



CAPÍTULO 3. OBJETIVOS, INSTRUMENTOS Y POLÍTICAS: UN MARCO CONCEPTUAL BÁSICO

Existen muchas definiciones de la **política económica** pero, en realidad, las diferencias entre ellas son bastante escasas. En general, hay cuatro elementos comunes a todas las definiciones sobre este término:

1. La existencia de una autoridad que actúa como agente principal (normalmente, el gobierno). En algunos casos, la existencia de comunidades de países (como la Unión Europea) hace que podamos hablar de política económica del gobierno de cada país y de políticas económicas propias de dichas organizaciones.
2. Unos finés y/o objetivos cuyo logro se persigue.
3. El carácter deliberado de las acciones que la autoridad desarrolla en el terreno económico.
4. La existencia de instrumentos o medios que pueden ser manipulados o alterados por las autoridades para alcanzar los fines propuestos.

El objetivo de este capítulo es ofrecer un conjunto de definiciones y conceptos básicos sobre política económica que pueden ser útiles para desarrollar y comprender cualquier análisis o trabajo sobre este tema.

3.1. TAXONOMÍA DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

Aunque pueda parecer excesivo intentar clasificar las políticas económicas, sí es posible ofrecer una ordenación tipológica y de conceptos básicos que serán de utilidad para realizar el análisis y comprensión de los siguientes temas.

Según el criterio adoptado, podemos diferenciar:

- En función del carácter de los instrumentos: *políticas cuantitativas, cualitativas y de reformas*.
- Según el nivel de actuación, diferenciamos entre *políticas microeconómicas y macroeconómicas*.
- Y, por último, según la dimensión temporal de las acciones, podemos clasificarlas como *políticas económicas a corto, a medio y a largo plazo*.

3.1.1. POLÍTICAS CUANTITATIVAS, CUALITATIVAS Y DE REFORMAS

Tradicionalmente se distinguía entre:

- **POLÍTICAS DE ORDENACIÓN:** se trata de aquellas actuaciones encaminadas a establecer o modificar el “marco” de actuación de la economía, en general, y el de la política económica en particular.
Ejemplo: si la opción básica del sistema económico es en favor del mercado, son políticas de ordenación todas las que se encaminen a hacer que el mercado funcione bien, por una parte, y a defenderlo de las posibles posiciones de dominio de algunos oferentes o demandantes, por otra.
- **POLÍTICAS DE PROCESO:** incluyen las actuaciones más directamente encaminadas a resolver los problemas y desequilibrios específicos derivados del funcionamiento de la economía. Incluiríamos aquí las *políticas sectoriales* (ligadas a la resolución de problemas específicos) y las *políticas de ajuste* (orientadas a estabilizar la evolución de los precios, recuperar el equilibrio de la balanza de pagos o suavizar el ciclo económico, entre otras).





Jan Tinbergen propone una distinción ampliamente aceptada que presta atención a las tres grandes categorías de instrumentos que suelen utilizarse en política económica, lo que nos permite distinguir entre:

- **POLÍTICAS CUANTITATIVAS:** modificaciones o variaciones introducidas en el nivel de los instrumentos ya disponibles en la economía de que se trate. Estas políticas no aspiran a modificar ni los fundamentos ni la estructura institucional de la economía en cuestión. Se orientan a ajustar o adaptar de forma regular la economía a los cambios que normalmente se producen o que se desean lograr “dentro” del sistema. Estas políticas tienen una clara correspondencia con las políticas *de proceso* mencionadas anteriormente. Son políticas cuantitativas, por ejemplo, una modificación del tipo de interés básico del banco central o una variación en los tipos impositivos a aplicar.
- **POLÍTICAS CUALITATIVAS:** son aquellas que se orientan a la introducción de cambios estructurales en la economía, aunque sin afectar a los aspectos esenciales de la organización económico – social. Muchas de estas políticas (no todas) pueden identificarse con las políticas *de ordenación* mencionadas antes. Un ejemplo de estas políticas sería la modificación del cuadro fiscal del país, introduciendo nuevas figuras impositivas o modificando el peso relativo de los distintos impuestos en el conjunto del sistema.
- **REFORMAS FUNDAMENTALES:** con este tipo de políticas se pretende afectar a los aspectos o bases esenciales de la organización socioeconómica. Ejemplos de estas políticas son la centralización o descentralización en la toma de decisiones, el control o la limitación del derecho de propiedad y las nacionalizaciones. Estas actuaciones no pueden considerarse “políticas económicas” en sentido estricto ya que suelen tener implicaciones de carácter político y afectan a la propia organización social y, en ocasiones a sus instituciones y reglas básicas de funcionamiento, que pueden quedar sustituidas. Prácticamente, todas las políticas de este tipo entran dentro de la categoría de *políticas de ordenación*.

Aunque es útil, la diferenciación entre estos tres tipos de políticas puede resultar difícil, ya que las fronteras efectivas entre ellas, en el mundo real, no son siempre totalmente claras.

3.1.2. POLÍTICAS MACRO Y MICROECONÓMICAS

La diferenciación entre políticas microeconómicas y macroeconómicas se centra en el nivel de actuación de las mismas.

Formalmente, la **POLÍTICA MACROECONÓMICA** es la contrapartida normativa de la teoría macroeconómica. Su núcleo de atención son los *agregados y variables macroeconómicas* que se relacionan con los grandes equilibrios de una economía (por ejemplo, el producto nacional bruto, el ahorro, la inversión, etc.). Se acepta, de esta forma, que las autoridades responsables de dirigir la política económica, pueden influir claramente sobre determinados agregados y pueden tratar de moverlos, de acuerdo con las metas establecidas para determinados objetivos, por ejemplo, la estabilidad de precios. Se supone, además, que el logro de estos objetivos conduce a preservar y mejorar el bienestar económico colectivo.

Por otro lado, las **POLÍTICAS MICROECONÓMICAS** son la contrapartida de la teoría microeconómica, que se centra en la toma de decisiones por parte de unidades individuales (por ejemplo, las decisiones de una empresa o de los consumidores individuales). Por lo tanto, se considerarían políticas microeconómicas aquellas que están dirigidas a influir o alterar dichas decisiones individuales, con el fin de modificar la





asignación de recursos, como por ejemplo el establecimiento de impuestos para desincentivar el consumo de un producto.

Los límites entre uno y otro tipo de políticas no están tan claros ya que las actuaciones y medidas de carácter macroeconómico tienen siempre implicaciones microeconómicas, y viceversa. Es posible observar estas interrelaciones en políticas que se llevan a cabo en la actualidad, por ejemplo las acciones o medidas en favor de grupos específicos de ciudadanos en paro, como los mayores de 50 años o los jóvenes sin formación profesional. Esto significa que, junto a una política macroeconómica de crecimiento y empleo, pueden también practicarse políticas microeconómicas dirigidas a grupos específicos de la población.

3.1.3. POLÍTICAS A CORTO, A MEDIO Y A LARGO PLAZO

El horizonte temporal permite diferenciar tres grandes categorías de políticas: las políticas a corto, a medio y a largo plazo.

No se trata de una división totalmente clara, pero sí existen algunos acuerdos convencionalmente aceptados al respecto. En economía, el *corto plazo* suele referirse a períodos de tiempo que, como máximo, abarcan los 18 o 24 meses. El *medio plazo* se identifica con períodos de 4 – 5 años. Y los análisis, proyecciones y programas de *largo plazo* se relacionan con períodos superiores a los 89 años (pudiendo incluso llegar a los 12 o 15 años, como pueden ser los planes en materias de infraestructuras, energía u ordenación el territorio).

Pese a que estos límites son relativamente artificiales y que a veces se han visto alterados por las circunstancias, podemos decir que las **POLÍTICAS DE CORTO PLAZO** (o **COYUNTURALES**) toman como referencia unos objetivos en términos de estabilidad de precios, el logro de una determinada tasa de crecimiento del país o la reducción del déficit público a un cierto porcentaje del PIB que pueden ser alcanzables en un período de tiempo relativamente corto. Por su parte las **POLÍTICAS DE MEDIO o LARGO PLAZO** se centran en objetivos cuyo logro requiere períodos bastante más largos, como con las acciones encaminadas a mejorar la distribución de la renta de un país o la solución de problemas crónicos de la balanza de pagos de un país.

Pese a esta diferenciación de políticas, en bastantes casos puede hablarse de políticas a corto y a largo plazo con referencia a un mismo objetivo, como puede ser la lucha contra el desempleo, que requiere de políticas a corto y a largo plazo, cada una de ellas con unas metas y un tipo de acciones diferenciadas.

3.2. FINES GENERALES Y OBJETIVOS ECONÓMICOS

Los **fines generales** se identifican con aquellos propósitos de carácter más general que una sociedad se ha propuesto alcanzar. Los que toman las decisiones políticas (*policy – makers*) “interpretan” los deseos de la sociedad partiendo de una base constitucional y teniendo en cuenta la manifestación pública derivada de las votaciones que marcan las preferencias sociales en distintos momentos, lo que puede dar lugar a variaciones en cuanto a prioridades sobre el contenido y la importancia que se asigna a cada fin general. Ejemplos de estos fines generales son el bienestar material, la igualdad, el respeto a las libertades individuales, la solidaridad, la seguridad y el orden.





Los **objetivos económico – sociales** son, en alguna medida, la concreción de los fines de carácter más general, ya que implican una cuantificación de lo que se pretenderá lograr para mejorar el bienestar económico o una mayor igualdad entre los ciudadanos. Suponen una definición mucho más precisa de los propósitos políticos y se refieren a algunos componentes concretos, como el logro de una determinada tasa de crecimiento económico, la creación de empleo o la mejora en la distribución de la renta del país.

3.2.1. OBJETIVOS ECONÓMICOS, OBJETIVOS SOCIALES Y CUASIOBJETIVOS

Los **objetivos económicos** son los que están más íntimamente ligados al bienestar económico general. En cualquier programa de política económica figuran siempre los siguiente objetivos económicos:

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

Este último puede considerarse un *cuasiobjetivo*, ya que el déficit o superávit de la balanza de pagos únicamente afecta de forma indirecta a los ciudadanos y este equilibrio se considera importante por su relación directa con el crecimiento, el empleo y los precios.

Pese a estos objetivos “básicos”, cuando se observan los objetivos de los distintos gobiernos de cada país, o incluso de las distintas épocas, podemos encontrarnos con otros que ocupan, incluso, una posición prioritaria, como puede ser la conservación del medio ambiente. Esto es así porque estos objetivos de política económica, aunque suelen estar en todas las propuestas, algunos análisis sobre distintos países han tenido que ampliar dicha relación.

Los **objetivos de carácter social** integran todos aquellos que no son propiamente económicos pero que, por una parte se orientan a mejorar el bienestar social, y por otra, absorben una parte importante de los recursos económicos de la nación. Es por esta última razón que los responsable de la política económica tienen que tomarlos en cuenta, ya que implican unos costes nada despreciables y restringen recursos disponibles para los demás objetivos. Entre ellos figuran: la defensa, la seguridad externa e interna, la educación, la salud, la protección del medio ambiente y las ayudas a otros países. Algunos de estos objetivos se relacionan con lo que se conoce como “calidad de vida” que mencionamos previamente.





3.3. FIJACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LOS OBJETIVOS

Cuando las autoridades se plantean el diseño de un programa de política económica o la adopción de cualquier medida político – económica, deberán definir de manera clara los objetivos perseguidos, es decir, tienen que *precisar la meta concreta que desean alcanzar*, ya que solo así será posible valorar en qué medida la política económica estuvo bien orientada y en qué medida se alcanzaron los objetivos deseados.

Aunque lo deseable es que los gobiernos concreten sus compromisos en términos numéricos precisos, cuando lo hacen adquieren un compromiso con la sociedad, que permite a esta valorar el grado de éxito o fracaso de la acción del gobierno. Por ello, muchas veces tratan de evitar una definición muy precisa de sus objetivos.

En algunas ocasiones, no es posible cuantificar los objetivos de política económica. Sin embargo, cuando se corresponden con magnitudes cuyo seguimiento estadístico es posible, la cuantificación de los objetivos puede llevarse a cabo por alguna de las siguientes alternativas:

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

La fijación de un **nivel en valores absolutos** para un objetivo supone determinar con bastante exactitud la cuantía de la variación que se desea lograr en la magnitud que se toma como referencia. La fijación de un nivel absoluto “k” puede dar lugar a tres posibles opciones:

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

El establecimiento de un determinado **porcentaje o tasa de variación** de una magnitud o indicador relacionado es, probablemente, el medio de cuantificación más utilizado. Tiene la ventaja de evitar la fijación de cifras en unidades y, por otra parte, facilita las comparaciones con los resultados habidos en períodos precedentes y con su evolución en otros países. Al igual que en la fijación en valores absolutos, también pueden establecerse límites máximo y/o mínimos.

Por último, la cuantificación de un objetivo puede realizarse fijando como meta unos **límites máximo y mínimo**, entre los cuales deberá situarse una cifra absoluta o una tasa de variación de la magnitud elegida como indicador.





3.4. LOS CONFLICTOS ENTRE OBJETIVOS

La realidad económica es compleja y las exigencias de los ciudadanos a sus gobernantes no se reducen nunca a un solo objetivo, al igual que las promesas y propósitos de quienes desempeñan un gobierno suelen referirse a un amplio conjunto de objetivos. Este pluralismo de objetivos suele provocar los conflictos entre objetivos.

La existencia de conflictos es lo que justifica el planteamiento de distintas alternativas político – económicas y la elección de una de ellas como la más satisfactoria para la comunidad. Estos conflictos obligan a elegir entre distintas combinaciones de objetivos y en función de dicha combinación se diseña la política o políticas más adecuadas.

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

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

3.4.1. POSIBILIDADES TEÓRICAS DE INTERRELACIÓN ENTRE OBJETIVOS

Desde esta perspectiva es posible distinguir tres posibles casos:

1. CONFLICTOS DE CARÁCTER FUNDAMENTAL.

Corresponden al caso en que dos o más objetivos son realmente incompatibles entre sí. El conflicto se manifiesta en que cualquier deseo de lograr en mayor grado un determinado objetivo supone la necesidad de disminuir o tener que renunciar inevitablemente al logro de otro objetivo.

Realmente, el número de conflictos fundamentales o absolutos es relativamente bajo, a no ser que se pretendan forzar las identidades básicas de una economía. Por ejemplo, si el gobierno pretende que aumente el consumo privado y el público y que al mismo tiempo aumente el ahorro interior, la realidad económica impondrá su ley a través de algún desequilibrio (inflación, saldo deficitario de la balanza por cuenta corriente, necesidad de endeudamiento con el exterior...).

2. RELACIONES DE COMPLEMENTARIEDAD ENTRE OBJETIVOS.

Este tipo de relación se da entre dos objetivos cuando el logro de uno de ellos suponga la posibilidad de mejorar simultáneamente el otro. Uno de los mejores ejemplos es de las relaciones entre el crecimiento económico y la creación de empleo, ya que el logro del primero implica (al menos a partir de un determinado nivel de crecimiento) la creación de un mayor número de empleos netos.

Un caso particular que se podría dar con este tipo de relaciones es aquel en que dos objetivos empiezan siendo complementarios para luego devenir en conflicto.

3. INDEPENDENCIA ENTRE OBJETIVOS.

Aunque en la práctica no existen ejemplos claros de que esto suceda, se trataría de aquella situación en la que el logro de un objetivo no guarda ninguna relación con otro objetivo.





3.4.2. CONFLICTOS ENTRE OBJETIVOS A CORTO Y A MEDIO/LARGO PLAZO

Los gobiernos combinan, simultáneamente, el logro de objetivos que son a corto plazo, con otros cuyo logro es impensable si no se orientan a medio/largo plazo. Por ello, surgen también conflictos entre determinados objetivos debido al plazo en que pueden ser logrados. En algunas ocasiones, son las autoridades las que deben *elegir* entre los logros que desean alcanzar a corto y a medio/largo plazo, cuya incompatibilidad puede ser muy evidente.

Por ejemplo, si el gobierno pretende, a corto plazo, sostener la actividad económica y el empleo y, a largo plazo, la reestructuración de algunos sectores de la actividad productiva suele ser incompatible, ya que mantener la actividad productiva y el empleo implica, normalmente, un freno para el impuesto de nuevas iniciativas y reestructuraciones.

3.4.3. CONFLICTOS ENTRE OBJETIVOS ECONÓMICOS Y OBJETIVOS SOCIALES

Aunque es posible clasificar a unos objetivos como *esencialmente económicos* y a otros como *esencialmente sociales*, unos y otros tienen contenidos que traspasan las respectivas fronteras. Ni el crecimiento es sólo económico, ni la educación es ajena a la economía, por poner dos casos simples.

En todo caso, si se acepta la posibilidad de establecer estos dos grupos de objetivos, es innegable que el logro de buena parte de los *objetivos sociales* necesitan el empleo de un volumen de recursos que deberán detraerse de otros empleos.

Surge aquí un conflicto (permanente) entre *eficiencia* y *equidad*. La mayor parte de los objetivos que se suelen clasificar como sociales son *consumidores de recursos* y dichos recursos deberán ser detraídos de otras asignaciones que quizás están más relacionadas con la eficiencia. La elección final que se adopte en este “conflicto” tiene que ser de carácter político, ya que hay que decidir sobre cuáles son los objetivos que se consideran prioritarios por parte de un gobierno, en un país concreto y para un momento histórico determinado. El papel de los economistas puede contribuir a aclarar las ventajas, incompatibilidades o riesgos de cada opción y, además, siempre entra en consideración la variable tiempo, ya que gran parte de los logros en términos de eficiencia y equidad son medibles a medio/largo plazo.

3.5. INSTRUMENTOS: CONCEPTO Y TIPOLOGÍA

Podemos considerar **instrumentos** a todas las variables que los *policy – makers* pueden utilizar para tratar de alcanzar los objetivos fijados para una determinada política económica. Sin embargo, es necesario diferenciar entre un objetivo, un instrumento y una medida de política económica.

Planteamos el siguiente modelo para explicar esta diferencia:

$$\phi_i(y_1, y_2 \dots y_m; x_1, x_2 \dots x_n) = 0$$

Es un modelo constituido por m ecuaciones donde $y_1, y_2 \dots y_m$ son variables endógenas y $x_1, x_2 \dots x_n$ son variables exógenas o parámetros.





En este contexto:

- Las *variables objetivo* ($y_1, y_2 \dots y_m$) se consideran variables endógenas que la política económica toma como referencia o como meta. En el caso de que la meta se establezca con carácter absoluto, dicha variable pasaría a ser una restricción en relación con las restantes variables endógenas del modelo.
- Un *instrumento* se define como un parámetro que puede ser controlado por las autoridades económicas. En el modelo definido, los instrumentos siempre se encontrarán entre las variables exógenas.
- Una *medida* de política económica es cualquier cambio específico que se lleve a cabo en un instrumento.
- Una política concreta consistirá en un *conjunto de metas* definidas de manera bien determinada y en un *conjunto de medidas* que se estiman adecuadas para alcanzarlas.

3.5.1. TIPOS DE INSTRUMENTOS

Además de la clasificación que ya hemos visto previamente de políticas *cuantitativas*, *cualitativas* y *de reformas*, desde una óptima más concreta, los instrumentos de política económica suelen presentarse distinguiendo una serie de “familias” o grupos, tales como:

- **Instrumentos monetarios y crediticios (política monetaria):** constituyen uno de los grupos más amplios. En general se orientan a regular/controlar la expansión de la cantidad de dinero y la evolución de los tipos de interés. Son instrumentos que reflejan la interacción entre el gobierno central del país (normalmente a través del Banco Central) y los intermediarios financieros.
- **Instrumentos tributarios y del gasto público (política fiscal):** abarcan esencialmente los gastos públicos, los impuestos y la políticas presupuestaria y de endeudamiento. En el ámbito del gasto se incluyen tanto gastos gubernamentales como transferencias; en el de los ingresos, se incluyen los distintos tipos de impuestos que los gobiernos establecen.
- **Instrumentos comerciales y de tipo de cambio:** incorporan aquellas medidas relacionadas con el comercio y los intercambios de un país con el exterior. Con todo, algunos de esos instrumentos pueden integrarse en la política fiscal (aranceles), en la política monetaria (tipo de cambio) o en la de controles directos (controles de importaciones y exportaciones). Es por ello que, en algunas ocasiones, este no se considera un grupo bien diferenciado.
- **Controles y regulaciones directas:** se refieren a formas gubernamentales de intervención, regulación y establecimiento de prohibiciones o restricciones que tienen efectos significativos en los precios, los costes de producción y, en general, en la asignación de recursos. Este tipo de medidas se toman en el mercado de trabajo, sobre los precios de ciertos bienes, etc.
- **Política de rentas:** en algunas ocasiones se incorporan dentro del grupo anterior de controles y regulaciones directas.
- **Cambios institucionales:** incluyen un abanico muy amplio de posibilidades. Podríamos incluir en este tipo desde las reformas agrarias, las privatizaciones y las reformas educativas, por ejemplo. Estos cambios responden al deseo de producir cambios y lograr objetivos que no serían posibles mediante otros instrumentos.
- **Otras medidas de política macroeconómica.**





3.5.2. OBSERVACIONES SOBRE LOS INSTRUMENTOS

En relación a los instrumentos anteriores, es necesario hacer dos observaciones:

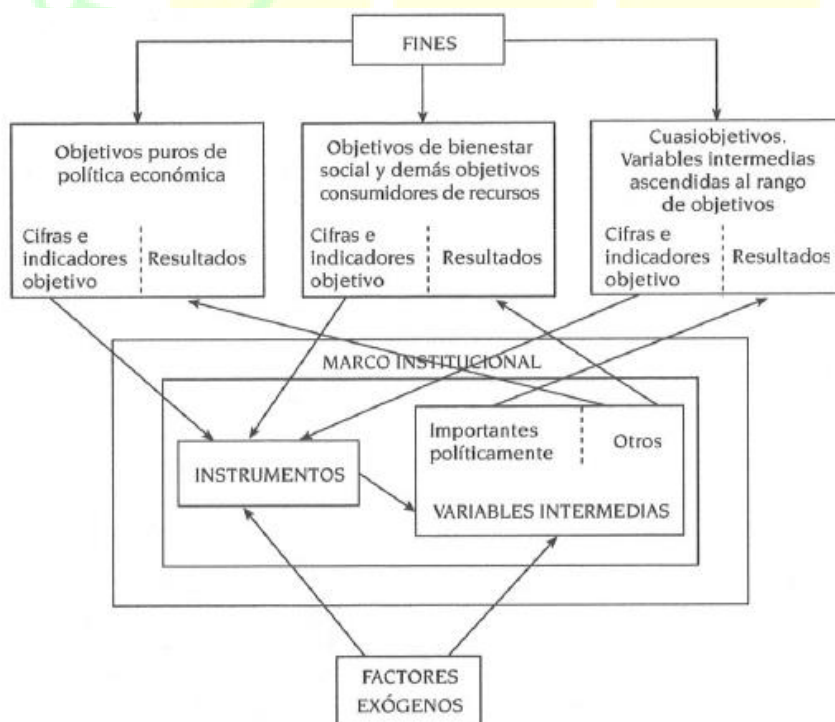
1. Buena parte de ellos, por no decir todos, tienen o suelen tener *efectos en distintas direcciones*. Es decir, sus efectos no recaen sobre un único objetivo. Esto plantea problemas a la hora de elegir qué instrumentos son los más adecuados si se desean alcanzar varios objetivos a la vez. Por lo tanto, además de elegir entre objetivos deseados, también hay que hacerlo teniendo en cuenta los efectos directos e indirectos de los distintos instrumentos.
2. Los instrumentos no deberían considerarse como fines, sin embargo, es frecuente que se presenten como fines u objetivos de la política económica. Tal podría ser el caso, por ejemplo, de una reforma tributaria.

3.6. UNA PROPUESTA DE INTEGRACIÓN DE LOS OBJETIVOS Y LAS POLÍTICAS

Es frecuente que el análisis de las políticas económicas propuestas o desarrolladas por las autoridades de los países se realice considerándolas aisladamente. Esto supone que lo que realmente se estudian son “esferas parciales”, descuidando las interrelaciones que realmente existen entre las distintas políticas.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta esa *interdependencia* entre todas las medidas en curso de ejecución o que se proponen adoptar de forma simultánea. Es a ese conjunto a lo que denominamos un sistema de política económica o una política económica (tal y como planteaba Tinbergen, Premio Nobel de Economía en 1969).

Una forma gráfica de contemplar este complejo entramado de fines, objetivos, instrumentos y variable intermedias es el que aparece en la figura siguiente:





En esta figura es posible comprobar la estructura jerárquica de la política económica desde un punto de vista estratégico y operativo y la influencia que en el desarrollo funcional de la misma juegan tanto el propio marco institucional como los factores exógenos que pueden, incluso, llegar a modificar los fines últimos que se pretenden alcanzar con una política económica específica.

En el nivel más alto de la figura están los **finés generales** (libertad, igualdad, justicia, orden, independencia...). Inmediatamente debajo están lo que se califica como los **objetivos básicos de la política económica** (estabilidad de precios, empleo, crecimiento económico, equilibrio externo...). La mayor parte de las acciones de política económica se orientan a conseguir unas determinadas metas en cada uno de estos frentes. Sin embargo, las incompatibilidades que existen entre algunos de ellos suelen obligar a establecer prioridades y alguna posible combinación entre distintos objetivos.

En función de cada uno de los objetivos básicos de la política económica podríamos hablar de **políticas finalistas**, de las que constituirían posibles ejemplos la política de desarrollo del país, la política de estabilización o la política de empleo. Todas estas tienen como “medios” otras políticas concretas que se califican, normalmente, como **políticas instrumentales** y **políticas sectoriales**. Ambos grupos pueden calificarse como **políticas específicas**, las instrumentales porque se identifican con las diferentes familias o bloques de instrumentos y las sectoriales porque se orientan a resolver los problemas de un sector productivo determinado.

Por lo tanto, este esquema muestra la idea de que las distintas políticas económicas están estrechamente interrelacionadas. Asimismo, cualquier política económica se relaciona con diversos “objetivos” económicos que, a su vez, están orientados hacia/desde unos “finés” últimos cuyo contenido es siempre mucho más político que económico.

3.7. EL “BIENESTAR” COMO POSIBLE OBJETIVO BÁSICO DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

La necesidad de disponer de un criterio para “valorar” el acierto de una política económica ha dado lugar a propuestas y desarrollos teóricos dentro de la llamada **Economía del Bienestar**.

Uno de los empeños pioneros fue tratar de aclarar y definir los conceptos de **riqueza** y de **bienestar económico**. También se ha pretendido proporcionar elementos y criterios “guía” para la toma de decisiones político – económicas y poder calibrar su grado de acierto. Por último, una parte de los esfuerzos se han dirigido a desarrollar argumentos científicamente respetables que permitan establecer conclusiones sobre las propuestas de actuación ante un determinado problema, en función de su contribución al bienestar colectivo.

3.7.1. EL “BIENESTAR MATERIAL” COMO OBJETIVO ÚLTIMO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA. LAS PROPUESTAS DE A. MARSHALL Y A. C. PIGOU

El concepto de “bienestar material”, aunque figura en las obras de los economistas clásicos, no empezó a tener relevancia hasta que Alfred Marshall y Arthur C. Pigou escribieron sobre ello.





En general, el **bienestar económico** o bienestar material se identifica con *aquellos estándares básicos de satisfacción humana y material que permiten o facilitan la felicidad humana, entendida esta en su sentido más corriente y elemental.*

De acuerdo con esta definición, la primera meta de la política económica debe ser la elevación del bienestar humano material, pero el principal problema está en cómo medir ese bienestar. Marshall y algunos de los primeros economistas del bienestar centraban su atención en las condiciones económicas que permitían un mayor nivel de riqueza colectiva, resultado del crecimiento económico. Sin embargo, este logro no debía separarse del objetivo de alcanzar, simultáneamente, una mayor *equidad* en la distribución de lo producido. Precisamente el estudio de qué tipo de políticas podrían contribuir a aliviar la pobreza y a redistribuir la renta entre ricos y pobres es el punto de partida a cuatro cuestiones básicas a las que Marshall y Pigou trataron de dar solución:

1. Saber si un euro, una libra o un dólar tiene más valor para el término medio de los ricos que para la media de las personas pobres.
2. Ver si hay que asignar distintos pesos a los ingresos adicionales que recibe una persona rica, respecto a los que pueden recibir los más pobres como consecuencia de la aplicación de alguna medida de política económica.
3. Valorar la distinta importancia de las necesidades de quienes tienen unos elevados ingresos con respecto a quienes no los tienen.
4. Tratar de aclarar si realmente mejora el bienestar de una comunidad cuando se redistribuyen los ingresos entre ricos y pobres, sin que dicha redistribución tenga efectos negativos en el nivel de renta de la colectividad.

El esquema conceptual de partida de los primeros economistas del bienestar sostiene que los bienes y servicios tienen utilidad si contribuyen al bienestar físico de una persona, a la productividad y a la eficiencia. Clasificaban estos bienes y servicios en *bienes y servicios necesarios* que son los que tienen mayor utilidad (cubren las necesidades básicas) y *bienes y servicios de lujo*.

Por otro lado, también se relacionaba el bienestar con la distribución del dividendo nacional, de forma que consideraba Pigou que una transferencia de renta de un hombre rico a uno pobre permitía incrementar, en general, el bienestar económico. Esto hace que la política económica deba dirigirse a aumentar la eficacia productiva y mejorar la distribución de los ingresos entre ricos y pobres.

En definitiva, para estos economistas del bienestar, la conveniencia o no de una medida político – económica debía valorarse en función de que contribuyese a mejorar la eficiencia del sistema productivo y a no crear fluctuaciones innecesarias, pero teniendo en cuenta las mejoras que tales medidas pudieron suponer en términos de distribución.

3.7.2. EL PROBLEMA DE LAS COMPARACIONES INTERPERSONALES DE UTILIDAD Y EL ÓPTIMO PARETIANO

La introducción del *positivismo* en la Economía, es decir, de la idea de que al hacer ciencia es posible y conveniente separar claramente los hechos de los deseos o propósitos, hace que se abandonen las consideraciones de carácter ético de las tesis anteriores.

La razón última para no aceptar los juicios que se planteaban anteriormente es que no es posible realizar comparaciones interpersonales a partir del grado de satisfacción que la renta proporciona a cada individuo,





ya que no lo conocemos. Las comparaciones de utilidad incorporan siempre juicios de valor y, por consiguiente, son científicamente inadmisibles.

Queda fuera de ese rechazo la propuesta de Pareto acerca de la posición *óptima*, ya que lo que plantea es que una determinada asignación de recursos sería mejor que otra si todos los individuos estuvieran de acuerdo en calificarla así. De esta forma, la posición de máxima satisfacción para todos los individuos es aquella en la que un intercambio adicional de bienes ya no podría acarrear mayores beneficios a las partes. Antes de llegar a ese óptimo sí es posible hacer intercambios, y si se procesa se detiene antes de llegar al óptimo, habría una pérdida de utilidad para las partes que estaban intercambiándose entre sí.

El *óptimo paretiano* es una construcción teórica que difícilmente puede darse en la realidad. La estructura y funcionamiento de los mercados difícilmente se corresponde con el ideal de transparencia y de libre competencia. El máximo que se define es, además, un máximo condicionado y no determina un nivel único. Además es un máximo relativo: se define en función de una gama de posiciones vecinas y con referencia a una distribución o posición inicial de partida.

3.7.3. LOS CRITERIOS DE COMPENSACIÓN. LAS PROPUESTAS DE HARROD, HICKS, KALDOR Y SCITOWSKI

Harrod defendía la existencia del *postulado de igualdad*. Harrod afirmaba que podría demostrarse que el beneficio conjunto de la comunidad, gracias a la derogación de las normas que impedían el libre comercio, superaba a las posibles pérdidas de los terratenientes, pero “solo si los individuos eran tratados en algún sentido como iguales”, es decir, si se considera que todos los ciudadanos pierden o ganan individualmente lo mismo en términos de satisfacción, lo cual daría lugar a un aumento del bienestar colectivo. Esto llevaba a volver a discutir si es o no posible “comparar” satisfacciones individuales.

Más adelante, **Kaldor** negó que las comparaciones interpersonales de utilidad fueran absolutamente pertinentes a la hora de estudiar la bondad de una medida de política económica y propuso un principio más objetivo: “una medida económica nueva constituirá una mejora global siempre que los perjudicados por ella puedan ser más que compensados por quienes resulten beneficiados”. Se trata de lo que se conoce como el *principio de compensación*.

Hicks consideró este principio de compensación como una base adecuada de la economía del bienestar que la relaciona con la medición de la utilidad. Según este autor, cualquier cambio que pudiera satisfacer la prueba de la compensación resultaría siempre recomendable en términos de asignación de recursos, incluso dejando a un lado el problema de la distribución.

Scitovsky compartía las propuestas de Kaldor – Hicks, pero añadió a la propuesta anterior un *test complementario*: proponía que la situación final sería mejor que la inicial si, además de que los ganadores fuesen capaces de compensar a quienes pierden, estos últimos no pudieron a su vez “comprar” a los que se benefician con el cambio para incitarles a que este no se produzca. Si se cumple este test, permitiría asegurar que el cambio producido por una medida de política económica habría sido efectivamente positivo, desde el punto de vista de lograr mayor bienestar colectivo.

Pese a todo, el criterio de Kaldor – Hicks plantea una serie de problemas:

- No considera la equidad en la distribución, ya que se centra en la eficiencia.
- Se basa en que la utilidad marginal de la renta es la misma para un rico que para un pobre.





3.7.4. LA FUNCIÓN DE BIENESTAR SOCIAL, ¿UN POSIBLE RECURSO PARA ORIENTAR Y EVALUAR LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS?

Paul Samuelson fue muy crítico con el principio de compensación y colaboró con A. Bergson en la formulación de la función de bienestar social, no como vía para ordenar las combinaciones de bienestar individual sino para ordenar las combinaciones de variables de las que dependen los bienestar individuales.

Según estos autores, los objetivos de la política de un gobierno podrían ser contemplados de acuerdo con su contribución al bienestar de la sociedad, por lo tanto, para un determina país, podría formularse una **función de bienestar social (FBS)** que recogiese el conjunto de variables que afectan globalmente al bienestar de la comunidad y que nos permitiera medir cómo contribuye una determinada acción a la mejora o no del bienestar colectivo. Sería una función general del siguiente tipo:

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

Donde el bienestar de la sociedad (W) se hace depender del crecimiento económico (C), del empleo (E), de la estabilidad de precios (P), de la balanza de pagos (B) y de la distribución de la riqueza y de la renta (Y), suponiendo que esas son las preocupaciones básicas de los individuos como miembros de la sociedad, desde una perspectiva económica.

Para relacionar esta función con el principio del óptimo de Pareto, habría que considerar las metas a lograr como medios para avanzar en la maximización de las utilidad de los individuos, de forma que la FBS se transforma en

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

Donde las U_1, U_2, \dots, U_n corresponden a los niveles ordinales de utilidad de cada uno de los n individuos que componen la sociedad.

El principal problema está en que esta FBS puede considerarse teóricamente pero, su desarrollo y estimación real plantean bastantes dificultades. En todo caso, en el supuesto de que se logre estimar una FBS como la anterior, el problema político quedaría reducido a *maximizar la FBS*, y a tal efecto los policy – makers deberían tener en cuenta una serie de prioridades en relación con los objetivos que se estiman deseables para lograr el máximo bienestar de la colectividad.

