comparado .....	93
2.5. El papel de los ejecutivos: ejecutivos monopartidistas con mayoría absoluta frente a ejecutivos de coalición .....	95
2.5.1. Sistemas electorales, bipartidismo y multipartidismo .....	95
2.5.2. Gobiernos de coalición y rendición de cuentas .....	96
2.6. Otros actores políticos: <i>lobbies</i> , <i>think-tanks</i> , activistas, burocracia y tribunales .....	98
2.6.1. Los <i>lobbies</i> , <i>think tanks</i> y activistas en el proceso político .....	98
2.6.2. La burocracia y los tribunales de justicia .....	100
2.7. Comentarios finales .....	102
2.8. Referencias bibliográficas .....	105
<b>3. Niveles de gobierno y actuaciones de política económica</b> .....	<b>109</b>
<i>Fernando Toboso y Eric Scorson</i>	
3.1. Introducción .....	109
3.2. Democracia y niveles de intervención político-económica: aspectos básicos y fuentes estadísticas .....	110
3.2.1. Introducción .....	110
3.2.2. Las promesas del federalismo y la organización multinivel de las tareas de gobierno .....	111
3.2.3. La información cuantitativa disponible por niveles de gobierno .....	114
3.3. La organización multinivel del poder fiscal y el reparto de otras fuentes de financiación .....	115
3.3.1. Modelos básicos de financiación, autonomía financiera y poder fiscal de los gobiernos subcentrales .....	115
3.3.2. Algunos datos sobre la financiación y el poder fiscal de los gobiernos subcentrales .....	117
3.3.3. Algunas otras particularidades en relación con la financiación y el poder fiscal de los gobiernos autonómicos en España .....	121
3.4. La organización multinivel de las tareas político-económicas y la magnitud de las intervenciones .....	124
3.4.1. Introducción .....	124
3.4.2. Las recomendaciones basadas en criterios de eficacia y eficiencia y sus limitaciones .....	124

3.4.3. La realidad del reparto de las tareas político-económicas en algunos países federales .....	128
3.5. Interdependencias, problemas y mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno .....	131
3.5.1. Relaciones intergubernamentales de competencia y de colaboración .....	131
3.5.2. Problemas y mecanismos de coordinación en materia de financiación y fiscalidad .....	132
3.5.3. Problemas y mecanismos de coordinación en materia de asignación, redistribución y estabilización .....	138
3.6. Comentarios finales .....	140
3.7. Referencias bibliográficas .....	142

## PARTE II

### *Intereses, estrategias y políticas económicas en entornos en transformación*

<b>4. Las intervenciones políticas en la nueva era de la información y la comunicación.....</b>	<b>149</b>
<i>Marc Parés y Joan Subirats</i>	
4.1. Introducción .....	149
4.2. Las formas tradicionales de gobierno ante el cambio de época .....	150
4.3. Nuevos estilos de gobierno participativos y en red: la gobernanza .....	156
4.4. Experimentación democrática, nuevas tecnologías y nuevas formas de participación política .....	161
4.5. Los impactos de Internet en la política y en las políticas .....	168
4.6. Comentarios finales .....	171
4.7. Referencias bibliográficas .....	174
<b>5. Cálculo estratégico y actividades políticas.....</b>	<b>177</b>
<i>Guillermo Mateu-Bartolomé y Roger Muñoz-Navarro</i>	
5.1. Introducción .....	177
5.2. El cálculo estratégico en las actividades políticas .....	178
5.3. El cálculo estratégico y la inversión en campañas de persuasión electoral ...	185
5.4. Medios de comunicación y polarización .....	186
5.5. Acción colectiva, revueltas sociales y asociacionismo como estrategias ...	192

5.6. Búsqueda de rentas, estrategias de <i>lobby</i> y corrupción .....	196
5.7. El conflicto como estrategia .....	200
5.8. Conclusiones .....	201
5.9. Referencias bibliográficas .....	203
<b>6. <i>Incertidumbre y políticas económicas</i></b> .....	<b>205</b>
<i>Jesús Ferreiro y Felipe Serrano</i>	
6.1. Introducción .....	205
6.2. El carácter inestable del proceso económico y la omnipresente incertidumbre .....	207
6.3. Incertidumbre, expectativas, instituciones y políticas .....	209
6.4. Incertidumbre, ideas e intereses en la generación de instituciones .....	213
6.5. Un ejemplo: las reformas del mercado de trabajo y la recuperación de los márgenes de beneficios .....	216
6.6. Otro ejemplo: la desregulación del sistema financiero .....	219
6.7. Consideraciones finales .....	220
6.8. Referencias bibliográficas .....	223
<b>7. <i>Intereses electorales y ciclos político-económicos</i></b> .....	<b>227</b>
<i>Tomás Mancha y María Teresa Gallo</i>	
7.1. Introducción .....	227
7.2. Los ciclos político-económicos: principales interpretaciones teóricas .....	228
7.2.1. La teoría del ciclo electoral .....	229
7.2.2. La teoría del ciclo partidista .....	231
7.2.3. La teoría electoral racional .....	232
7.2.4. La teoría partidista racional .....	234
7.3. Los datos y el modelo para el caso español .....	235
7.3.1. Los datos: definiciones y fuentes .....	236
7.3.2. Especificación de las ecuaciones .....	238
7.4. Una estimación de los ciclos político-económicos en España 1977-2012 ..	243
7.4.1. Principales hechos estilizados desde una perspectiva general .....	244
7.4.2. Principales resultados .....	247
7.5. Intereses electorales y estrategias procíclicas de los gobiernos subnacionales: una aproximación .....	250
7.5.1. Principales hechos estilizados desde una perspectiva general .....	250
7.5.2. Principales resultados de las estimaciones del ciclo político económico en el empleo regional .....	252

7.6. Algunos comentarios finales .....	255
7.7. Referencias bibliográficas .....	257

PARTE III

*Gobiernos y decisiones de política económica ante problemas específicos*

<b>8. Crecimiento, crisis y formación de políticas económicas .....</b>	<b>267</b>
<i>Antón Costas y Xosé Carlos Arias</i>	
8.1. Introducción .....	267
8.2. La importancia de la restricción externa: políticas económicas y globalización financiera durante el periodo 1980-2008 .....	268
8.2.1. El entorno económico y doctrinal .....	268
8.2.2. Las políticas económicas de los países desarrollados y los mercados de capital en el nuevo entorno .....	270
8.2.3. Políticas económicas y camisa de fuerza: cascada de efectos .....	274
8.3. Economía política del desconcerto durante el periodo 2008-2014: las políticas económicas en transición .....	278
8.3.1. El momento de las políticas heterodoxas y ultraexpansivas (2008-2010) .....	278
8.3.2. Viraje a la austeridad, pero heterodoxia monetaria (2010-2014)	280
8.4. ¿Cambiará la crisis la dinámica de la formación de políticas? .....	281
8.4.1. El retorno de los ciclos económicos .....	282
8.4.2. La importancia de la idea de <i>trade-off</i> entre objetivos .....	282
8.4.3. La interacción entre resultados económicos y resultados políticos .....	284
8.4.4. ¿Discreción mejor que régimen de reglas? .....	286
8.4.5. Las dudas sobre el principio de independencia de los bancos centrales .....	287
8.5. Conclusiones .....	288
8.6. Referencias bibliográficas .....	289
<b>9. Redistribución de la renta, protección social y actuaciones político-económicas.....</b>	<b>297</b>
<i>Javier Bilbao Ubillos y Carlos Ochando Claramunt</i>	
9.1. Introducción .....	297
9.2. Estado del bienestar y redistribución de la renta en las democracias occidentales: origen y configuración .....	298

## Índice

9.2.1. La explicación socialdemócrata o hipótesis de los recursos de poder .....	299
9.2.2. La importancia de los aspectos político-electorales: el corporatismo y la movilización social en democracia .....	300
9.2.3. La explicación basada en el comportamiento político y burocrático orientado a la búsqueda del propio interés bajo ciertas formas organizativas .....	302
9.3. Algunos argumentos justificativos de la intervención redistributiva .....	304
9.4. Crecimiento, crisis y desigualdad distributiva .....	306
9.5. Políticas redistributivas: instrumentos y resultados .....	309
9.5.1. Configuración del contexto institucional para la determinación de la renta primaria .....	310
9.5.2. Redistribución a través del proceso de ingreso público .....	311
9.5.3. Redistribución a través del proceso de gasto público .....	313
9.5.4. Los resultados de las políticas redistributivas .....	314
9.6. La globalización y sus consecuencias sobre las políticas sociales .....	318
9.7. Nuevas transformaciones, nuevos riesgos sociales y nuevos retos para el estado de bienestar .....	320
9.8. Reflexiones finales .....	323
9.9. Referencias bibliográficas .....	324
<b>10. <i>La política agraria en España: complejidad organizativa y negociaciones en el marco de la Unión Europea</i>.....</b>	<b>329</b>
<i>Raúl Compés López y José María García Álvarez-Coque</i>	
10.1. Introducción .....	329
10.2. La evolución del marco institucional .....	331
10.2.1. Los principales cambios ocurridos desde la década de 1980 .....	331
10.2.2. El nuevo marco jurídico-institucional en vigor tras las últimas reformas .....	333
10.2.3. La reforma de la PAC 2014-2020 .....	335
10.2.4. La aplicación de la reforma de la PAC en España .....	339
10.3. Casos de elaboración y negociación en política agraria .....	341
10.3.1. El verdeo ( <i>greening</i> ) de la PAC .....	342
10.3.2. ¿A quién beneficia la política agraria? Del apoyo a los precios al derecho al apoyo .....	348
10.3.3. Nuevos modelos de diseño y gestión de la política agraria .....	351
10.4. Conclusiones .....	354
10.5. Referencias bibliográficas .....	355

11. <i>La gobernanza de las actividades marítimas en la Unión Europea: instituciones, transacciones y políticas</i> .....	359
<i>María Dolores Garza y Manuel M. Varela</i>	
11.1. Introducción .....	359
11.2. Tragedia de los comunes, instituciones y derechos de propiedad: fundamentos teóricos .....	360
11.3. Principales actividades económicas marítimas: una aproximación al caso de la Unión Europea .....	362
11.4. Caracterización de las principales actividades marítimas .....	366
11.5. El marco institucional en el medio marino: tendencias, diversidad y mecanismos de regulación .....	370
11.6. Conclusiones .....	373
11.7. Referencias bibliográficas .....	375
12. <i>El conflicto eficiencia-equidad y los cambios en las políticas regionales ..</i>	379
<i>Juan R. Cuadrado-Roura</i>	
12.1. Introducción .....	379
12.2. El conflicto eficiencia-equidad: algunas consideraciones de partida .....	380
12.3. La justificación de las políticas regionales .....	383
12.4. De la equidad a la eficiencia: una visión panorámica de la evolución de los objetivos y orientaciones básicas de las políticas regionales .....	385
12.4.1. Las políticas regionales en el periodo comprendido entre la década de los sesenta y mediados de los setenta .....	385
12.4.2. Las consecuencias de la “crisis” internacional iniciada en los setenta y su impacto en los planteamientos de las políticas de desarrollo regional .....	387
12.4.3. Economía y políticas regionales desde mediados de los años noventa .....	389
12.5. La evolución de la política regional: de la opción por la equidad a la de la eficiencia y la competitividad. Algunos ejemplos y el caso de la Unión Europea .....	393
12.5.1. Las recientes posiciones adoptadas por la OCDE y el Banco Mundial .....	394
12.5.2. La política regional de la Unión Europea y el reciente giro hacia el logro de una mayor competitividad de las economías regionales .....	395
12.6. Conclusiones .....	402
12.7. Referencias bibliográficas .....	404

PARTE IV

*Democracia y políticas de reforma institucional*

13. <i>El arte de la reforma institucional y los problemas del trasplante institucional entre países</i> .....	409
<i>Thráinn Eggertsson</i>	
13.1. Introducción .....	409
13.2. Algunas insuficiencias de la NIE y otras corrientes de economía política al estudio de la acción política .....	411
13.3. ¿Por qué los trasplantes institucionales entre países frecuentemente fracasan? .....	415
13.4. Conclusión .....	419
13.5. Referencias bibliográficas .....	421
14. <i>Un marco para el análisis y desarrollo de instituciones: origen, evolución y retos</i> .....	425
<i>Elinor Ostrom</i>	
14.1. Introducción .....	425
14.2. Marcos, teorías y modelos para el análisis y desarrollo de instituciones .....	426
14.3. Un marco para el análisis y desarrollo de instituciones .....	428
14.4. Diagnóstico y explicación de una situación decisional a partir del marco ADI .....	432
14.5. Los actores .....	433
14.6. Predecir resultados en una situación decisional .....	436
14.7. Evaluando los resultados .....	437
14.8. Percibiendo las situaciones decisionales como parcialmente dependientes de las reglas .....	440
14.8.1. El concepto de reglas .....	440
14.8.2. La configuración de las reglas .....	444
14.9. Atributos del entorno que afectan a las situaciones decisionales .....	447
14.10. Retos futuros .....	449
14.11. Referencias bibliográficas .....	450
<i>Notas curriculares de los autores participantes</i> .....	455