

TEMAS ACTUALES DE POLÍTICA ECONÓMICA

Raúl de Arriba Bueno (Universidad de Valencia)

Tema 1. Actores e intereses en la agenda de la política económica

1. El ámbito de actuación de la política económica

Actualmente en la mayor parte del planeta existen economías mixtas. Se trata de economías de mercado donde el Estado interviene para modificar las reglas del juego y los resultados del proceso económico a través de la política económica. La teoría económica convencional señala que la razón que justifica esta intervención deriva de la existencia de fallos de mercado. Es decir, la política económica intervendría para solucionar los problemas de asignación (bienes públicos, externalidades y competencia imperfecta), de distribución desigual de la renta y de inestabilidad del ciclo económico (recesión y desequilibrios macroeconómicos).

Sin embargo, desde una perspectiva más amplia, las razones que justifican la intervención del Estado en la economía van más allá de atender esos fallos únicamente. En primer lugar, la política económica debe establecer el marco institucional (las reglas del juego) en el que se desarrollan las relaciones económicas. No existe un único tipo de arquitectura institucional posible, sino que sus características varían en función de la evolución histórica de las sociedades y la ideología. En segundo lugar, la sociedad puede demandar que el Estado actúe incluso en campos donde el mercado no tiene por qué fallar, produciendo bienes o servicios de forma paralela al sector privado. Por esta razón, en muchos países existen o han existido empresas públicas produciendo automóviles, electricidad, servicios postales, transporte, educación o sanidad pública, por poner solo unos ejemplos.

Incorporar esta perspectiva más amplia sobre la justificación de la política económica supone, en definitiva, ampliar el espacio de la toma de decisiones por parte de los responsables oficiales de la política económica. Al mismo tiempo, ello amplifica la importancia que adquiere la combinación de preferencias e intereses de los distintos grupos sociales en la determinación de la agenda de la política económica.

2. Economía y política en la agenda de la política económica

2.1. El enfoque convencional de la política económica

Según el enfoque convencional (también llamado ortodoxo o tecnocrático), la vinculación fines-medios representa la relación técnica entre los objetivos y los instrumentos. Este enfoque convencional constituye una versión idealista de la formación de la política económica que presenta las siguientes características:

1. En primer lugar, las acciones del Estado pueden distinguirse según su ámbito de incidencia, es decir, el ámbito económico o el resto de lo social. Consecuentemente, la política económica debe ocuparse únicamente de las intervenciones estatales de tipo económico.
2. En segundo lugar, el tratamiento científico de la intervención del Estado debe excluir la parte que se refiere a los fines (objetivos) de la política económica. Es decir, los fines deben considerarse como variables exógenas determinadas por el ámbito político. Solo los medios pertenecen al dominio del técnico especialista en economía. Por ejemplo, si la teoría económica concluye que desempleo e inflación son fenómenos independientes, la elección entre reducir el paro o el crecimiento de los precios queda circunscrita al ámbito político.
3. En tercer lugar, existe una jerarquía científica dentro de la economía como disciplina . La teoría económica está en lo alto de la jerarquía y la política económica constituye una simple traslación de las premisas de aquella. La teoría económica descubre leyes de funcionamiento de la economía que conectan los distintos fenómenos económicos a modo de relaciones causa-efecto; mientras que la política económica desarrolla una función técnica de identificación de posibilidades de intervención a partir de la aplicación de esas leyes, en función de los objetivos definidos por los políticos. Si se considera que estas relaciones causales son lineales y funcionan mecánicamente, los resultados de la actuación del Estado son conocidos y están garantizados a priori. Únicamente si el asesoramiento por parte de los técnicos es erróneo o si aparecen factores imprevistos, se puede limitar la certidumbre de la intervención pública. Adicionalmente, si se considera que estas leyes son válidas con independencia del tiempo y el espacio las recomendaciones de política económica tienen validez universal.

La representación de la Política Económica a través del esquema fines-medios tradicional responde a este planteamiento. Según Tinbergen¹, la política económica se define como el resultado de la manipulación deliberada de un cierto número de instrumentos para alcanzar unos determinados objetivos.

Para la ordenación deliberada de esos instrumentos, se cuenta con una función de bienestar social que se construye según las preferencias sociales reveladas de acuerdo con el mecanismo político vigente. La política económica que maximiza esa función de bienestar es la óptima; y además es objetiva, pues el economista no interviene en la determinación de los objetivos y se limita a asesorar técnicamente al político. Los políticos buscan el interés común, a través de la función de bienestar social, y el economista ofrece a los políticos los análisis técnicos necesarios para diseñar la política que maximiza el bienestar.

Esta caracterización de la política económica contiene un conjunto de supuestos cuyo realismo es cuestionable. Como afirma Arias², “el principal motivo de insatisfacción que provoca esta articulación de supuestos radica en lo que constituye la característica básica de este enfoque: su plena correspondencia con una imagen ilusoria y un tanto ingenua de la democracia representativa”.

2.2. Críticas al enfoque convencional de la política económica

La política económica necesita introducir enfoques interdisciplinarios, pues la separación de lo económico del resto de lo social puede resultar artificial. Si la política económica debe resolver problemas económicos complejos y éstos tienen un carácter multidisciplinar, será necesario tener en cuenta todas las variables relevantes para ofrecer una explicación integral de dichos problemas, aunque sean de naturaleza “no económica”.

La existencia de afirmaciones o modelos limpios de valores es cuestionable. El comportamiento de individuos y grupos sociales responde a valores culturales. Además, la política económica se orienta por fines y los valores explican la existencia de esos fines concretos. Por tanto, los enunciados de la política económica difícilmente pueden interpretarse como libres de valores.

¹ Jan Tinbergen (1903-1994) fue un economista holandés especialista en política económica. Recibió el premio Nobel en 1969. Entre sus obras destaca *Economic Policy: Principles and Design* (1956).

² Xosé Carlos Arias es catedrático de política económica en la Universidad de Vigo. Entre sus libros destaca *La formación de la política económica* (1996).

El esquema fines-medios convencional considera los fines un producto político y los medios un elemento técnico neutral (no político). Sin embargo, esto último es cuestionable desde distintos ángulos. Según Myrdal³, la utilización de un instrumento u otro afecta de forma diferente a cada grupo social. Por tanto, estos impactos discriminatorios dentro de la sociedad deberían ser valorables políticamente. Según Tinbergen, los efectos de un instrumento no se limitan únicamente a la cadena de relaciones causales conectadas inicialmente con el objetivo perseguido, sino que se trasladan también a otras cadenas causa-efecto vinculadas con otros objetivos o con otros procesos económicos que no forman parte de la estrategia de política económica. Por tanto, el uso de los medios debe valorarse también en función de esos impactos colaterales sobre otros objetivos. Por último, desde una perspectiva práctica, hay que asumir que los asesores tienen sus propias preferencias y valores. Ello se traduce en preferencias por el uso de unos instrumentos frente a otros con el fin de reducir impactos sobre ciertos colectivos o fenómenos económicos, en el uso de unos u otros marcos teóricos particulares, en la interpretación parcial o sesgada de los problemas complejos, etc.

En consecuencia, si los instrumentos no son neutrales, no es posible distinguirlos claramente de los fines. Como hemos visto, fines y medios son interdependientes y se influyen recíprocamente. Por tanto, los fines también pueden ser analizados por el economista, que debe abarcar todo el proceso de formación de la política económica en su totalidad, incluyendo los objetivos. Su participación en la selección de los objetivos incluye la valoración de su plausibilidad, de su impacto sobre los distintos grupos sociales y de su coherencia en términos globales.

La política económica no se reduce simplemente a la aplicación de leyes económicas universales establecidas por la teoría económica. La razón fundamental es que no existen ese tipo de leyes que funcionan de forma invariable en el espacio y en el tiempo. Las relaciones económicas se conforman a través del comportamiento de individuos e instituciones que conviven en un contexto histórico, social y cultural determinado. Ello exige la contextualización de la política económica en su espacio y en su tiempo.

El proceso de formación de la política económica en su representación convencional es irreal. Ni los objetivos son formulados exclusivamente por el político, ni los instrumentos son seleccionados exclusivamente por el técnico. La política económica en la praxis es el resultado

³ Gunnar Myrdal (1898-1987) fue un economista sueco que recibió el premio Nobel en 1974. Entre sus obras destaca *The Political Element in the Development of Economic Theory* (1932).

de una red de procesos y relaciones en la que participan diversos actores, como veremos más adelante.

3. Objetivos e instrumentos

3.1. Los objetivos de la política económica

El fin último de la política económica se puede definir como la satisfacción de las necesidades colectivas o el bienestar social. Sin embargo, el significado de bienestar social o colectivo es muy impreciso. Por esta razón, en la práctica la política económica se ha dotado de una serie de objetivos más operativos, a modo de acotación pragmática (crecimiento, empleo, estabilidad de precios, etc.).

Las características de los objetivos de la política económica son las siguientes:

- Tienen carácter político (aunque también económico, como hemos visto anteriormente), puesto que son la manifestación del entramado de preferencias e intereses de todos los actores sociales, manifestados a los responsables de la política económica a través de canales diferentes.
- Su concreción depende del tipo de análisis económico dominante. Por ejemplo, según la ideología económica dominante, el empleo podría ser un objetivo prioritario, secundario o incluso no ser objetivo de la política económica si se considera que la estabilidad macroeconómica o el mercado desregulado conducen por sí solos al pleno empleo.
- Reflejan las circunstancias reales del momento, de forma que en cada etapa pueden aparecer o desaparecer distintos objetivos del programa. Por ejemplo, en una fase depresiva del ciclo, la lucha contra la inflación no suele ser un objetivo prioritario.
- Recogen los intereses de grupos de presión. La selección de los objetivos no es un proceso de identificación de los problemas prioritarios realizado de forma imparcial, sino que depende de la capacidad de los distintos grupos de presión de hacer valer sus intereses.

3.2. Los instrumentos de la política económica

Ya se ha visto que no existe una separación clara entre objetivos e instrumentos, sino que más bien hay que hablar de cadenas retroalimentadas de fines y medios. También hemos visto que los instrumentos no son neutrales y, por tanto, los juicios de valor están presentes en su determinación. La idea es que los distintos instrumentos afectan de forma desigual a distintos grupos y de ahí la incorporación del elemento normativo, también en este momento (no solo en la selección de los objetivos)

La selección de los instrumentos presenta las siguientes características:

- Dependen del modelo teórico de referencia. Según el marco doctrinal imperante, los instrumentos seleccionados para provocar una expansión de la demanda, por ejemplo, pueden ser diferentes (monetarios o fiscales o aumentos salariales, etc.).
- El marco institucional existente condiciona la disponibilidad y alcance de los instrumentos. Por ejemplo, en el caso de formar parte de la eurozona, un país no podrá utilizar el tipo de cambio para corregir el desequilibrio exterior.
- El coste de utilización de los distintos instrumentos es diferente. Por ejemplo, una expansión fiscal tiene un coste presupuestario, mientras que expansión monetaria no. Ello puede influir en la selección de unos medios en perjuicio de otros.
- Las preferencias de los responsables de la toma de decisiones, así como del resto de actores implicados en el proceso de decisión, influyen en la selección de los instrumentos. Por ejemplo, las empresas pueden no estar de acuerdo en financiar una expansión fiscal a través de impuestos directos, especialmente si es el de sociedades.

4. La dimensión económica del proceso de decisión

La naturaleza económica de la política económica es evidente en distintos momentos del proceso de decisión. El empleo de la teoría económica es esencial para el diseño de políticas económicas apropiadas. Efectivamente, la técnica económica está presente a lo largo de las siguientes etapas del proceso de decisión:

1. Identificación y selección de los problemas económicos.
2. Diagnóstico del problema detectado.
3. Elección de los instrumentos apropiados.
4. Ejecución de las medidas seleccionadas..

5. Supervisión de las políticas aplicadas.

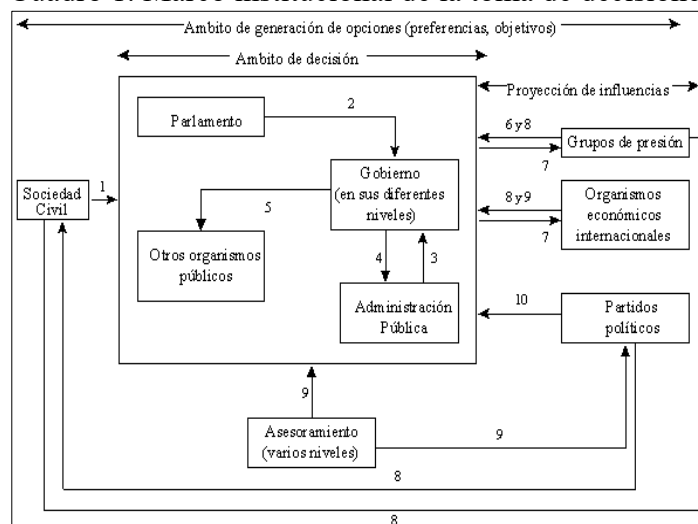
5 La dimensión política del proceso de decisión

El enfoque convencional de la política económica asume que los objetivos y los instrumentos se deciden en ámbitos separados. Los objetivos dependen de una función de bienestar social que recoge las preferencias de la sociedad (por ejemplo, a través del voto electoral). El gobierno maximiza la función de bienestar social guiado por la búsqueda del bien común y el economista actúa como asesor ofreciendo al gobierno recomendaciones técnicas para que pueda diseñar la política económica.

Ese es un enfoque distorsionado de la realidad de la toma de decisiones en las democracias representativas, en el que los intereses de los diversos actores afectados por el proceso (incluidos los que toman las decisiones) no tienen ninguna relevancia. La realidad es bien distinta y por ello hay que introducir el elemento político como variable endógena a lo largo de todo el proceso de decisión de la política económica.

La política económica es un proceso político, un proceso de decisión que puede entenderse como un mecanismo en el que se producen conflictos de intereses. El gobierno no actúa como un agente impersonal que se limita a buscar el bien común (en caso de que se pudiera saber con precisión cuál es éste) sin ninguna interferencia, a partir de recomendaciones técnicamente óptimas de expertos neutrales. En realidad, la actuación del gobierno está condicionada por los intereses de diversos actores económicos y sociales y por el marco institucional, tal como se refleja en el cuadro 1.

Cuadro 1. Marco institucional de la toma de decisiones



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

Fuente: X.C. Arias. La formación de la política económica. Civitas, Madrid. 1996

6. Tipos de actores

Se pueden distinguir dos grandes grupos de actores implicados en el proceso de decisión de la política económica. Por un lado, están aquellos que son responsables de la toma de decisiones, en mayor o menor medida: el parlamento, el gobierno, la administración pública (aparato burocrático), organismos autónomos y organismos territoriales. Por otro, están los actores que no tienen responsabilidad directa en la toma de decisiones, pero que ejercen influencia sobre el mismo.

6.1. Actores responsables del proceso de decisión

6.1.1. Parlamento

El parlamento (congreso y senado) constituye el poder legislativo y en el caso español sus funciones están definidas en la Constitución. En el campo específico de la política económica, el parlamento es relevante, al menos, porque elige y puede destituir al presidente del gobierno y porque aprueba leyes que contienen medidas de política económica; entre ellas, la ley de los presupuestos generales del Estado, que constituye el elemento central del programa económico anual del gobierno.

6.1.2. Gobierno

El gobierno es el poder ejecutivo y constituye el elemento central en la toma de decisiones de política económica. En España está formado por el presidente y los ministros, varios de los cuales pueden ser de carácter económico (Economía, Hacienda, Industria, Trabajo, etc.). Su actividad está mediatizada por su relación con el parlamento y con el aparato administrativo del Estado encargado de ejecutar sus decisiones (burocracia).

De acuerdo con la teoría convencional de la política económica, los políticos (tanto en el gobierno como en el parlamento) se comportan de forma autónoma con el único objetivo de maximizar la función de bienestar social, dejando de lado sus juicios de valor personales, la búsqueda de intereses personales o la defensa de los intereses de grupos de presión concretos. Es decir, únicamente persiguen el interés general. Sabemos que la realidad no es así, que existe un problema de agencia en la toma de decisiones políticas y que las autoridades públicas tienen intereses y valores propios.

La teoría del ciclo político económico (desarrollada por Nordhaus⁴, Lindbeck⁵ o Downs⁶, entre otros) subraya que las decisiones de los políticos son la manifestación de sus propias preferencias. Los políticos tienen sus propios intereses, entre los que destaca mantenerse en el poder. En consecuencia, pueden tomar decisiones de política económica conducentes a provocar efectos en la economía y en la opinión de los votantes que aumenten las posibilidades de ser reelegidos. La teoría partidista del ciclo político económico señala que cada partido asigna una importancia diferente a los distintos objetivos económicos en función de su perfil ideológico y porque representa a diferentes grupos sociales e intereses a los que quiere favorecer.

Llegado a este punto, podríamos plantearnos si la competencia entre partidos políticos no solo deriva en propuestas políticas distintas, sino también en ideas (a modo de pseudoteorías) diferentes acerca del funcionamiento de la economía. Estas ideas serían usadas como elementos estratégicos para promover los intereses particulares de determinados grupos sociales. Por

⁴ William Nordhaus es un economista estadounidense que recibió el premio Nobel en 2018. Es autor, junto con P. Samuelson, del célebre manual de economía *Economics*

⁵ Assar Lindbeck es profesor de economía de la Universidad de Estocolmo. Entre sus obras destaca *The Welfare State* (1993)

⁶ Anthony Downs es un economista estadounidense, autor del libro *An Economic Theory of Democracy* (1957).

ejemplo, algunos pueden argumentar y difundir la idea de que subir los impuestos reduce la recaudación con el objetivo de recabar votos de aquellos a favor de bajar los impuestos y el gasto público.

6.1.3. Administración pública

El aparato burocrático estatal incluye a las instituciones y trabajadores de la administración pública (funcionarios o no) a nivel central, regional, local o europeo (en el caso de los países miembros de la Unión Europea), así como organismos independientes especializados (como el banco central) y empresas públicas. Se trata de una estructura estatal, pero no política. Es decir, en general, es independiente de los cambios políticos que ocurren periódicamente en el gobierno y parlamento. La administración pública tiene dos responsabilidades centrales en la toma de decisiones de política económica: la primera es proporcionar información clave a los responsables políticos (gobierno y parlamento) y la segunda, ejecutar las decisiones tomadas por aquellos.

En este caso también aparecen los problemas de agencia, en la medida en que los políticos delegan la ejecución de sus decisiones a la burocracia. En este sentido, existe el riesgo de que el comportamiento de los burócratas se guíe por la búsqueda de su interés personal (ingresos, poder, prestigio, etc.), al margen del interés público. Por eso, un elemento central en el proceso de implementación de las políticas económicas es conseguir que el aparato administrativo lleve a cabo las tareas asignadas por los políticos. En este sentido, la preocupación de los políticos (y de toda la sociedad) sería evitar la dejación de funciones de los burócratas, la corrupción y la formación de oligarquías burocráticas que favorezcan sus propios intereses.

6.1.4. Organismos autónomos

La descentralización de las funciones del gobierno central se puede justificar por razones de eficiencia o de eficacia democrática. El proceso de descentralización vertical consiste en el traspaso de funciones gubernamentales a autoridades públicas independientes (o agencias gubernamentales autónomas). Estas instituciones son parte del aparato del Estado, pero gozan de independencia respecto del gobierno, en mayor o menor grado. El crecimiento de este tipo de organismos observado en las últimas décadas es parte de la tendencia general a la reducción de la presencia del gobierno en la economía en los países occidentales y la reorganización y

externalización de sus funciones. La naturaleza técnica de estos organismos, su posición fuera de la estructura gubernamental tradicional y el alto grado de profesionalización del personal otorga gran reputación a estos organismos en términos de competencia y flexibilidad, así como en términos de credibilidad frente a la crisis de confianza de las instituciones políticas tradicionales.

Sin embargo, la proliferación de este tipo de instituciones también provoca dudas. La primera de ellas es sobre la verdadera independencia de estos organismos, tanto respecto al poder político como a los grupos de presión. Nada garantiza que se no reproduzcan aquí los problemas de agencia señalados para el caso del gobierno y la burocracia estatal. La segunda duda es sobre de la calidad democrática de una estructura gubernamental plagada de centros de decisión “autónomos”, situados al margen de la voluntad política legítima de la sociedad. En este caso, existe el peligro de que decisiones que tienen, o deberían tener, carácter político y deberían formar parte del debate democrático, queden dibujadas como soluciones técnicas imparciales. El Banco Central Europeo, y las decisiones tomadas durante la última crisis de deuda en la eurozona, constituye un ejemplo de falta de consenso acerca de la conveniencia o no de sacar la política monetaria fuera del debate político.

6.1.5. Organismos territoriales

La descentralización territorial consiste en la distribución de competencias políticas entre diferentes niveles de gobierno desde la perspectiva geográfica. En España ese proceso se concreta en cuatro niveles de gobierno: europeo, central, autonómico y local. Cada uno de ellos desarrolla competencias diferentes establecidas en la Constitución y por el proceso de integración española en las instituciones comunitarias.

En principio, desde criterios de eficiencia asignativa, se puede afirmar que la responsabilidad de la provisión de bienes públicos puros (como la defensa nacional) corresponde al gobierno central, mientras que otro tipo de bienes y servicios públicos (desde la educación a los parques) correspondería a niveles de gobierno más descentralizados. En todo caso, la distribución de competencias entre diferentes niveles de gobierno en la práctica es un proceso político definido de forma particular en cada caso.

6.2. Actores con influencia en el proceso de decisión

6.2.1. Grupos sociales

La sociedad no está compuesta por individuos anónimos idénticos en preferencias, valores e intereses. Al contrario, la gente tiene diferentes ideas y necesidades. Por esa razón, es muy común que las personas se agrupen en función de intereses, preferencias o ideas compartidas, y tiendan a actuar de forma conjunta bajo algún tipo de organización más o menos permanente en el tiempo (grupos de interés, partidos políticos, lobbies, cárteles, sindicatos, etc.).

Podrían destacarse tres tipos de grupos sociales fundamentales: partidos políticos, movimientos sociales y grupos de interés. Los partidos políticos poseen una estructura organizativa estable y despliegan un discurso global, es decir, que engloba todos los temas de la actividad política. Por su parte, los movimientos sociales suelen tener una estructura organizativa variable y suelen realizar propuestas sobre temas más concretos. Los grupos de interés suelen disponer de una estructura organizativa más estable, aunque sus intereses y propuestas suelen tener carácter sectorial.

Los grupos de interés tienen distinta capacidad para hacer valer sus intereses, en función de sus recursos de poder, e influir en los actores con capacidad para tomar decisiones de política económica. De acuerdo con la teoría de la captura o de los grupos de interés, derivada de la escuela de la elección pública (Downs, Buchanan⁷, Tullock⁸), la acción del gobierno está determinada hasta cierto punto por la acción de diferentes grupos de individuos que comparten mismos intereses o valores.

Los diferentes grupos sociales intentan influir en la acción de gobierno, ya sea en la orientación política general (más propio de los partidos políticos) o sobre intervenciones más concretas y puntuales (protección a colectivos o sectores productivos específicos, por ejemplo). En particular, los grupos de presión tratan de captar rentas directa o indirectamente de las siguientes maneras:

- reduciendo sus pagos al Estado (por ejemplo, mediante reducciones o exenciones fiscales)

⁷ James Buchanan (1919-2013) fue un economista estadounidense que recibió el premio Nobel en 1986. Su obra más famosa, escrita junto con G. Tullock, es *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* (1962)

⁸ Gordon Tullock (1922-2014) fue un economista norteamericano, autor junto con J. Buchanan, de *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* (1962).

- aumentando sus ingresos procedentes de fondos públicos (por ejemplo, a través de la obtención de subvenciones)
- consiguiendo una regulación beneficiosa para el desarrollo de sus actividades (por ejemplo, liberalizando el horario comercial de las grandes superficies)

Para conseguir sus objetivos, los grupos de interés disponen de diversos mecanismos para ejercer su influencia:

- el voto
- conexiones personales a través de personas situadas en posiciones estratégicas, tanto en el gobierno como en la administración
- campañas de opinión (con ayuda de agencias de relaciones públicas o de los medios de comunicación) para la difusión de ideas en las que se intenta convencer a la población (y, por tanto, al electorado) de que los intereses particulares del grupo de interés son compatibles o protegen los intereses de la sociedad en su conjunto
- persuasión política a través del suministro de información a aquellos con capacidad para tomar decisiones; por ejemplo, mediante la participación en comisiones de expertos, la elaboración de informes técnicos o a través de lobbies
- financiación de actividades políticas, básicamente financiación de los partidos políticos, de forma permanente o esporádica (durante las campañas electorales)
- corrupción, normalmente manifestada en forma de sobornos a personas con capacidad para influir en la toma de decisiones, sea en el gobierno o en la administración pública
- ofertas de trabajo lucrativas futuras realizadas a personas con responsabilidad pública (puertas giratorias)
- intimidación, en forma de amenazas al gobierno de retirar los apoyos políticos, por ejemplo
- acción directa, como huelgas o cierres empresariales

6.2.2. Asesores

La naturaleza técnica propia de la política económica requiere la participación en el proceso de decisión de asesores expertos en distintos ámbitos de la economía. Sin embargo, a pesar de este componente técnico, no todos los asesores piensan igual. Efectivamente, se reproduce aquí el

problema de la falta de consenso acerca de las causas de los problemas económicos y sus soluciones, propia de la disciplina económica.

Los asesores juegan un papel importante en la selección de qué fenómenos son considerados problemas económicos, en cómo se traducen estos problemas en objetivos de política económica, en el diagnóstico de las causas de estos problemas y en la identificación de medidas que pueden resolverlos a través de su impacto en los objetivos. Por tanto, los asesores están presentes en las fases importantes del proceso de decisión de la política económica.

Existen diferentes formas de realizar asesoramiento económico:

- Asesoramiento individual: mediante la realización de informes encargados por los políticos o la administración pública, o ejerciendo la función de asesor de confianza nombrado por algún responsable político.
- Consejos de expertos: formados por científicos, que tienen la misión de asesorar al más alto nivel de gobierno. Por ejemplo, el *Council of Economic Advisers* de los EE.UU.
- Juntas o Consejos científicos: formados por economistas que trabajan en la administración pública, pero de manera independiente.
- Consejos mixtos: formados por personas relevantes de la esfera económica de un país o región, normalmente empresarios y sindicatos. Por ejemplo, el Consejo Económico y Social en España.
- Comités parlamentarios: comisiones creadas por los parlamentos para analizar en detalle alguna cuestión económica específica. Por ejemplo, la Comisión especial sobre delitos financieros, evasión y fraude fiscal (TAX3) del Parlamento Europeo.
- Organismos internacionales: instituciones internacionales que emiten informes no vinculantes pero muy influyentes sobre la evolución de la economía de un país o sobre un problema concreto. Por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- Comités privados: formados por personalidades del mundo de la economía, los negocios, etc. que se reúnen de manera más o menos informal para analizar problemas económicos relevantes de forma independiente de los gobiernos. Por ejemplo, el Foro Económico Mundial (Foro de Davos).
- *Think Tanks*: organizaciones más o menos independientes dedicadas al análisis de problemas económicos que suelen emitir recomendaciones sobre distintas políticas económicas. Por ejemplo, *Bruegel* en Bruselas o *McKinsey Global Institute* en EE.UU.

7. Desafíos actuales en el diseño de la política económica

Una vez asumida la naturaleza conflictiva de la elaboración de la agenda de la política económica, determinada por la red de relaciones entre actores con intereses y preferencias particulares, se pueden identificar algunos desafíos actuales que condicionan la calidad democrática de la toma de decisiones y el diseño de la política económica:

- La corrupción en la política y en la administración pública presente en la toma de decisiones.
- La actividad de los lobbies y su influencia en la determinación de la agenda
- La búsqueda de mecanismos para facilitar la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones
- La independencia de algunos órganos de decisión de política económica, como los bancos centrales.
- La dimensión territorial de la política económica y el reparto de competencias entre administraciones

8. Resumen

Las razones que explican la intervención del Estado en la economía van más allá de responder a los fallos del mercado. La necesidad de definir el marco institucional en el que operan los actores económicos y de atender las demandas de la sociedad supone ampliar el espacio de la toma de decisiones de la política económica. Ello amplifica el juego de preferencias e intereses de los distintos grupos sociales en la determinación de la agenda de la política económica.

El enfoque convencional de la política económica considera que objetivos e instrumentos se deciden en ámbitos distintos. Los objetivos dependen de una función de bienestar social que recoge políticamente las preferencias de la sociedad. El gobierno maximiza esta función persiguiendo el bien común, mientras que el economista actúa como asesor del gobierno con recomendaciones técnicas para el diseño de la política económica. Sin embargo, la realidad es distinta. La política económica es un proceso político en el que se producen conflictos de intereses y la actuación del gobierno está condicionada por los intereses de diversos actores económicos y sociales.

Existen distintos actores participando en el proceso de decisión de la política económica. Por una parte, están los responsables de la toma de decisiones (el parlamento, el gobierno, el aparato burocrático, los organismos autónomos y los organismos territoriales). Por otro lado, existen actores sin responsabilidad directa en la toma de decisiones, pero con capacidad de influir en ella, como los grupos sociales y los asesores.

Tema 2. Evaluación de la eficacia de la política económica

1. La evaluación en la política económica

La evaluación de la eficacia de la política económica constituye una fase del proceso de decisión que cada vez recibe más atención. Existe ya cierta tradición de evaluación en el ámbito de las políticas públicas, enmarcada tanto en el campo de la ciencia política (dentro de la especialidad de administración pública), como en la hacienda pública (o economía pública). La evaluación de las políticas públicas puede realizarse a tres niveles de la actuación pública:

- nivel macro, referido a políticas más generales a medio y largo plazo.
- nivel meso, referido a las políticas sectoriales a medio plazo.
- nivel micro, referido a gestión y programas públicos, normalmente más a corto plazo.

En este trabajo interesa la evaluación de la política económica en su conjunto, más integral, como manifestación de la acción global del gobierno en la búsqueda del bienestar social (nivel macro). Por eso, se deja de lado la cuestión de la evaluación de políticas públicas convencional, centrada principalmente en el análisis de programas y de eficiencia del gasto y en el impacto de una decisión pública concreta.

Evaluar la política económica significa, en última instancia, comprobar hasta qué punto ésta cumple el fin último que justifica su razón de ser. Ello exige delimitar cuál es el fin último y cuáles son los objetivos más operativos vinculados con el fin último. Por tanto, el éxito de la política económica se valora según su capacidad para lograr esos objetivos. Ello exige identificar bien los objetivos y que éstos tengan relación clara con el fin último de la política económica. Existe la convicción generalizada de que el fin último de la política económica es maximizar el bienestar social; sin embargo, el consenso desaparece cuando hay que concretar los objetivos más operativos.

Una vez han sido identificados los objetivos, es preciso disponer de indicadores apropiados que informen de la eficacia de las políticas aplicadas. En este punto, hay que ser consciente que los procesos económicos y sociales no son totalmente controlables por la política económica (poder limitado) y que los cambios experimentados en aquellos no solo obedecen a actuaciones de la política económica. Ello supone que siempre van a aquedar dudas acerca de la verdadera responsabilidad de la política económica en la evolución de los objetivos. Por esta razón, en

ocasiones los indicadores de progreso no solo incorporan variables que miden los resultados, sino también de proceso o esfuerzo.

A continuación, vamos a revisar indicadores alternativos vinculados a distintos tipos de fines últimos de la política económica, que serán las variables que deben ser evaluadas para emitir una opinión sobre la eficacia de la política económica. Según el enfoque adoptado, el objetivo final de la política económica puede ser:

- Crecimiento del PIB
- Calidad de vida
- Desarrollo de libertades instrumentales

2. La maximización de la función de bienestar

La referencia al bienestar económico o material como fin último de la política económica viene al menos desde el siglo XIX y recibe especial atención con Marshall⁹ y Pigou¹⁰ a principios del siglo XX. El problema, desde entonces, radica en cómo definir y medir el bienestar y en valorar la impacto de la política económica sobre el bienestar. Marshall asociaba el bienestar material con alcanzar mayores niveles de riqueza a través del crecimiento económico y con la equidad en la distribución de la producción. Estos primeros especialistas en la economía del bienestar consideraban que los bienes y servicios tienen utilidad si contribuyen al bienestar físico de las personas, a la productividad y a la eficiencia.

Más adelante, Samuelson¹¹ desarrolló la idea de la función de bienestar social como una forma de incluir las variables que determinan al bienestar individual. La función general de bienestar (W) sería de este tipo:

$W = W(C, E, P, B, Y)$, en la que C es crecimiento; E es empleo; P es estabilidad de precios; B es balanza de pagos; e Y es distribución de la renta y la riqueza.

Según Samuelson, estas variables, que al final constituyen objetivos operativos de la política económica, no deben considerarse como fines, sino como medios para lograr la maximización

⁹ Alfred Marshall (1842-1924) fue un economista británico, autor de *Principles of Economics* (1890).

¹⁰ Arthur Pigou (1877-1959) fue un economista inglés, cuya obra más influyente es *The Economics of Welfare* (1920).

¹¹ Paul Samuelson (1915-2009) fue un economista estadounidense. Entre sus obras destaca *Foundations of Economic Analysis* (1947) y el manual de economía *Economics*. En 1970 recibió el premio Nobel.

de las utilidades de todos los individuos de una sociedad. En definitiva, el objetivo es aumentar la eficiencia y el pleno empleo de los recursos para maximizar la producción y disponer de la mayor cantidad de bienes y servicios con los que aumentar la utilidad de todos.

3. Eficiencia y crecimiento económico

El primer enfoque sobre la evaluación de la política económica considera que el fin último debe ser la mejora de la eficiencia del sistema económico con el fin de aumentar la productividad y el crecimiento económico (al margen de que existen otros objetivos operativos que forman parte de las preocupaciones de la política económica como el empleo, la estabilidad de precios o el equilibrio exterior).

3.1. Producto Interior Bruto

El Producto Interior Bruto (PIB) y su nivel de crecimiento se han convertido en el indicador utilizado en la práctica para valorar el éxito de la política económica de un país e incluso el nivel de desarrollo de un país. El Banco Mundial utiliza este indicador para clasificar los países entre economías desarrolladas y economías en desarrollo y, de esta forma, identifica a estas últimas como países receptores de ayuda al desarrollo. Concretamente, según esta institución, todos los países con una PIB per cápita inferior a 12.056 dólares son consideradas países que necesitan ayuda al desarrollo.

El objetivo de crecimiento del PIB se define tanto a corto como a largo plazo. A corto plazo, es un objetivo de la política económica coyuntural que consiste en mantener un crecimiento estable y sostenido, es decir, sin fuertes oscilaciones del ciclo. A largo plazo, el objetivo está más vinculado a las políticas estructurales y persigue mejorar el potencial de crecimiento (es decir, trasladar la frontera de posibilidades de producción).

El cuadro 1 presenta la clasificación de los 10 países con mayor PIB y con mayor PIB per cápita del mundo. El país con la economía más grande es Estados Unidos, seguido de China y Japón. España se encuentra en el puesto 14. En términos de renta per cápita la cosa cambia. En este caso, el primer puesto lo ocupa Luxemburgo, seguido de Macao y Suiza. Curiosamente se trata de países muy pequeños que atraen capitales extranjeros por ser considerados paraísos fiscales y por su secreto bancario. En esta clasificación, España baja hasta el puesto 34.

Cuadro 1. Ranking países según PIB y PIB per cápita

<i>País</i>	<i>PIB (billones \$)</i>	<i>País</i>	<i>PIB per cápita (\$)</i>
1° Estados Unidos	19,39	1° Luxemburgo	104.103
2° China	12,23	2° Macao	80.892
3° Japón	4,87	3° Suiza	80.189
4° Alemania	3,67	4° Noruega	75.504
5° Reino Unido	2,62	5° Islandia	70.056
6° India	2,60	6° Qatar	69.330
7° Francia	2,58	7° Estados Unidos	63.249
8° Brasil	2,05	8° Singapur	59.531
9° Italia	1,93	9° Dinamarca	57.714
10° Canadá	1,65	10° Australia	56.307
14° España	1,31	34° España	28.156

Fuente: <https://datos.bancomundial.org>

Los beneficios asociados al PIB y que explican su uso como indicador de bienestar y desarrollo son los siguientes:

- El crecimiento del PIB supone un aumento de la renta familiar y la disponibilidad generalizada de más bienes y servicios a disposición de la sociedad: ello indica un aumento en el nivel de vida de la población.
- El crecimiento de la producción va asociado normalmente a un aumento de los puestos de trabajo, es decir, de las oportunidades de empleo de la población.
- El crecimiento del PIB pone a disposición de la sociedad de un mayor nivel de renta para repartir: por tanto, constituye instrumento para reducir la pobreza y reducir el conflicto distributivo.

Sin embargo, también existen dudas de que el crecimiento del PIB sea una medida apropiada para evaluar el nivel de bienestar de una sociedad. En primer lugar, el nivel del PIB no permite discriminar entre actividades productivas con distinto impacto sobre el bienestar. Todas las actividades suman positivamente, por ejemplo, tanto las no contaminantes como las contaminantes, con independencia de cuál sea su contribución a la calidad de vida. Desde los años 60 algunos economistas han empezado a preocuparse por la calidad de vida y los costes asociados al crecimiento. Por tanto, empiezan a aparecer críticos con el PIB como medida

apropiada del progresos económico y social. El propio Kuznets¹², cuyo trabajo contribuyó enormemente a la medición del crecimiento años atrás, reconocía que era necesario especificar la producción de qué cosas son importantes para el bienestar y cuáles no.

En segundo lugar, el crecimiento puede tener efectos sociales y humanos negativos. Por un lado, el bienestar económico no puede estimarse sin conocer cómo se distribuye la renta. El crecimiento del PIB no informa acerca de cuántas personas son beneficiadas por el aumento de la renta y puede ocurrir que una economía crezca mucho y aumente la desigualdad entre ricos y pobres. Por otra parte, el crecimiento puede no ir acompañado de mejoras en los niveles de salud y educación del país; o puede ir acompañado por descensos en los salarios, por exigencias de la competitividad en un entorno global. Adicionalmente, el crecimiento no garantiza una vida más feliz o que las personas dispongan de más tiempo libre para el ocio.

En tercer lugar, el crecimiento económico tiene consecuencias negativas desde el punto de vista medioambiental. El crecimiento económico se mide en bienes e ingresos, dejando de lado el efecto que produce en el medio ambiente. No se tiene en cuenta la reducción de los recursos naturales (como energía, materias primas, agua, aire y tierra) ni se contabilizan los efectos perniciosos de los residuos y contaminantes que genera la actividad económica. El *Stockholm Resilience Centre* ha señalado nueve límites medioambientales que deben limitar la actividad humana en general y económica en particular:

- Agotamiento del ozono estratosférico
- Pérdida de integridad de la biosfera (pérdida de biodiversidad y extinciones)
- Contaminación química y liberación de nuevos agentes
- Cambio climático
- Acidificación oceánica
- Consumo de agua dulce y ciclo hidrológico global
- Cambio en el uso de la tierra
- Flujos de nitrógeno y fósforo hacia la biosfera y los océanos
- Carga atmosférica de aerosoles

La cada vez mayor concienciación con estos temas ha llevado a algunos economistas a replantear el papel del crecimiento. En este sentido han aparecido estrategias asociadas al

¹² Simon Kuznets (1901-1985) fue un economista estadounidense de origen ruso. Recibió el premio Nobel en 1971. Entre sus libros se puede destacar *Economic Growth of Nations: Total Output and Production Structure* (1971).

crecimiento acordes con los límites del planeta, como el desarrollo sostenible y el decrecimiento.

3.2 Índice de Desarrollo Inclusivo (IDI)

El Índice de Desarrollo Inclusivo (Inclusive Development Index o IDI) es elaborado por el *World Economic Forum*. y refleja criterios propios para evaluar el progreso económico de un país. Según esta institución, el objetivo último del desempeño económico es el progreso sostenido del nivel de vida en sentido amplio. Se trata de un concepto que abarca tanto las rentas salariales y no salariales, como las oportunidades económicas, la seguridad y muy tímidamente alguna variable sobre calidad de vida. El Índice está compuesto por tres grupos de indicadores:

1. Crecimiento y desarrollo
2. Inclusión
3. Equidad intergeneracional y sostenibilidad

El indicador *Crecimiento y desarrollo* se compone a partir de cuatro variables: PIB per capita, empleo, productividad y esperanza de vida. El indicador de *Inclusión* tiene en cuenta: la renta mediana de las familias, la tasa de pobreza, el índice de Gini de distribución de la renta y el índice de Gini de distribución de la riqueza. Por último, el indicador de *Equidad intergeneracional y sostenibilidad* se compone de: ahorro neto, deuda pública, ratio de dependencia e intensidad en carbón del PIB.

El índice se elabora actualmente para 103 países y su valor oscila entre 1 (peor situación) y 7 (situación óptima). El ranking está encabezado por Noruega, Islandia y Luxemburgo. España se encuentra en el puesto 26, Estados Unidos en el 23 y China en el 56 (cuadro 2).

Cuadro 2. Ranking IDI (2018)

<i>Puesto</i>	<i>País</i>	<i>IDI global</i>
1	Noruega	6,08
2	Islandia	6,07
3	Luxemburgo	6,07
4	Suiza	6,05
5	Dinamarca	5,81
6	Suecia	5,76
7	Holanda	5,61
8	Irlanda	5,44
9	Australia	5,36
10	Austria	5,35
23	Estados Unidos	4,60
26	España	4,40
56	China	4,09

Fuente: www.weforum.org/projects/inclusive-growth-and-development

4. Calidad de vida

Según la Comisión Stiglitz para la Medición del Bienestar, existe una desconexión entre los datos que ofrece el PIB y los que importan realmente para el bienestar de los individuos. Por esta razón, recomienda crear un sistema estadístico que complete las mediciones de la actividad mercantil por datos sobre el bienestar de las personas y la sostenibilidad. Existen varios indicadores para evaluar el aumento de la calidad de vida. A continuación, se presentan algunos de los más importantes.

4.1. Índice de Desarrollo Humano (IDH)

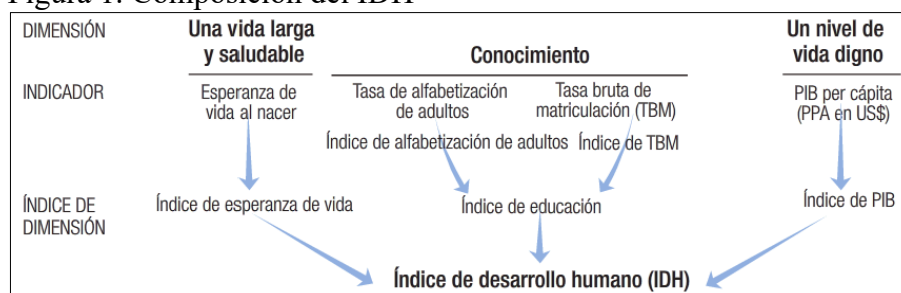
El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde 1990, a partir de los trabajos Mahbub ul Haq¹³ y las ideas inspiradoras Amartya Sen¹⁴, acerca de que el crecimiento no es un buen indicador para reflejar el desarrollo económico de un país. El IDH pretende reflejar la importancia que tiene para el desarrollo el despliegue de las capacidades de las personas.

¹³ Mahbub ul Haq (1934-1998) fue un economista pakistaní. Entre sus libros destaca *Reflections on Human Development* (1996).

¹⁴ Amartya Sen es un economista indio que recibió el premio Nobel en 1998. Entre sus obras destaca *Development as Freedom* (1999).

El IDH es una medida resumida del rendimiento promedio en tres dimensiones clave del desarrollo humano: (1) la capacidad de tener una vida larga y saludable, que se mide por la esperanza de vida al nacer; (2) la capacidad de adquirir conocimientos, que se mide por los años promedio de escolaridad para adultos de 25 años o más y los años esperados de escolaridad para los niños; y (3) la capacidad de lograr un nivel de vida digno, que se mide por el ingreso nacional bruto per cápita (figura 1).

Figura 1. Composición del IDH



Fuente: www.undp.org

El IDH clasifica a 59 países en el grupo con Índice de Desarrollo Humano Muy Alto: Noruega, España, Estados Unidos, Bulgaria, Malasia, etc.; a 53 países en el grupo de IDH Alto: Moldavia, Túnez, Serbia, México, China, Brasil, etc.; 39 en el grupo de IDH Medio: Sudáfrica, Vietnam, India, Marruecos, Bután, etc.; y 38 con IDH Bajo: Nigeria, Mauritania, Haití, Sudán del Sur o Niger, que ocupa el último lugar (figuras 2 y 3). De acuerdo con esta clasificación, el país con mayor desarrollo humano es Noruega, seguido de Suiza y Australia. España se sitúa en el puesto 26, Estados Unidos en el puesto 13 y China en el 86.

Figura 2. Los 10 países con IDH más alto (2017)

	Índice de Desarrollo Humano (IDH)	Esperanza de vida al nacer	Años esperados de escolaridad	Años promedio de escolaridad	Ingreso nacional bruto (INB) per cápita	Clasificación según el INB per cápita menos la clasificación en función del IDH
	Valor	(años)	(años)	(años)	(PPA en \$ de 2011)	
Clasificación según el IDH	2017	2017	2017 ^a	2017 ^a	2017	2017
DESARROLLO HUMANO MUY ALTO						
1 Noruega	0,953	82,3	17,9	12,6	68.012	5
2 Suiza	0,944	83,5	16,2	13,4	57.625	8
3 Australia	0,939	83,1	22,9 ^b	12,9	43.560	18
4 Irlanda	0,938	81,6	19,6 ^b	12,5 ^c	53.754	8
5 Alemania	0,936	81,2	17,0	14,1	46.136	13
6 Islandia	0,935	82,9	19,3 ^b	12,4 ^c	45.810	13
7 Hong Kong, China (RAE)	0,933	84,1	16,3	12,0	58.420	2
7 Suecia	0,933	82,6	17,6	12,4	47.766	9
9 Singapur	0,932	83,2	16,2 ^d	11,5	82.503 ^e	-6
10 Países Bajos	0,931	82,0	18,0	12,2	47.900	5

Fuente: <http://hdr.undp.org/>

Un elemento interesante de este indicador es que permite comprobar que países con niveles de renta per cápita similares presentan resultados en términos de desarrollo humano diferentes. Ello es una invitación a cuestionar las diferentes opciones de política económica y evaluar la eficacia de las mismas más allá del impacto sobre el crecimiento.

Una de las limitaciones del IDH es que recoge solo aspectos parciales del desarrollo, dejando otros que impactan sobre este fenómeno (como las cuestiones medioambientales). Tampoco refleja dimensiones de carácter social como la desigualdad o la pobreza. Por ello, el PNUD ha creado indicadores adicionales para completar el IDH, como el Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad o el Índice de Desarrollo de Género.

4.2. Índice para una Vida Mejor

El Índice para una Vida Mejor (*Better Life Index* o BLI según sus siglas en inglés) es elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) desde 2011 con el fin de establecer un indicador que permita comparar el bienestar de los países. Está inspirado en los trabajos de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social, dirigida por J. Stiglitz¹⁵, A. Sen y J.P. Fitoussi¹⁶, cuyo informe aconseja utilizar otras dimensiones distintas al PIB como indicador de bienestar.

Según OCDE, el bienestar es un concepto multidimensional que requiere de una medida multidimensional. En este caso, el Índice para una Vida Mejor está compuesto por 11 categorías que recogen tanto categorías propias del nivel de vida como de calidad de vida:

1. Vivienda:
 - Habitaciones por persona
 - Viviendas con servicios básicos
 - Gasto en vivienda de las familias
2. Ingresos:
 - Ingreso familiar disponible
 - Patrimonio financiero familiar neto
3. Empleo:

¹⁵ Joseph Stiglitz es un economista estadounidense, autor de *Globalization and Its Discontents* (2002), entre otros libros. Recibió el premio Nobel en 2001.

¹⁶ Jean Paul Fitoussi es un economista francés, autor de *La démocratie et le marché* (2004).

- Tasa de empleo
 - Tasa de desempleo de larga duración
 - Seguridad en el empleo
 - Ingreso por empleado
4. Comunidad
 - Red de apoyo social
 5. Educación
 - Años de educación
 - Competencias de los estudiantes
 - Nivel de educación
 6. Equilibrio entre vida laboral y personal
 - Trabajadores con un horario de trabajo largo
 - Tiempo dedicado al ocio y al cuidado personal
 7. Medio ambiente:
 - Contaminación del aire
 - Calidad del agua
 8. Compromiso cívico:
 - Participación electoral
 - Participación de los interesados en la elaboración de regulaciones
 9. Salud:
 - Esperanza de vida
 - Salud según informan las personas
 10. Satisfacción ante la vida:
 - Autosatisfacción con la propia vida
 11. Seguridad:
 - Sentimiento de seguridad al caminar solos por la noche
 - Tasa de homicidios

El Índice para una Vida Mejor se calcula para los 34 países miembros de la OCDE, es decir, la mayoría de los países desarrollados del mundo y algunas economías emergentes, incluidas Brasil y Rusia. En el futuro también se calculará para China, India, Indonesia y Sudáfrica.

Un aspecto interesante de este índice es que la OCDE no ofrece un ranking preestablecido de países, sino que permite que cada uno elabore su propio ranking en función de la importancia

(ponderación) que asigne a cada dimensión del nivel y calidad de vida. Se convierte, por tanto, en una herramienta interactiva que se puede manipular en www.oecdbetterlifeindex.org.

4.3. El Indicador de Calidad de Vida en España

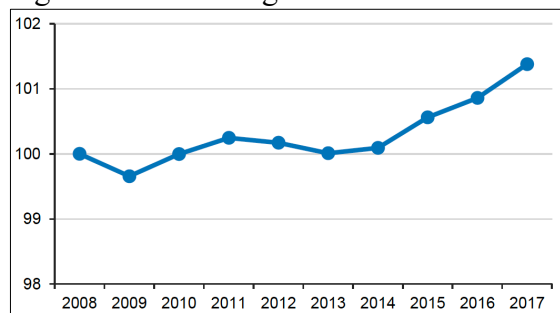
En 2013 Eurostat publicó por primera vez su Índice de Calidad de Vida (*Quality of Life Index*), también a partir de las recomendaciones del Informe para Medición del Desarrollo de Stiglitz, Sen y Fitoussi. Siguiendo el esquema de indicadores definido por Eurostat, en 2016 el Instituto Nacional de Estadística español publicó su Indicador de Calidad de Vida (ICV) de España. El indicador no es una mera traslación de la versión europea, sino que incluye elementos propios, como la incorporación de algunos indicadores distintos o la reducción del número total de indicadores.

El Indicador de Calidad de Vida está compuesto 59 indicadores agrupados en torno a nueve dimensiones de la calidad de vida. Las dimensiones incluidas son las siguientes:

1. Condiciones materiales de vida
2. Trabajo
3. Salud
4. Educación
5. Ocio y relaciones sociales
6. Seguridad física y personal
7. Gobernanza y derechos básicos
8. Entorno y medioambiente
9. Bienestar subjetivo

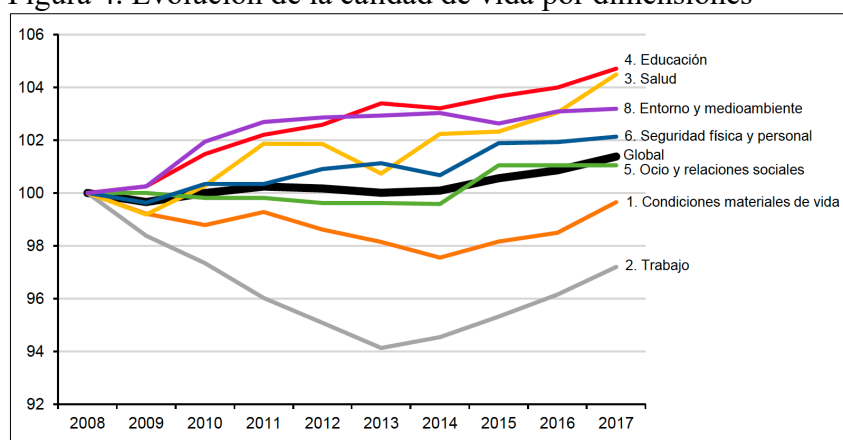
El ICV ofrece datos desde 2008, año que se toma como base. De esta forma, el índice no ofrece un valor absoluto, sino información sobre cómo evoluciona la calidad de vida en España y en las Comunidades Autónomas a partir de entonces: mejora si el valor es mayor que 100 y empeora en caso contrario (figuras 3 y 4).

Figura 3. Indicador global de calidad de vida



Fuente: www.ine.es

Figura 4. Evolución de la calidad de vida por dimensiones



Fuente: www.ine.es

4.4. Índice de Progreso Social

El Índice de Progreso Social (Social Progress Index o SPI) es elaborado por la organización *Social Progress Imperative* y mide la extensión en la que los países satisfacen las necesidades sociales y medioambientales de sus ciudadanos. De acuerdo con dicha organización, el progreso social se define como la capacidad de una sociedad para satisfacer las necesidades humanas básicas de sus ciudadanos, establecer las bases que permiten a los ciudadanos y las comunidades mejorar y sostener su calidad de vidas, y crear las condiciones para que todos los individuos puedan alcanzar su pleno potencial.

El índice contiene 54 indicadores agrupados en tres dimensiones principales: (1) necesidades humanas básicas, (2) bienestar fundamental, y (3) oportunidades de progreso (figura 5). Estos tres bloques de indicadores se han definido para dar respuesta a tres preguntas que permiten medir el progreso social: ¿están satisfechas las necesidades más esenciales de la sociedad?;

¿existen las condiciones fundamentales para que las personas puedan mejorar su bienestar?; y
 ¿existen las oportunidades para que las personas puedan lograr su pleno potencial?

La dimensión de Necesidades Básicas Humanas incluye:

- Nutrición y Cuidados Médicos Básicos
- Agua y Saneamiento
- Vivienda
- Seguridad Personal

La dimensión de Fundamentos del Bienestar contiene:

- Acceso a Conocimientos Básicos
- Acceso a Información y Comunicaciones
- Salud y Bienestar
- Calidad Ambiental

La dimensión de Oportunidades incluye:

- Derechos Personales
- Libertad Personal y de Elección
- Tolerancia e Inclusión
- Acceso a Educación Superior

Figura 5. Indicadores desagregados del Índice de Progreso Social

Necesidades Humanas Básicas	Fundamentos del Bienestar	Oportunidades
Nutrición y Cuidados Médicos Básicos Desnutrición Intensidad del déficit alimentario Tasa de mortalidad materna Tasa de mortalidad infantil Muertes por enfermedades infecciosas Agua y Saneamiento Acceso a agua potable Acceso rural a fuentes de agua mejoradas Acceso a infraestructura de saneamiento mejorada Vivienda Disponibilidad de vivienda accesible Acceso a energía eléctrica Calidad del suministro eléctrico Muertes atribuibles a la contaminación del aire en interiores Seguridad Personal Tasa de homicidios Nivel de crímenes violentos Criminalidad percibida Terror político Muertes en accidentes de tráfico	Acceso a Conocimientos Básicos Tasa de alfabetización en adultos Matriculación en educación primaria Matriculación en educación secundaria Paridad de género en educación secundaria Acceso a Información y Comunicaciones Suscripciones a telefonía móvil Usuarios de Internet Libertad de prensa Salud y Bienestar Esperanza de vida a los 60 (años) Mortalidad prematura por enfermedades no contagiosas Tasa de suicidio Calidad Medioambiental Muertes atribuibles a la contaminación atmosférica Tratamiento de aguas residuales Hábitat y biodiversidad Emisión de gases de efecto invernadero	Derechos Personales Derechos políticos Libertad de expresión Libertad de reunión Derecho a la propiedad privada Libertad Personal y de Elección Libertad para decidir sobre su vida Libertad de culto Matrimonio adolescente Satisfacción de la demanda de métodos anticonceptivos Corrupción Tolerancia e Inclusión Tolerancia hacia los inmigrantes Tolerancia hacia los homosexuales Discriminación y violencia contra las minorías Tolerancia religiosa Redes de apoyo en la comunidad Acceso a Educación Superior Años de educación superior Años promedio de escolaridad de las mujeres Inequidad en la obtención de educación Universidades de rango mundial Porcentaje de estudiantes de educación superior matriculados en universidades de rango mundial

Fuente: www.socialprogress.org

El Índice de Progreso Social se elabora para 146 países, que se agrupan en 6 niveles. De acuerdo con el último ranking de 2018, Noruega, Islandia y Suiza son los tres países con mayor nivel de progreso social. España está en el puesto 19, Estados Unidos en el 25 y China tan atrás como en el puesto 87 (figuras 6).

Figura 6. Ranking de países según Índice de Progreso Social (2018)

Tier 1		Tier 3		Tier 4		Tier 5		Tier 6	
1.	Norway 90.26	40.	Bulgaria 76.27	77.	South Africa 66.00	107.	Myanmar 52.31	135.	Angola 39.10
2.	Iceland 90.24	41.	Barbados 75.69	78.	Kyrgyzstan 65.79	108.	Bangladesh 52.18	136.	Guinea 39.09
3.	Switzerland 89.97	42.	Argentina 74.98	79.	Bhutan 65.72	109.	Rwanda 52.14	137.	Sudan 38.85
4.	Denmark 89.96	43.	Mauritius 74.80	80.	Bolivia 65.48	110.	Tanzania 52.01	138.	Papua New Guinea 38.11
5.	Finland 89.77	44.	Romania 74.51	81.	Dominican Republic 65.34	111.	Swaziland 51.21	139.	Burundi 37.92
6.	Japan 89.74	45.	United Arab Emirates 74.34	82.	Mongolia 65.17	112.	Benin 49.56	140.	Yemen 37.29
7.	Netherlands 89.34	46.	Belarus 73.73	83.	El Salvador 64.97	113.	The Gambia 49.43	141.	Niger 36.69
8.	Luxembourg 89.27	47.	Serbia 73.11	84.	Fiji 64.86	114.	Nigeria 49.27	142.	Congo, Democratic Republic of 35.63
9.	Germany 89.21	48.	Tunisia 73.07	85.	Saudi Arabia 64.75	115.	Pakistan 49.18	143.	Eritrea 33.74
10.	New Zealand 89.12	49.	Brazil 72.73	86.	Paraguay 64.70	116.	Lesotho 48.93	144.	Afghanistan 32.96
11.	Sweden 88.99	50.	Malaysia 72.72	87.	China 64.57	117.	Malawi 48.35	145.	Chad 28.20
12.	Ireland 88.82	51.	Panama 72.16	88.	Iran 63.96	118.	Solomon Islands 48.19	146.	Central African Republic 26.01
13.	United Kingdom 88.74	52.	Montenegro 71.87	89.	Botswana 63.52	119.	Togo 47.78		
14.	Canada 88.62	53.	Albania 71.77	90.	Philippines 63.36	120.	Laos 47.58		
		54.	Georgia 71.14	91.	Indonesia 63.26	121.	Cambodia 47.50		
		55.	Armenia 70.87	92.	Nicaragua 62.87	122.	Côte d'Ivoire 46.64		
		56.	Colombia 70.69	93.	Guyana 61.96	123.	Liberia 46.35		
		57.	Qatar 70.64	94.	Sao Tome and Principe 61.81	124.	Djibouti 46.34		
		58.	Mexico 70.42	95.	Egypt 60.93	125.	Congo, Republic of 45.85		
		59.	Ecuador 70.20	96.	Guatemala 60.41	126.	Cameroon 45.63		
		60.	Russia 70.16	97.	Ghana 60.31	127.	Zimbabwe 45.26		
		61.	Peru 70.09	98.	Uzbekistan 59.55	128.	Mali 45.06		
		62.	Jordan 69.75	99.	Honduras 58.06	129.	Sierra Leone 44.80		
		63.	Cuba 69.49	100.	India 56.26	130.	Mozambique 44.49		
		64.	Ukraine 69.30	101.	Nepal 56.07	131.	Burkina Faso 44.02		
		65.	Macedonia 68.78	102.	Kenya 55.55	132.	Madagascar 42.59		
		66.	Oman 68.16	103.	Senegal 55.47	133.	Mauritania 41.85		
		67.	Sri Lanka 68.01	104.	Timor-Leste 55.11	134.	Ethiopia 41.47		
		68.	Cabo Verde 67.76	105.	Comoros 53.61				
		69.	Moldova 67.69	106.	Tajikistan 53.09				
		70.	Thailand 67.35						
		71.	Kazakhstan 67.26						
		72.	Suriname 67.01						
		73.	Lebanon 66.99						
		74.	Algeria 66.83						
		75.	Turkey 66.81						
		76.	Morocco 66.51						
Tier 2									
15.	Australia 88.32								
16.	France 87.88								
17.	Belgium 87.39								
18.	Korea, Republic of 87.13								
19.	Spain 87.11								
20.	Austria 86.76								
21.	Italy 86.04								
22.	Slovenia 85.50								
23.	Singapore 85.42								
24.	Portugal 85.36								
25.	United States 84.78								
26.	Czech Republic 84.66								
27.	Estonia 83.49								
28.	Cyprus 82.85								
29.	Greece 82.59								
30.	Israel 82.47								
31.	Lithuania 81.86								
32.	Poland 81.21								
33.	Costa Rica 80.99								
34.	Chile 80.61								
35.	Slovakia 80.34								
36.	Hungary 80.11								
37.	Croatia 79.60								
38.	Uruguay 79.40								
39.	Latvia 79.25								

Fuente: www.socialprogress.org

El Índice de Progreso Social presenta dos características interesantes. En primer lugar, este índice no utiliza variables económicas como producción, renta o inversión. En esta decisión subyace la idea de que la renta o el crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino un fenómeno que influirá de una u otra forma en el nivel de progreso social. Además, ello permite comparar los niveles de progreso social con los niveles de riqueza de un país. En segundo lugar, el índice se centra en medir resultados sociales (outputs) y no indicadores de proceso (inputs). Por ejemplo, no mide cuánto se gasta un país en sanidad, sino el nivel de salud alcanzado realmente en una sociedad. Tampoco incluye percepciones subjetivas acerca de las satisfacción con la vida u otra dimensión del bienestar.

5. Política económica y libertades

El fin de la política económica no puede ser solo aumentar el bienestar material. El elemento clave es su contribución a la realización personal y autonomía de las personas. De acuerdo con A. Sen y M. Nussbaum¹⁷, se trata de generar oportunidades para el desarrollo de las capacidades de todos los individuos con el fin de ser más libres. Por tanto, es la maximización de la libertad lo que debe orientar el proceso económico.

Según Sen, lo que explica el progreso de una sociedad no es el PIB, sino las propiedades de las estructuras e instituciones que garantizan el desarrollo de las capacidades. Los fines económicos, y también los medios, deben estar orientados por valores superiores, las libertades instrumentales. Como es fácil de imaginar, ello no depende solo de las políticas económicas, pero su contribución es esencial. La política económica debe contribuir a la creación de las condiciones estructurales e institucionales que permiten el desarrollo de las capacidades económicas, políticas, sociales, de información y de seguridad. El desarrollo de estas capacidades es fundamental para el despliegue de las cinco libertades básicas:

1. Libertad económica. No se refiere a garantizar el libre mercado, de hecho las políticas a favor del libre mercado pueden ser contraproducentes con la libertad económica. Se trata de proteger la igualdad de oportunidades, la inclusión social, aumentar las oportunidades económicas de los más débiles, eliminar de la vulnerabilidad laboral, etc.
2. Libertad política. No se reduce únicamente a garantizar el estado de derecho, que también; sino a impedir la colonización de la esfera política por parte del poder económico, al empoderamiento de los ciudadanos y a la participación directa de los individuos en la toma de decisiones fundamentales.
3. Libertad social. Se trata de garantizar a las personas la posibilidad de llevar una vida digna, con acceso a la salud, la educación, la vivienda, a un entorno comunitario saludable, etc.
4. Seguridad protectora. No se trata solo de seguridad frente a la violencia física, sino a la seguridad social, las pensiones, la protección del medioambiente, la protección frente al riesgo laboral, frente al riesgo de pobreza, etc.

¹⁷ Martha Nussbaum es una filósofa estadounidense, autora del libro *Creating Capabilities: The Human Development Approach* (2011).

5. Libertad de información. Se refiere a la transparencia informativa y es fundamental para el despliegue de las otras libertades. Requiere una sociedad civil crítica y comprometida con las libertades.

El impacto sobre estas libertades es la guía para la determinación la agenda y el criterio para evaluar la eficacia de la política económica. Así, las políticas tradicionales de crecimiento no son evaluadas en función de si aumenta o no el PIB, sino por si contribuyen positivamente al desarrollo de las libertades anteriores. Igualmente, las políticas de reducción del déficit público también deben ser evaluadas según el mismo criterio y podrían tener mala calificación si reducen la libertad económica o social. Otras políticas que actualmente no son prioritarias, como las redistributivas podrían adquirir mayor relevancia por su contribución a las libertades económicas, sociales y de seguridad, por ejemplo.

6. Otros indicadores

Existen otros indicadores alternativos al crecimiento del PIB más o menos utilizados, no a nivel político, aunque sí a nivel académico. Entre ellos se pueden mencionar:

- Happy Planet Index (New Economics Foundation)
- World Happiness Report
- Sustainable Society Index
- Bhutan Gross National Happiness Index
- Index of Sustainable Economic Welfare (de J. Cobb y H. Daly)
- Gross National Happiness Index (del International Institute of Management)

7. Desafíos actuales para mejorar la eficacia de la política económica

Asumiendo las ventajas y limitaciones que ofrece el crecimiento del PIB como criterio para evaluar la eficacia de la política económica en su tarea de aumentar el bienestar de la sociedad, actualmente se pueden identificar algunos desafíos que forman parte del debate público actual y deben ser tenidos en cuenta por los responsables políticos:

- La reducción de la desigualdad y la pobreza, tanto a nivel doméstico como entre naciones.

- Los límites medioambientales al crecimiento, el desarrollo sostenible y el decrecimiento.
- El futuro del Estado de Bienestar y el debate sobre la financiación y extensión del gasto social y las pensiones.
- La discusión en torno a la renta básica.
- El equilibrio entre la vida laboral y el tiempo libre para el ocio, incluido el debate sobre la reducción del tiempo de trabajo.
- La relación entre las exigencias del modelo de crecimiento y eficiencia económica y el desarrollo de las libertades (economía y derechos humanos)

8. Resumen

Evaluar la política económica significa comprobar si cumple el fin último que justifica su actividad. Un primer enfoque considera que el fin último debe ser la mejora de la eficiencia del sistema económico para aumentar la productividad y el crecimiento económico. Sin embargo, también existen dudas de que el crecimiento del PIB sea una medida apropiada para evaluar el nivel de bienestar de una sociedad: el nivel del PIB no permite discriminar entre actividades productivas positivas y negativas para el bienestar y el crecimiento tener efectos sociales, humanos y medioambientales negativos.

Muchos analistas consideran que el crecimiento no es un buen indicador para reflejar el desarrollo económico de un país. Como alternativa, existen varios indicadores centrados en medir la calidad de vida: el Índice de Desarrollo Humano (IDH) calculado por el PNUD, el Índice para una Vida Mejor de la OCDE, el Indicador de Calidad de Vida elaborado por el INE de España, o el Índice de Progreso Social elaborado por SPI, entre otros. Un elemento interesante de estos indicadores es que permite comprobar que países con niveles de renta similares presentan tienen niveles de desarrollo humano diferentes. Ello es una invitación a debatir sobre opciones de política económica y evaluar la eficacia de las mismas más allá del impacto sobre el crecimiento.

Más allá del criterio de la calidad de vida, Sen y Nussbaum consideran que la política económica debe contribuir a la realización personal y autonomía de las personas. Es la maximización de la libertad lo que debe orientar el proceso económico. La política económica

debe contribuir a la creación de las condiciones estructurales e institucionales que permiten el desarrollo de las capacidades económicas, políticas, sociales, de información y de seguridad.

Tema 3. La globalización y la política económica

1. La globalización: antecedentes, causas y medición

1.1 Antecedentes

Las relaciones económicas entre comunidades más o menos distanciadas han existido desde hace miles de años. Y ya a partir de finales del siglo XV podríamos hablar de la configuración del primer orden económico internacional, con la expansión de los intercambios comerciales hacia América y África occidental bajo el liderazgo de España y Portugal, al principio, y de Inglaterra, Francia y Países Bajos, más tarde.

La aparición de numerosas innovaciones técnicas en el siglo XIX, como el ferrocarril, el telégrafo, el barco de vapor, etc., impulsaron la multiplicación del comercio internacional a Suramérica, Oceanía y África del Sur. Durante la época del librecambismo, que se extiende hasta el inicio de la primera guerra mundial, el orden internacional está bastante liberalizado, con pocos obstáculos a comercio internacional y a la circulación de capitales y trabajadores. Este sistema económico internacional estaba organizado en función de las necesidades de las metrópolis (y su industria) y estructuraba los canales de suministro de las colonias (productos agrarios y mineros).

El periodo entreguerras estuvo marcado por la Gran Depresión de los años 30 y el fin del imperio británico. En esta época entra en crisis el patrón-oro, muy vinculado con el proyecto librecambista, y los países desarrollan políticas proteccionistas frente al comercio exterior y devaluaciones competitivas en cadena como estrategia para proteger la industria nacional. Es un periodo de gran protagonismo de los estados en la orientación del desarrollo económico, por ejemplo, a través del *New Deal* en Estados Unidos, el nacionalsocialismo en Alemania y la planificación centralizada en la Unión Soviética.

Tras la Segunda Guerra Mundial, las potencias vencedoras, con Estados Unidos al frente, deciden retomar el camino de la cooperación internacional con la creación de nuevas instituciones internacionales y un nuevo sistema monetario internacional, en el que el dólar va a sustituir a la libra como moneda de referencia y primer activo de reserva internacional. El nuevo orden económico internacional (conocido como el sistema de Bretton-Woods) se desarrolla en un mundo caracterizado por la dinámica de bloques (capitalista frente a comunista) en una parte del planeta y la descolonización y el subdesarrollo en el llamado tercer

mundo. Esta geopolítica particular condicionó la configuración de la economía global con áreas de influencia claras (otras no tanto) por parte de una y otra superpotencia (Estados Unidos y la Unión Soviética) y es fundamental para explicar el ascenso de los tigres asiáticos o China y las formas de expansión de la influencia norteamericana en América Latina, por ejemplo.

La cooperación internacional se concretó en la creación de varias instituciones internacionales a partir de 1944. El Fondo Monetario Internacional será el organismo encargado de la cooperación en materia monetaria en un nuevo sistema monetario internacional caracterizado por el establecimiento de tipos de cambio fijos (pero ajustables), a partir del dólar ligado al oro y libremente convertible. La otra institución creada en Bretton-Woods, el Banco Mundial, se convertirá en el organismo encargado de financiar el desarrollo en el tercer mundo. En cuanto al comercio internacional, la oposición de los Estados Unidos a que una institución internacional regulara y limitara su autonomía sobre política comercial impidió la creación de una institución del mismo rango que las otras dos. Sin embargo, la firma del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (conocido por sus siglas en inglés como GATT) en 1947 permitió el establecimiento sucesivo de rondas de negociación para la liberalización progresiva y flexible del comercio internacional, hasta que en 1995 se creó finalmente la Organización Mundial de Comercio.

Este periodo de la historia económica reciente se caracterizó por una significativa expansión del comercio y las inversiones exteriores y por el desarrollo de las empresas multinacionales. Sobre estos pilares, esta especie de época dorada del capitalismo trajo crecimiento económico e transformaciones económicas y sociales asociadas a la expansión, de forma paralela, de la sociedad de consumo y el Estado de Bienestar, sobre todo en el mundo occidental.

Este sistema funcionó sin distorsiones muy graves hasta la crisis del petróleo de los años 70 y la consiguiente respuesta neoconservadora de la política económica a partir de los años 80, antesala del proceso de globalización actual. Sin duda, aquella fue una crisis energética derivada del aumento de los precios del petróleo (se multiplicaron por 4 solo en 1973), pero no sólo. Esta crisis fue también monetaria, industrial, financiera (aumento del endeudamiento) y fiscal (aumentos del déficit público). El oscurecimiento de esta época dorada se dejaba ver en Estados Unidos en el agotamiento de las fuentes de productividad, en la aparición de tensiones inflacionistas a finales de los 60 y la ruptura unilateral por parte de Estados Unidos del sistema monetario internacional en 1971, como consecuencia de los fuertes déficits exteriores americanos y el desequilibrio entre las reservas de oro en poder de la Reserva Federal y la

cantidad de dólares en circulación. Además, a esta crisis en el primer mundo, le sigue a continuación la crisis de la deuda externa en el tercer mundo provocada por una tormenta perfecta compuesta por el crecimiento de la deuda, la subida de los tipos de interés (que se duplican entre 1978 y 1981), la apreciación del dólar y la caída de las exportaciones desde el Sur.

1.2 Causas

La globalización económica asociada a la integración internacional de los mercados de bienes y servicios, la integración del sistema financiero y la interconexión de las cadenas de producción transnacional tiene su origen en dos fenómenos, uno político y otro tecnológico.

El primer fenómeno es el cambio de política económica que vino con la revolución neoconservadora de los años 80. El nuevo escenario de crisis y restricciones presupuestarias dibujado por el aumento de los déficits públicos y el endeudamiento internacional (facilitado por el reciclaje de petrodólares procedentes de Oriente Medio) a partir de los años 70 generó, además, tensiones sobre el Estado de Bienestar en los países desarrollados. En este contexto se produce la revolución *neoon* capitaneada por Thatcher en Reino Unido (1979) y Reagan en Estados Unidos (1981), y por el cambio de orientación ideológica en las instituciones internacionales, sobre todo en el Fondo Monetario Internacional. Las soluciones que ofrecen los partidos conservadores a la crisis se concretan en lo que se dio a conocer como el programa neoliberal que empujó la globalización:

- apertura comercial mediante la reducción (o eliminación, en el caso de zonas de libre comercio) de aranceles y de restricciones no arancelarias a las importaciones.
- liberalización de movimientos de capitales, tanto del capital financiero (para favorecer la atracción de recursos para financiar la deuda) como del capital productivo para facilitar la inversión extranjera directa y la deslocalización empresarial.
- privatización de empresas públicas y desregulación de los sectores productivos.
- planes de ajuste macroeconómico, con reducción del gasto público y de los impuestos directos.
- primacía de las políticas de oferta y de mejora de la competitividad en detrimento del pacto social de reparto del crecimiento vigente hasta entonces. Ello significa, entre otras

cosas, moderación de los salarios (o desvinculación del crecimiento de la productividad) y reducción del alcance del Estado de Bienestar.

La intensificación del fenómeno globalizador se explica también por los impulsos liberalizadores característicos de los procesos de integración regional en Europa (con la creación del mercado interior europeo o la eurozona), América (con Mercosur o el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México) o Asia (ASEAN, APEC), que se desarrollan desde entonces.

La desaparición del bloque comunista derivó también en la integración de estos países en los mercados mundiales de bienes y servicios; en el caso de los países del Este de Europa manifestada en su deseo de incorporarse a la Unión Europea. Asimismo, la gestión de la crisis de la deuda externa en el tercer mundo a partir de los años 80 por parte de los programas de rescate del Fondo Monetario Internacional supuso otro impulso globalizador desde el Sur, en este caso a través de las medidas liberalizadoras y el fin de las políticas de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) exigidas a cambio de la reestructuración de la deuda externa.

El cuadro 1 resume las diferencias en aspectos clave de la política económica internacional en distintas etapas del siglo XX. La etapa del librecambismo, que se prolonga hasta 1914, se caracteriza por un régimen de comercio de bienes relativamente liberalizado, libertad de los movimientos de capitales y convertibilidad de la moneda en las economías más avanzadas. El periodo entreguerras, que dura hasta que se ponen en marcha los nuevos acuerdos tras la segunda guerra mundial, se caracteriza por la existencia de controles sobre el comercio, los capitales y la moneda. La etapa Bretton-Woods incluye controles sobre los movimientos de capitales, convertibilidad de la moneda y cierta flexibilidad en el compromiso de liberalización del comercio exterior. Por último, la etapa de la globalización se caracteriza por la intensificación de la liberalización del comercio exterior y la eliminación de controles de capitales.

Cuadro 1. Fases de la política económica internacional en los países desarrollados

	<i>Hasta 1914</i>	<i>1914- Fin años 50</i>	<i>Fin años 50- Fin años 80</i>	<i>Fin años 80- actualmente</i>
<i>Comercio de bienes</i>	Relativamente liberalizado	Restricciones significativas	Liberalización gradual	Muy liberalizado
<i>Movimientos de capitales</i>	Liberalizado	Restricciones	Restricciones	Liberalizado
<i>Convertibilidad</i>	Sí	No	Sí	Sí

El segundo motor del cambio fueron los avances tecnológicos en transporte (por tierra, mar y aire) y comunicaciones (innovaciones en informática y electrónica). Los avances técnicos en estos ámbitos supusieron una reducción de los costes de transporte y comunicaciones. Ello ha facilitado: (1) la especialización productiva, el comercio internacional y los movimientos internacionales de factores de producción; y (2) la deslocalización de las actividades productivas por parte de las empresas transnacionales.

1.3 Medición

Algunas características de la globalización son medibles y otras no. A pesar de ello puede resultar útil cuantificar el grado de globalización de las relaciones económicas de un país o su participación en la economía global. Para ello existen indicadores como el Índice Elcano de Presencia Global (IEPG) o el KOF Globalisation Index del Swiss Economic Institute.

El IEPG es elaborado por el Real Instituto Elcano y mide la presencia global de un país, entendida como la proyección real de un país en el exterior en los ámbitos económico, político y social (www.globalpresence.realinstitutoelcano.org). El índice de presencia económica solo incluye las exportaciones de bienes y servicios y el stock de inversión directa de un país en el exterior. Por tanto, no mide la apertura de un país al exterior; solo la proyección exterior del país, es decir, no recoge el impacto de la acción exterior del resto del mundo en su territorio. De acuerdo con el Informe de 2018, Estados Unidos es el país con mayor presencia global, seguido de lejos por China. España se encuentra en el puesto 11 (Figura 1).

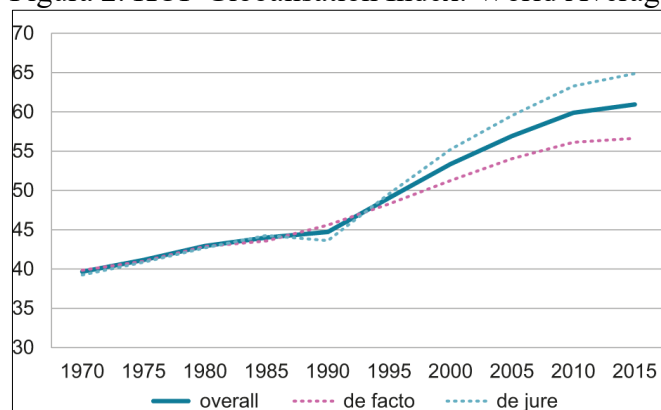
Figura 1. Índice Elcano de Presencia Global: 2017



Fuente: www.globalpresence.realinstitutoelcano.org

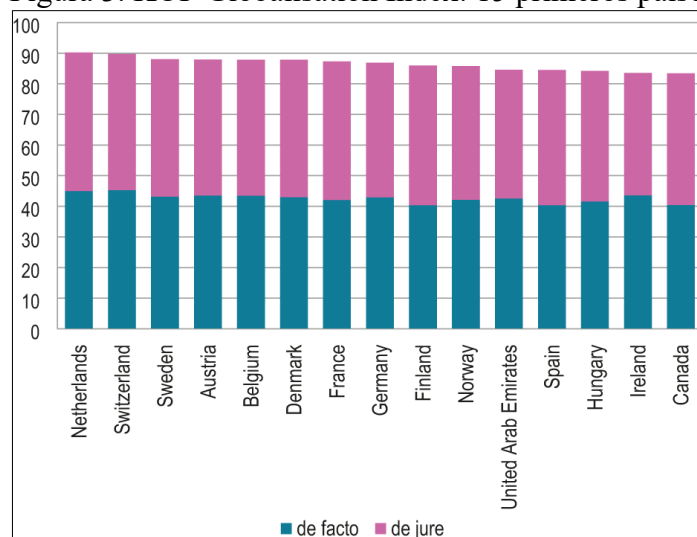
El KOF Globalisation Index, elaborado por el Swiss Economic Institute de Zurich, mide la dimensión económica, política y social de la globalización, de 1 a 100. Es más completo que el anterior, incluye más países y ofrece datos desde 1970. La globalización económica incluye el comercio de bienes, servicios y capitales, así como las restricciones establecidas al comercio y al capital. La figura 2 muestra como la globalización se ha intensificado a partir de los años 90. De acuerdo con los últimos datos disponibles, Holanda y Suiza son los países más globalizados y España se encuentra en el puesto 12 (figura 3).

Figura 2. KOF Globalisation Index: World Average



Fuente: www.kof.ethz.ch

Figura 3. KOF Globalisation Index: 15 primeros países (2015)



Fuente: www.kof.ethz.ch

2. Las consecuencias de la globalización

La profundización que ha experimentado la globalización desde los primeros cambios iniciados en los años 80 hasta nuestros días tiene implicaciones sobre distintos aspectos del funcionamiento de nuestros sistemas económicos y sobre la política económica.

En primer lugar, se ha producido un debilitamiento del Estado-nación “keynesiano” y un cambio de sus funciones. La piedra angular de la política económica ha pasado de ser el crecimiento y la cohesión social a focalizarse en mejorar la competitividad y asegurarse la confianza de los actores externos, especialmente de los mercados financieros. Esto último está vinculado al aumento de los riesgos y vulnerabilidad ante acontecimientos exteriores derivados de la mayor interdependencia internacional y por la preocupación por evitar crisis financieras y cambiarias, que se suceden distintas partes del mundo periódicamente desde los años 90. La presión de los mercados financieros y cambiarios sobre las políticas macroeconómicas son ahora mucho mayores.

Además, la políticas macroeconómicas son ahora menos eficaces: las políticas fiscales de demanda son menos eficaces porque parte de sus efectos se trasladan al exterior a través del aumento de las importaciones y la gestión de la política monetaria es más complicada por los impactos sobre los movimientos de capitales de los cambios en los tipos de interés. Esto junto con el creciente poder de las empresas transnacionales está erosionando la capacidad de los Estados para intervenir en la economía.

La respuesta que han encontrado los Estados ante este debilitamiento es intensificar los procesos de integración regional (en Europa, creando la Unión Económica y Monetaria) y fortalecer los instrumentos de política económica no discutidos, como las políticas de investigación y desarrollo, las políticas de aumento de la competencia, las políticas de infraestructuras o la estabilidad macroeconómica, entre otras.

En segundo lugar, la capacidad y eficacia de las instituciones económicas internacionales que han impulsado la globalización (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Organización Mundial de Comercio) se ha reducido también. El FMI no ha evitado el crecimiento del endeudamiento mundial y se suceden las crisis financieras internacionales con bastante frecuencia, delante de los ojos de una institución incapaz de controlar, ni siquiera prever, los enormes movimientos de capital privado que se mueven en todas direcciones con gran agilidad y efectos perturbadores.

La OMC se muestra incapaz de concluir la actual ronda de negociaciones iniciada en el año 2000 (Ronda del Milenio), es decir, tras casi 20 años. El comercio internacional se desarrolla en medio de distintos conflictos comerciales y contradicciones que la institución no es capaz de resolver satisfactoriamente, por ejemplo, en temas como el comercio agrario, la protección de la propiedad intelectual, las ayudas públicas o las recientes guerras comerciales iniciadas por Estados Unidos tras la llegada de Trump a la presidencia. Además, los avances en la liberación comercial se están produciendo a espaldas de la OMC, a través de acuerdos de libre comercio de carácter regional (como el TTIP, el TPP, el CETA, el nuevo TLC, etc.)

Por su parte, el Banco Mundial está muy condicionado por la estrategia liberalizadora del FMI y se muestra ajeno a otros enfoques como los de la UNCTAD o el UNDP, que incorporan una mayor preocupación sobre los impactos sociales de la asistencia al desarrollo. Su capacidad para impulsar los procesos de desarrollo en el Sur también está cuestionada y el impacto de sus actuaciones es limitado comparado con el efecto que tienen las decisiones privadas de las empresas transnacionales de organizar las cadenas de valor global en otra parte del planeta.

En tercer lugar, la globalización va estrechamente asociada a la expansión de las empresas transnacionales. Éstas desarrollan estrategias de externalización y deslocalización del proceso de producción por todo el mundo, articulando cadenas de valor global y comercio intrafirma (que representa en torno al 30% o 50% del comercio total, según algunas estimaciones), así como una planificación fiscal global con el fin de eludir (incluso evadir) el pago de impuestos, utilizando en muchos casos las oportunidades que ofrecen los paraísos fiscales.

Las empresas transnacionales ya no sólo obtienen ventajas por el acceso a determinados recursos, por el aprovechamiento de condiciones laborales más favorables a la empresa, por acogerse a regulaciones medioambientales y de otro tipo más laxas o por el acceso a otros mercados de consumo. Ahora se han convertido en fábricas globales que integran todos esos aspectos en una estrategia unitaria (aunque realicen las distintas actividades en territorios dispersos). Además, esta difusión del modo de producción, incluye la exportación del modo de consumo (e ideológico) occidental, como modo de satisfacción de necesidades universal.

Curiosamente, el aumento de la competencia interna que traía la globalización a escala nacional ha provocado un aumento de las fusiones empresariales, concentraciones y consolidación de oligopolios a escala global en prácticamente todos los sectores económicos. De esta forma se han creado auténticos gigantes empresariales en los sectores clave que han limitado la

competencia a nivel global y adquirido mucho poder en influencia tanto en el terreno económico como en la toma de decisiones a nivel político.

En cuarto lugar, la liberalización de los movimientos de capitales e integración del sistema financiero internacional ha supuesto el crecimiento exponencial del sector financiero, derivando en la financiarización de la economía. Este fenómeno hace referencia al crecimiento del volumen de recursos movilizados en el sistema financiero, ahora muy superior a la producción mundial de bienes y servicios. Junto con ello, la variedad, complejidad y sofisticación de los activos financieros ha introducido mayor inestabilidad y riesgo sistémico global con epicentro en el mercado financiero.

Este proceso de financiarización tiene otras implicaciones sobre la economía real. En cierto modo determina el comportamiento empresarial. Los accionistas exigen a las empresas donde tienen participaciones, no tanto que produzcan más y en mejores condiciones, sino que aumenten su valor en bolsa. Precisamente por ello, muchas veces parte de la remuneración de los ejecutivos se vincula al valor de las acciones a corto plazo al pagar parte de su sueldo en *stock options* (derechos de compra de acciones con posibilidad de comprar a precios inferiores al de mercado). Por último, otra de las consecuencias negativas de la financiarización sobre la economía real es que muchos recursos que podrían destinarse a la actividad productiva se desvían hacia los mercados financieros donde se revalorizan mejor.

En quinto lugar, la liberalización de las importaciones y de los movimientos de capitales junto con las facilidades de entrada a la inversión directa explica el proceso de deslocalización de muchas empresas en países del Sur, especialmente en China y países del sudeste asiático. Esto ha provocado un crecimiento económico muy significativo en estas y otras economías emergentes (Brasil, Rusia, India, etc.), que han ganado peso en la economía mundial y poco a poco también en el escenario de las instituciones internacionales.

En sexto lugar, el crecimiento de la producción mundial, el desarrollo de las economías emergentes, la multiplicación de los intercambios comerciales y el transporte están ejerciendo una presión preocupante sobre los recursos naturales, no solo energéticos o minerales, sino también sobre otros como el agua o la tierra cultivable; al margen de otros impactos sobre el medio ambiente, como el cambio climático.

En séptimo lugar, la apertura de los mercados nacionales a las importaciones y la facilidad que tienen las empresas para trasladar su producción fuera del país han trasladado el foco de la estrategia empresarial a la mejora de la competitividad y la reducción de los costes. Esto tiene

implicaciones directas sobre la gestión del trabajo, tanto por la búsqueda de procesos ahorradores de mano de obra como por la presión sobre la reducción o moderación salarial.

En definitiva, la globalización ha supuesto un cambio en las relaciones de poder en distintos escenarios de la economía global:

- Mayor poder empresarial en la pugna distributiva como consecuencia de las nuevas estrategias de deslocalización empresarial y la fragilidad del empleo en las economías avanzadas.
- Mayor poder de las empresas transnacionales, cada vez más grandes y con posiciones de dominio en sectores clave; y con capacidad para organizar cadenas de producción globales y estrategias para reducir su contribución fiscal.
- Mayor poder del capital financiero, que cada vez absorbe más recursos y con capacidad para condicionar las políticas económicas de los países tanto desarrollados como en desarrollo.
- Aumento del poder del eje comercial y financiero EEUU-China, con el primero convertido en el principal foco de déficit exterior mundial y el segundo acumulando el mayor volumen de reservas exteriores del planeta.

3. El encaje de la política económica bajo la globalización

3.1. La redefinición de la política económica doméstica

El tipo de interdependencias económicas que se generan bajo el contexto de la globalización influye en los objetivos y los instrumentos de la política económica a escala nacional. En todo caso, el tipo e intensidad de estas restricciones varía en función del país considerado. A continuación, se ofrece una clasificación de los países teniendo en cuenta tanto su capacidad para resistir tanto las restricciones de la globalización como para influir en su configuración.

Un primer gran grupo está formado por los Estados-potencia. Son países con cierta capacidad geopolítica y que influyen en la economía global. Dentro de este grupo se pueden diferenciar:

- Estados-potencia de alcance mundial: se incluyen únicamente dos, Estados Unidos como superpoder, y China, como poder emergente.
- Estados-potencia con influencia regional-imperial: Reino Unido, Holanda, Francia o España

- Estados-potencia de alcance regional-cercano: Alemania en Europa, Japón en Asia Oriental, Rusia en la zona euroasiática exsoviética, Brasil en América Latina, Arabia Saudí en Oriente Medio y Suráfrica en el Sur de África.

El otro gran grupo está formado por los Estados-no potencia. En este grupo se puede distinguir entre:

- Estados desarrollistas con proyección exterior: economías muy integradas regionalmente y con las empresas transnacionales, localizadas fundamentalmente en Asia Oriental (Corea del Sur, Hong-Kong, Taiwán, Malasia, Tailandia, Indonesia).
- Economías no desarrolladas que disponen de recursos naturales importantes: tienen cierta capacidad para llegar a acuerdos con otros estados y con las empresas transnacionales (Venezuela, Kazajistán, Argelia, Qatar, Kuwait).
- Poderes pequeños: países que tienen cierto poder en algún área muy concreta (Islandia en materia de pesca, Luxemburgo en materia institucional dentro de la Unión Europea, Singapur dentro de la ASEAN).
- Microestados y pequeñas islas: con cierta relevancia como paraísos fiscales (como Islas Caimán)
- Estados débiles: sin apenas capacidad de influencia (Bulgaria, Lituania, Honduras, etc.)

El distinto tipo de restricciones exteriores, objetivos e instrumentos de política económica característicos antes y después del inicio de la globalización para los países desarrollados están recogidos en el cuadro 2.

Cuadro 2. Restricciones exteriores y política económica

	<i>Etapa Bretton-Woods</i>	<i>Globalización</i>
<i>Restricción externa</i>	Controlable a nivel nacional	Erosiona la autonomía nacional
<i>Objetivos de política económica</i>	Crecimiento económico Pleno empleo Cohesión social Redistribución de la renta Estabilidad macroeconómica	Competitividad empresarial Estabilidad presupuestaria Control de la inflación Confianza de los mercados Crecimiento económico
<i>Instrumentos de política económica</i>	Políticas de demanda Regulación económica Empresas y banca públicas Regulación financiera	Liberalización exterior Política de competencia Desregulación de mercados Privatización Flexibilización del mercado de trabajo

En la etapa Bretton-Woods la restricción externa es limitada, de forma que los Estados tienen bastante autonomía para diseñar la política económica que consideran oportuna. Los objetivos centrales de la política económica en este periodo son el crecimiento y el pleno empleo. La idea subyacente al programa político es mantener la cohesión social, creciendo y repartiendo al mismo tiempo. Es la época de la confianza en las políticas keynesianas de control del ciclo económico a través de políticas de demanda (fiscales y monetarias), de la regulación financiera y de otros sectores (comercio exterior, sectores estratégicos) y de la utilización de empresas públicas como instrumento de la política industrial.

La estrategia de política económica cambia con la globalización. Ahora la restricción externa limita considerablemente la autonomía nacional. El objetivo de la política económica gira en torno a la competitividad y la estabilidad macroeconómica, en un entorno de liberalización de los movimientos de mercancías y capitales. Por esta razón, generar confianza en los mercados internacionales constituye un criterio esencial a la hora de definir la estrategia política. El crecimiento no deja de ser un objetivo, pero se confía que llegará necesariamente como consecuencia de reforzar la competitividad, la estabilidad y la confianza de los inversores. Las políticas de demanda pierden su supremacía y en su lugar son las políticas de oferta las que pasan a ocupar el lugar central en la estrategia política (como las políticas de competencia o de flexibilización del mercado de trabajo). Paralelamente, dentro de la filosofía liberalizadora dominante, se confía en la desregulación de los mercados y las privatizaciones como mecanismos para mejorar la eficiencia en el funcionamiento de los mercados.

Es claro que el margen de maniobra de la política económica bajo la globalización es menor que antes, aunque no es nulo. Eso lleva, en ocasiones, a transmitir la idea distorsionada de que los países no pueden hacer nada más que llevar adelante políticas económicas que no incomoden a los mercados financieros.

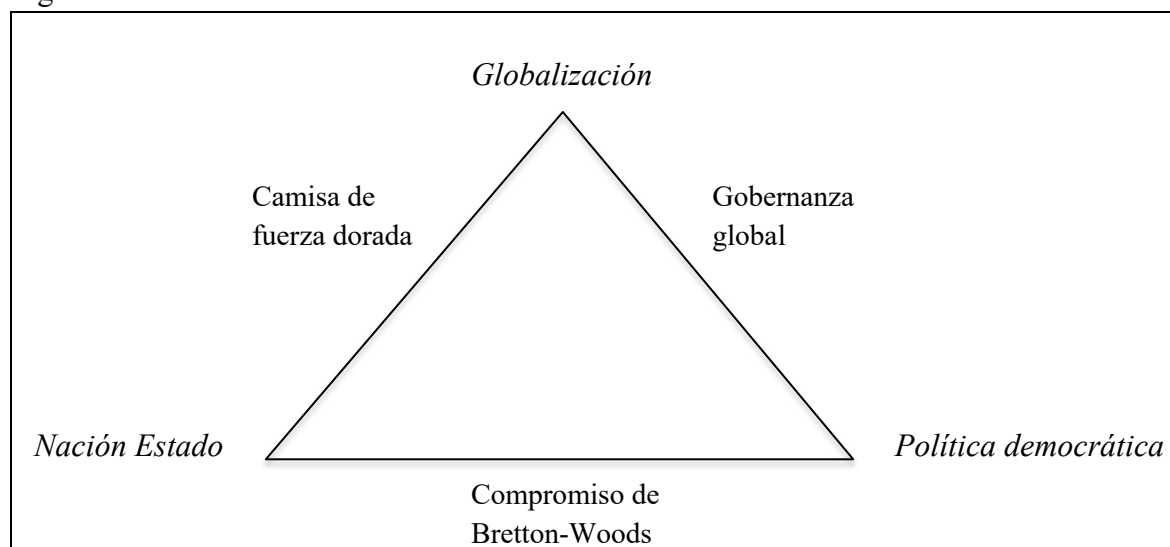
3.2. El trilema de la globalización

La cuestión sobre la relación entre las restricciones que impone la globalización sobre las políticas económicas nacionales y la democracia a nivel nacional es tratada por Dani Rodrik¹⁸ en su famoso libro *La paradoja de la globalización*. Según Rodrik existe un trilema político

¹⁸ Dani Rodrik es un economista norteamericano de origen turco. Entre sus obras más famosas, destaca *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy* (2010).

fundamental de la economía mundial: no es posible tener al mismo tiempo globalización, democracia y soberanía nacional (figura 4). Solo es posible tener, como mucho, dos de las tres opciones. Si se opta por globalización y democracia, hay que abandonar la idea de soberanía nacional. Si se prefiere mantener la toma de decisiones a nivel nacional y se acepta la globalización, hay que renunciar a la democracia efectiva. Y si se quiere mantener la democracia operando a nivel nacional, hay que renunciar a la globalización.

Figura 4. El trilema de Rodrik



Efectivamente, en una economía globalizada solo puede mantenerse la toma de decisiones a escala nacional si las políticas económicas escogidas resultan atractivas a las empresas e inversores internacionales y refuerzan el funcionamiento de los mercados internacionales. Es lo que Tom Friedman¹⁹ llama, en su libro *El Lexus y el olivo*, la camisa de fuerza dorada: las políticas deben ser las que generen la confianza de los mercados y atraigan el comercio y los capitales (Estado pequeño, impuestos bajos, flexibilidad laboral, desregulación, privatización, etc.). Las posibilidades elegir democráticamente otras políticas es reducida porque el castigo por parte de los mercados será duro.

Si en una economía globalizada se quiere salvaguardar la democracia, hay que sacrificar la soberanía nacional y sustituirla por una gobernanza global, es decir, traspasar la toma de decisiones a alguna instancia supranacional con capacidad para establecer reglas internacionales. Algo parecido al federalismo global, al estilo de Estados Unidos, u otras formas

¹⁹ Thomas Friedman es un periodista estadounidense, ganador del Premio Pulitzer. Entre sus libros, destaca *The Lexus and the Olive Tree* (1999).

de coordinación institucional no tan profundas como puede ser la Unión Europea. La experiencia europea muestra lo difícil que resulta fijar normas comunes entre países diferentes, a pesar de que incluso de tener ciertas semejanzas. En realidad, existe el riesgo de que las normas establecidas acaben siendo muy laxas e ineficaces, de forma que se produzca un vacío de gobernanza en aquellas cuestiones de las que se han desentendido los Estados.

Según Rodrik, la única posibilidad de mantener la democracia y la soberanía a nivel nacional es reducir la globalización. Más o menos como ocurría en la etapa Bretton-Woods, es decir, con suficiente flexibilidad para mantener cierto control sobre el comercio exterior y con controles sobre los movimientos de capitales. Eso deja más espacio a los países para que desplieguen políticas económicas diferentes en busca de su propio modelo de desarrollo económico, sin temor a que las empresas salgan del país o que los inversores no traigan capital.

5. Los desafíos de la política económica internacional

Los desafíos a los que se enfrenta la política económica en perspectiva internacional en el actual contexto de globalización son numerosos. Unos tienen que ver con la existencia de problemas que podrían caracterizarse como bienes públicos globales y, que por tanto, requieren la acción de política económica coordinada a nivel supranacional; y otros, a pesar de ser fenómenos de carácter internacional, no son bienes públicos globales en sentido estricto y, por tanto, existe espacio de trabajo para la política económica doméstica, además de las oportunidades que se abren para la coordinación supranacional.

En el primer grupo, los bienes públicos globales, destacan los siguientes desafíos:

- Mantener la estabilidad financiera internacional y evitar el estallido de crisis financieras y monetarias fruto de los movimientos especulativos de capital, cuyos efectos negativos se transmiten con facilidad entre países.
- Proteger del medio ambiente y evitar problemas ecológicos globales, como el cambio climático.
- Eliminar los paraísos fiscales y evitar la competencia fiscal a la baja entre países que está debilitando la capacidad de los estados cobrar impuestos a empresas y grandes patrimonios.

En el segundo grupo, destacan estos otros:

- Reducir de los desequilibrios globales, por ejemplo, los derivados del elevado déficit comercial estadounidense y el superávit chino o, a escala europea, los existentes entre Alemania y los países periféricos.
- Limitar el crecimiento de la deuda global, que casi triplica el PIB mundial y que supone un riesgo para la estabilidad financiera, especialmente si se produce un aumento significativo de los tipos de interés.
- Reducir la desigualdad a escala internacional y ofrecer una solución al problema de la pobreza y el subdesarrollo económico en el mundo
- Regular el comercio internacional de forma adecuada para evitar prácticas de competencia desleal y guerras comerciales unilaterales.
- Regular los procesos de migración internacional, tanto sur-sur como sur-norte, para evitar tragedias humanitarias.

6. Resumen

La globalización económica asociada a la integración internacional de los mercados de bienes y servicios, la integración del sistema financiero y la interconexión de las cadenas de producción transnacional tiene su origen en dos fenómenos, uno político y otro tecnológico. El fenómeno político se inicia con la revolución neoconservadora de los años 80 mediante el programa neoliberal que empujó la globalización: apertura comercial, liberalización de movimientos de capitales, privatización y desregulación. Por su parte, los avances tecnológicos en transporte y comunicaciones facilitaron el proceso. Las consecuencias de la globalización se observan en varios fenómenos: debilitamiento del estado-nación, erosión de la eficacia de las instituciones económicas internacionales, expansión del poder de las empresas transnacionales, financiarización de la economía, crecimiento de las economías emergentes, efectos medioambientales, cambios en la gestión del trabajo a nivel de empresa.

El tipo de interdependencias económicas en la globalización condiciona los objetivos e instrumentos de la política económica a escala nacional, aunque no a todos los países por igual. Ahora la restricción externa limita considerablemente la autonomía nacional. El objetivo de la política económica gira en torno a la competitividad y la estabilidad macroeconómica. La cuestión sobre la relación entre las restricciones que impone la globalización sobre las políticas económicas nacionales y la democracia a nivel nacional conduce a un trilema político fundamental de la economía mundial: según Rodrik, no es posible tener al mismo tiempo

globalización, democracia y soberanía nacional. Ello plantea la pregunta fundamental de que dos de estos tres elementos desea una sociedad.