

Se suele argumentar que el núcleo de la política económica, como disciplina académica, es el estudio de la relación entre instrumentos y objetivos. De ahí que la clasificación más típica de la política económica sea por instrumentos y por objetivos. Pocos autores estarán de acuerdo sobre cuáles son los instrumentos y cómo clasificarlos y mucho menos sobre la prioridad de objetivos.

A veces los autores ponen en un eje de coordenadas los instrumentos y en otro los objetivos y analizan su interrelación. En estos enfoques, los sectores suelen desaparecer o formar parte de las políticas instrumentales (es típica la inclusión de la política agraria como instrumento).

Un planteamiento distinto fue el de Jané Solá. Colocó en un eje a los sectores, en otro a los instrumentos y superpuso, sin entrecruzarlos, los objetivos: superposi-

ción cada vez más alejada del entrecruzamiento sectores-instrumentos, cuanto más abstractos eran los fines ².

Reconozco que toda esa problemática de las clasificaciones me parece un tanto convencional, pero en último grado, quizá lo más sencillo sea plantearse el problema en el espacio y colocar en un eje los instrumentos, en otro los sectores y en el tercero los objetivos y entrecruzar las tres dimensiones.

Así, en un «cubo» concreto aparecería el análisis de, por ejemplo, la política fiscal del sector agrario para el objetivo distribución de la renta. En otras palabras, podemos estudiar la política económica desde tres enfoques: instrumentos, sectores y objetivos, pero no como «compartimentos estancos», sino precisamente fijándonos en su interrelación múltiple ³.

El problema de las «tres dimensiones» es que están diseñadas pensando en un contexto espacial determinado: el nacional.

Las políticas instrumentales, sectoriales o por objetivos pueden afectar en la práctica a una zona concreta, dentro del contexto espacial mencionado. En una primera fase las podríamos seguir analizando dentro de las tres dimensiones antes citadas como casos concretos, sin complicar más el esquema de clasificación que acabamos de exponer.

Un paso adelante en la conveniencia de crear una «cuarta dimensión» aparece con la política regional. Se trata de decisiones del Gobierno central pensadas para un contexto o área concreta, con la vocación de restringirlas a esa zona. Como es lógico puede existir una política regional para cada área y el ámbito total coincidir con el nacional, pero ello no negaría el carácter geográfico específico de estas medidas. De la misma forma, la suma de políticas sectoriales puede afectar a la totalidad del PIB.

La existencia de la política regional empieza ya a exigir una cuarta dimensión. Por ejemplo, combinando las cuatro dimensiones, se puede estudiar la política fiscal del sector comercio para el objetivo empleo en las islas Canarias.

En todo caso, mientras el problema geográfico se reduce a políticas centrales de ámbito regional, se puede aún mantener el triple criterio de clasificación antes citado, aun a sabiendas de su imprecisión. Así, podemos incluir en la misma dimensión las políticas sectoriales y regional: el argumento es que en ambos casos se analiza la relación instrumento-objetivo en un contexto diferente más reducido del nacional, sea un sector o una región. Es un argumento válido solamente a medias.

² «Por una estructura operativa de la política económica», *Revista Española de Economía*, enero-abril, 1974.

³ Se puede argumentar que otro tipo de análisis en la política económica es la comparación entre dos o varios instrumentos (por ejemplo, política monetaria *versus* política fiscal); dos sectores (un típico problema es industrialización *versus* desarrollo agrario) o dos objetivos (entre otros casos, crecimiento *versus* distribución). Ahora bien, a menudo el análisis se realiza en relación a las otras dimensiones, es decir, la polémica monetario-fiscal se basa en su incidencia sobre los objetivos y lo mismo la discusión sectorial. En otras palabras, las interrelaciones citadas no quieren decir que a su vez no se crucen las teóricas «líneas paralelas» y se comparen entre sí cualquiera de sus clasificaciones. Por otra parte, por ejemplo, en la dimensión de objetivos, al basarse su importancia relativa en juicios de valor en grado mayor que las otras comparaciones, sus «trade off» pueden plantearse, en una primera fase, al margen de instrumentos y sectores, aunque se introduzcan éstos para «instrumentalizar» lo decidido.

porque no se superponen normalmente dos políticas sectoriales y sin embargo se entrecruzan una sectorial con otra regional. No se suele estudiar la política agraria del sector industrial (aunque sí la relación entre las dos políticas o la subordinación de una a otra, de acuerdo con lo que vimos en la nota 3). Sin embargo, parece normal el análisis de, por ejemplo, la política de la construcción en Andalucía, especialmente si tiene rasgos específicos.

La conveniencia de la cuarta dimensión aumenta cuando aparecen las políticas económicas de las autonomías. Ya no se trata de políticas del Gobierno central para una región. Encontramos por lo pronto una categoría intermedia: políticas nacionales para desarrollar las autonomías (por ejemplo, su forma de financiación). Además, acto seguido, hay que plantearse las políticas autonómicas que emanan de sus propios Gobiernos. Estas políticas son instrumentales, sectoriales y por objetivos. Su ámbito puede ser el territorio autonómico, parte de él, o trascender a otras áreas.

Cada vez va siendo más clara la necesidad de introducir un cuarto criterio en la clasificación. Como es lógico, podríamos complicar más el análisis y diferenciar el contexto geográfico no sólo por el territorio sobre el que es válida la decisión de política económica, sino a su vez por el órgano central o autonómico del que emana. Aunque sería un enfoque muy atractivo, no aumentemos, sin embargo, el nivel de complejidad de la clasificación, porque disminuiría la funcionalidad del análisis. Dejémoslo en la conveniencia de introducir el ámbito geográfico como posible «cuarta dimensión».

El problema del contexto espacial se nos complica también cuando tomamos en cuenta la integración en la CEE.

El carácter convencional ya mencionado de las clasificaciones se refleja incluso en este mismo libro. En sus primeras ediciones (entre 1970 y 1974) se optó por el triple enfoque de: a) políticas instrumentales, b) regionales y sectoriales y c) por objetivos. En la cuarta de 1980, por el planteamiento cuádruple que implicaba una categoría diferenciada para la política autonómica y regional. En la quinta se amplió esa categoría incluyendo la política de integración europea (es decir, se creó un apartado especial para las políticas de ámbito territorial distinto del nacional). En la que ahora sale a la luz, más selectiva, se vuelve a un enfoque en parte similar al de la penúltima edición, por las razones que se explicarán a continuación.

La siguiente pregunta tendría que ser: dentro de las «cuatro dimensiones», ¿a qué instrumentos, sectores, políticas regionales y autonómicas y objetivos se les da entidad propia? De nuevo reconozco que las polémicas al respecto me parecen un tanto convencionales. La ciencia no se ha desarrollado y clasificado por compartimentos de manera estrictamente lógica, sino por razones historicosociológicas y, en consecuencia, las fronteras entre las clasificaciones son movedizas ⁴.

⁴ Decía Marshall: «Cuanto menos nos ocupemos de las investigaciones escolásticas sobre si una consideración entra o no en el campo de la economía, tanto mejor», y lo mismo es aplicable a sus subdivisiones internas (véase *Principios de economía*, Aguilar, Madrid, 1963, y también su *Industry and Trade*, 4.ª ed., 1932). Añadía Schumpeter: «Sería el colmo del absurdo... dejar de emprender una tarea interesante por mero respeto a fronteras...» (*Historia del análisis económico*, Ariel, Barcelona, 1971, pág. 60).

Economía es lo que hacen en cada momento los economistas, y con más razón este enfoque es aplicable a las divisiones internas dentro de una de sus ramas. Las clasificaciones son funcionales, por

La clasificación de los instrumentos que se sigue en este libro es relativamente clásica: políticas monetaria y financiera fiscal, comercial y de rentas. La «subclasificación» es ya más «heterodoxa» y está influida por razones «historicosociológicas», con lo que a pequeño nivel contrastamos de nuevo lo que suele ocurrir a niveles de clasificación más importantes. Me refiero a la «pequeña historia» de las seis ediciones del libro y al elemento sociológico de las especialidades relativas de cada autor. Así, hay un capítulo sobre política monetaria y financiera interior, otro sobre política del tipo de cambio y un tercero sobre financiación exterior —lo que es una clasificación aceptable, aunque también se podría haber dividido en cuatro capítulos: monetaria interior y exterior, financiera interior y exterior u otra combinación.

Hay un único capítulo de política fiscal, aunque su extensión sea muy superior a la del resto de las aportaciones a la obra.

Dentro de la política comercial se incluye un análisis de lo básico de las políticas de integración europea, porque su núcleo sigue siendo sobre todo el mercado único de las mercancías. Sin embargo, otros estudios de distintos aspectos del mercado único y de la unión económica y monetaria aparecen en diversos capítulos del libro. Por ejemplo, desde la política monetaria se analizan las consecuencias de la unión monetaria y sus implicaciones en nuestra política monetaria interna actual; desde la política fiscal, las exigencias presupuestarias para España de Maastricht, etc. Dado el carácter selectivo —y reducido— de esta edición, se ha preferido este enfoque al de un capítulo sobre todos los aspectos de la integración, que era difícil que no contuviese reiteraciones con otras partes de la obra.

La parte de política laboral y de rentas se analiza en dos capítulos. Uno sobre política de empleo y otro sobre rentas en sentido estricto. Los especiales problemas de empleo que tenemos —y que tendremos en los próximos años— aconsejaban estudiar de manera especial los instrumentos al respecto, aunque el enfoque concreto de este capítulo incluya una atractiva «invasión» del campo de los objetivos, que se buscará simplemente complementar en la «cuarta dimensión» de la obra —la dedicada específicamente a objetivos—.

Se añade una quinta clasificación a las cuatro citadas (monetariofinanciera, fiscal, comercial y laboral y de rentas): se trata de la política de privatizaciones. Es sintomático que en anteriores ediciones existiese una quinta clasificación instrumental: la política de planificación. La práctica carencia de empleo de ese instrumento en estos años y la importancia de la política de privatizaciones han llevado a esta modificación, algo más que simbólica ⁵.

puras razones de división de trabajo y como tal son modificables. Incluso se pasa por fases de incremento de las especializaciones y de las subdivisiones y por otras inclinadas a «enfoques interdisciplinarios» más amplios. Lo importante de cualquier clasificación es que tenga coherencia, para recoger en su interior los distintos problemas básicos, y flexibilidad para acoplarse a modificaciones en el desarrollo no uniforme de las distintas divisiones. No existe en estas líneas un «desprecio a las clasificaciones»: se ha dedicado tiempo a la decisión sobre la clasificación concreta de este libro, pero se acepta, como es lógico, que hay otras alternativas también válidas.

⁵ De hecho, en la penúltima edición de 1980 aparecía también un capítulo sobre «economía de mercado, intervencionismo y empresa pública». La evolución del análisis de las políticas relacionadas con el marco económico en las distintas ediciones de esta obra ha procurado acoplarse a la importancia relativa en el tiempo de los distintos problemas relacionados con dicho marco.

Siempre existirán políticas sectoriales ausentes en un libro de estas características. Su número y selección han variado en las distintas ediciones. En este caso son siete las políticas tratadas.

La política regional y autonómica tiene, como el resto, un enfoque selectivo. No se analizan las políticas económicas de las diversas autonomías —que incluso en un planteamiento más completo deberían ir acompañadas de un estudio de la política económica municipal—. Se han escogido dos temas que se consideran de especial interés: la política regional comunitaria en España y la política de financiación de las autonomías. (La existencia de capítulos como el primero de los dos citados ha sido otra de las razones, aparte de las ya mencionadas, para no introducir un capítulo general de política de integración europea en esta parte del libro.)

Las políticas por objetivos requieren una cierta explicación. Podríamos empezar por dividirlos en económicos y extraeconómicos. La política económica puede servir para financiar una guerra, puede ponerse al servicio de determinados ideales políticos (justicia, libertad, etc.), puede utilizarse para conseguir la estabilidad de un determinado régimen o sistema político, etc. Pero la política económica también sirve para incrementar al «bienestar material» de la colectividad. Pues bien, se va a denominar objetivos económicos a aquellos más relacionados con el «bienestar material» y, para simplificar, son éstos los que se van a analizar básicamente en este libro.

¿Cuáles son dichos objetivos? Quizá el viejo símil de la tarta pueda sernos útil. Se trata de hacer más grande la tarta (crecimiento), de distribuirla adecuadamente (distribución), de procurar que crezca de manera continuada y estable (estabilidad) y de preocuparse por su calidad (lo que relacionaremos con el objetivo «calidad de vida»).

Este enfoque es básicamente pigouviano. Pigou nos hablaba del crecimiento y la distribución como los dos grandes objetivos de la política económica, aunque también menciona —no siempre— a la «variabilidad» como el otro problema a analizar. Pigou, además, a menudo se refiere a problemas relacionados con lo que él mismo llama «calidad de vida».

Lo que Pigou denominaba variabilidad ha sido —y es— un objetivo básico, con cuatro vertientes: crecimiento a corto plazo, empleo, precios y equilibrio exterior. Destaquemos su especial importancia en las políticas de conducción de la demanda agregada de los países desarrollados, tanto en la época en la que regía el paradigma postkeynesiano como en la actualidad, aunque el enfoque para el tratamiento de este objetivo pueda ser, hoy día, mucho más complejo (políticas de ofertas, micro, de profundización en el empleo del mercado, etc.).

En teoría, la parte relacionada con objetivos se podría distribuir en seis capítulos: 1.º, crecimiento —introduciendo la relación y diferencia entre crecimiento y desarrollo—; 2.º, distribución; 3.º, calidad de vida; 4.º, empleo; 5.º, inflación, y 6.º, equilibrio exterior.

Uno de los problemas del cuádruple enfoque de la realidad de este libro es el de las posibles reiteraciones que, con cuidado, se han buscado evitar, pero en las que sería más difícil no caer si se replanteara ahora toda la política económica vista desde los objetivos. Por otra parte, hay abundantes referencias a los objetivos en las otras tres partes del libro. Por ello se ha optado por la alternativa de presentar

dos únicos capítulos sobre objetivos. Una de ellos acerca del objetivo calidad de vida, analizado desde un enfoque muy amplio y ambicioso. El segundo reagrupa el estudio del resto de los objetivos, procurando resultar complementario a lo ya dicho en el resto del libro.

Aún más, simultáneamente, se ha intentado presentar en dicho capítulo una interpretación global de toda la política económica del Gobierno del PSOE.

Resulta innecesario añadir que ese capítulo no contiene en absoluto conclusiones de toda la obra. Incluye únicamente ideas personales de su autor, como cualquier otra aportación a este libro colectivo.

El último capítulo plantea un enfoque alternativo de política económica desde otra referencia ideológica distinta.

Se ha dicho que la política económica como realidad —no como disciplina científica— es política sustantivo y economía sólo adjetivamente. No se va a entrar aquí en todas las implicaciones de esta frase. Simplemente recordemos que este libro tiene como protagonista lógico la política socialista. A modo de epílogo se presenta una posible política económica alternativa para el «aquí y ahora», vista desde un enfoque ideológico que podríamos denominar «liberalsolidario».

Esta nueva edición sexta de una obra colectiva iniciada en 1972, revisa la política económica española durante el decenio socialista. A partir de 1982 España asiste a la estabilización de su régimen político democrático, pero también a grandes acontecimientos económicos, principalmente vinculados a Europa, en un escenario caracterizado por una notable expansión a mediados de los años ochenta y una crisis en los primeros noventa. La política económica enfrenta nuevos y agudos problemas, como el incremento notable

del desempleo y la explosión del gasto público. La última década del siglo XX obligará sin duda otra vez a un giro político que permita acometer con éxito las cuestiones críticas que plantea hoy la economía española, lo que exige un adecuado balance de los objetivos y medidas que marcaron la política económica del país durante los años ochenta. La obra está dividida en cuatro partes. La primera revisa las políticas instrumentales: monetaria, de tipo de cambio, de financiación exterior, fiscal, de comercio exterior e integración en la CEE, de rentas, de em-

pleo y de privatizaciones. La segunda parte aborda las políticas sectoriales: agraria, industrial, de innovación tecnológica, de energía, de reformas de estructuras comerciales, de transportes, de vivienda y de turismo. La tercera parte estudia la política regional y la de financiación autonómica. Finalmente, la cuarta parte analiza las políticas por objetivos, evalúa los cambios registrados en la calidad de vida de los españoles, interpreta la economía del decenio socialista y se plantea una política económica alternativa.