INTRODUCCIÓN A LA POLÍTICA ECONÓMICA

TEMA 3

LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

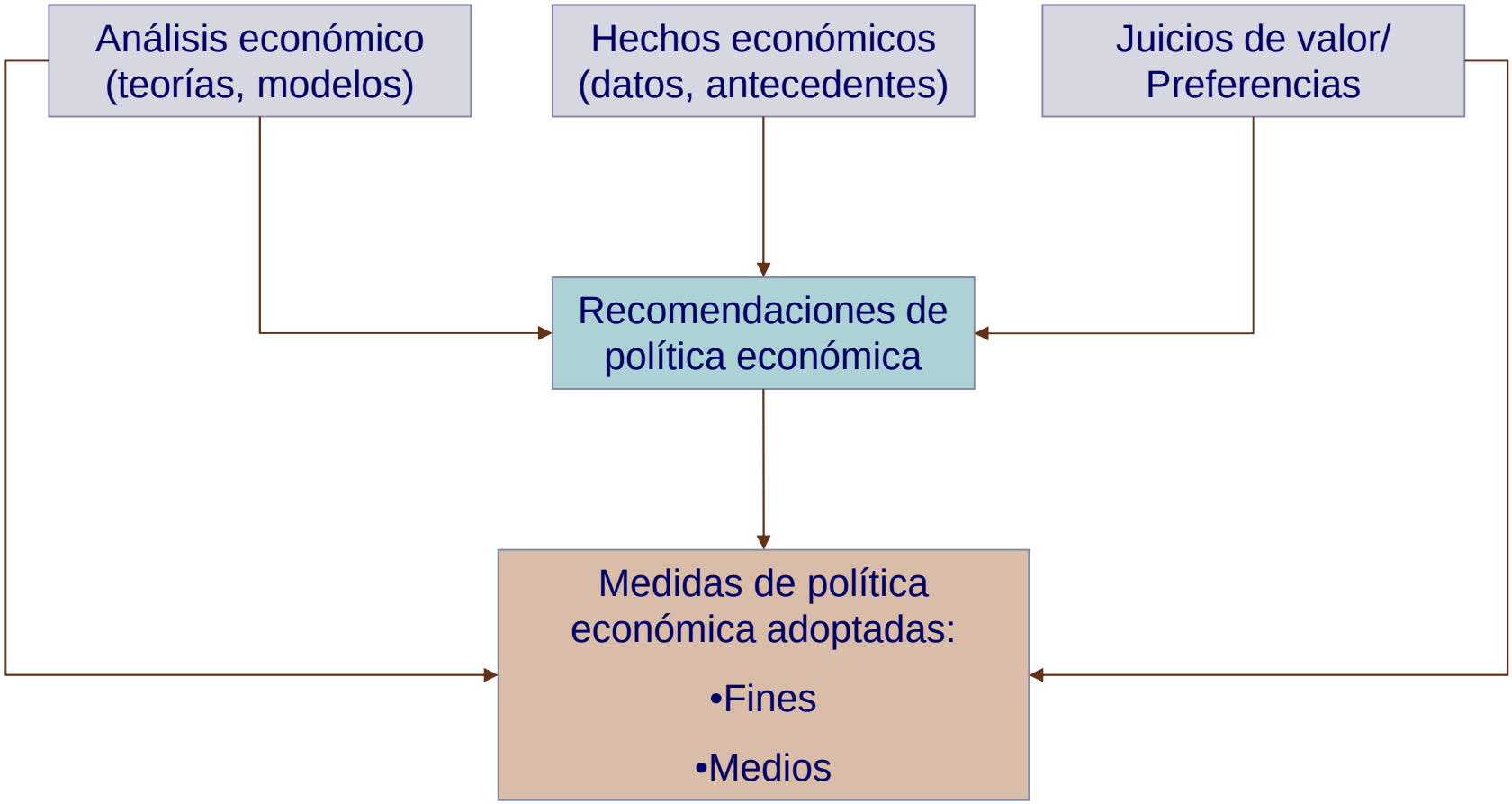
Asignatura: Política Económica

Diplomatura en Ciencias Empresariales

Curso 2011-2012

Introducción

Esquema básico de relaciones entre análisis económico, juicios de valor y recomendaciones/medidas de política económica



TEMA 3 LA ELABORACIÓN DE LA POLITICA ECONOMICA: OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

- ESQUEMA DEL TEMA

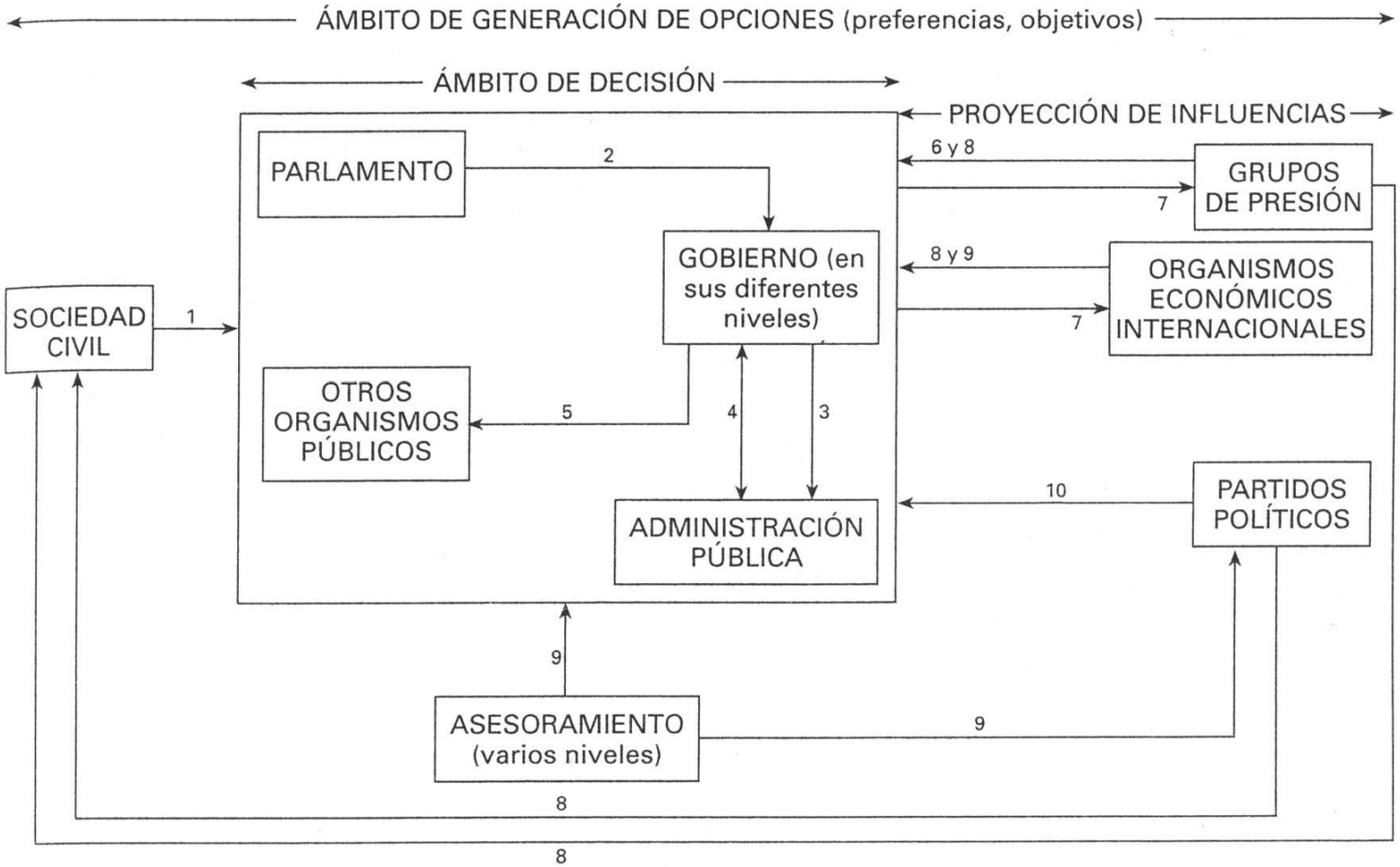
1. Clasificación de políticas económicas.
2. Los actores en la política económica: el papel de la Administración Pública y los grupos de presión.
3. Los conflictos entre objetivos: problemas de compatibilidad y jerarquización de objetivos.
4. La dimensión temporal y las expectativas racionales: etapas, retardos y sus efectos.
5. El empleo de modelos en la política económica.

1. Clasificación de políticas económicas

CRITERIO	TIPOLOGÍA	CONTENIDO BÁSICO	EJEMPLO
Instrumentos utilizados	Políticas cuantitativas	Ajustar la economía a los cambios producidos	Tipos de interés Tipos impositivos
	Políticas cualitativas	Realizar cambios estructurales	Reforma IRPF o del mercado trabajo
	Políticas de reforma	Cambiar los fundamentos del sistema económico	Privatizaciones
Nivel de actuación	Políticas macroeconómicas	Influir en agregados macroeconómicos	Política Fiscal Política Monetaria
	Políticas microeconómicas	Influir en decisiones individuales	Mercado de trabajo Inversión en I+D
Dimensión temporal	Políticas a corto plazo	Objetivos a corto plazo (1-2 años)	Consumo privado Gasto público
	Políticas a medio plazo	Objetivos a medio plazo (4-5 años)	Política Fiscal Tipo de cambio
	Políticas a largo plazo	Objetivos a largo plazo (+ 8 años)	Infraestructuras Educación

2. Los actores en la política económica

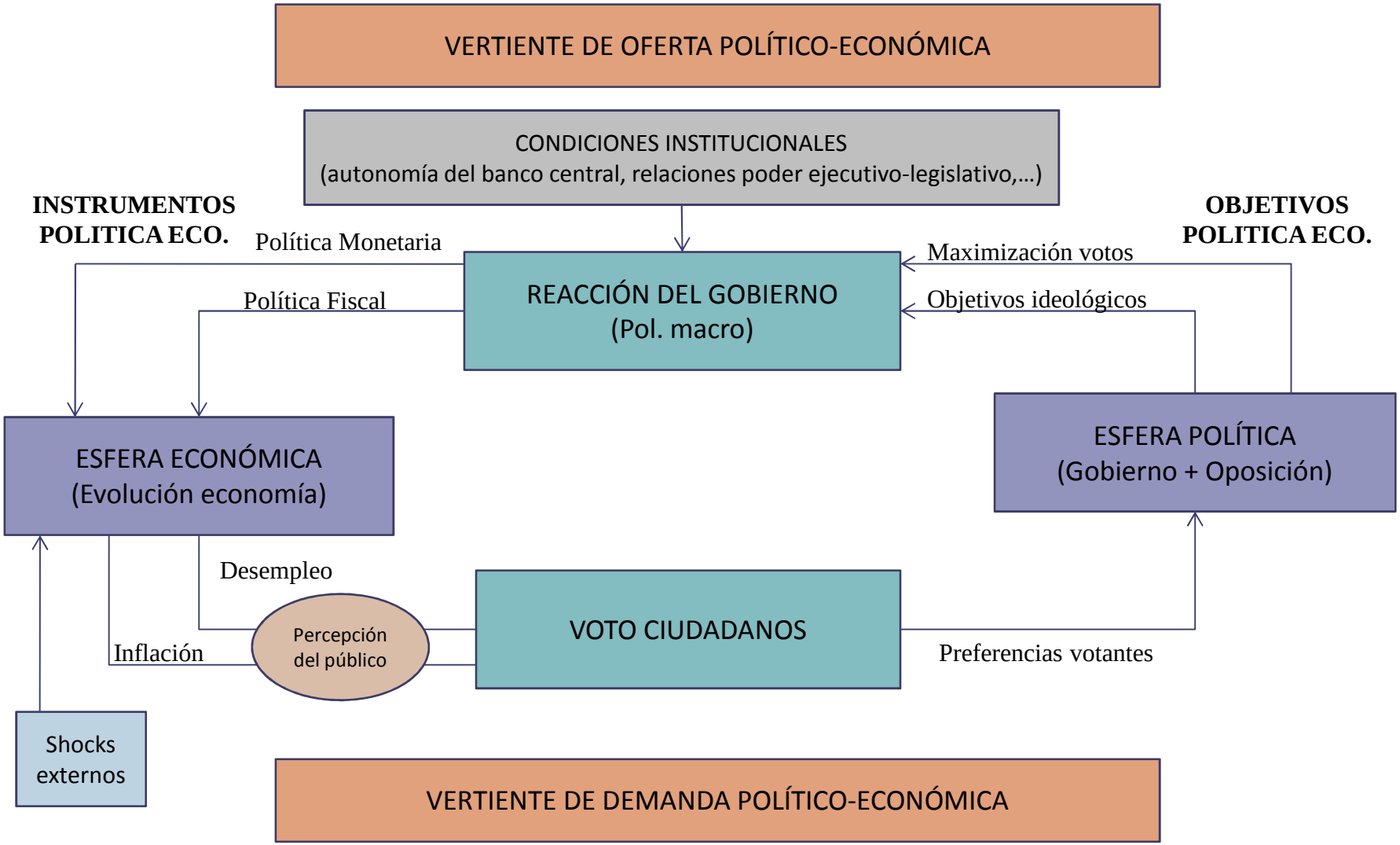
ESQUEMA DE LOS AGENTES QUE INTERVIENEN EN LA POLÍTICA ECONÓMICA



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.

2. Los actores en la política económica

LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA ECONOMÍA: UN ESQUEMA BÁSICO



2. Los actores en la política económica

- Para el estudio de la elaboración de la política económica hay que tener en cuenta una serie de cuestiones:
  - La política económica influye en la vida de los agentes económicos pero siempre queda un margen de libertad de actuación para los mismos.
  - La opinión pública expresada a través, por ejemplo, de encuestas refleja las preferencias de la sociedad respecto de los objetivos que persigue y que demanda que sean satisfechos.
  - Los políticos encargados de la política económica tienen en cuenta a la opinión pública como un factor que influye en la posibilidad de su reelección. La Escuela de la Elección Pública (Public Choice) analiza la influencia de los intereses personales de los políticos en la elaboración de la política económica.
  - La existencia de limitaciones legales que restringen la actuación de los responsables a la hora de establecer medidas económicas. Por ejemplo, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea establece unos límites al déficit público de los países de la zona euro e impone unas sanciones cuando se incumplan dichos límites.

2. Los actores en la política económica

- El Parlamento: poder legislativo (los PGE son una Ley)
  - Pérdida paulatina de poder en las decisiones de Política Económica
    - Necesidad de tomar decisiones en cortos períodos de tiempo
    - El papel importante de los Partidos (Grupos Parlamentarios / Disciplina de Partido)
    - Aumento de sus tareas legislativas
  - Función de control ex-post
- Partidos Políticos: organizaciones para “captar votos” o “parlamentarios”
- El Gobierno: poder ejecutivo
  - Primer ministro, Presidente del Gobierno, Ministros y Secretarías de Estado
  - Modelo Presidencialista: mayor independencia de las cámaras parlamentarias
  - Modelo Partidista: mayor supeditación
- El Poder Judicial: control de la legalidad
  - Control del Gobierno y sus cuentas (T. de Cuentas)
  - Control de Constitucionalidad (T. Constitucional)
  - Control legal (T. Supremo)
  - Control de las “reglas económicas” (T. Defensa de la Competencia)

2. Los actores en la política económica

- La intervención del gobierno: antecedentes relevantes
- Posición ortodoxa : KEYNES
  - El espíritu de "Harvey Road*": la separación radical entre política y economía.
  - La influencia en el keynesianismo: "el déspota benevolente" y la búsqueda del bien común.
- Nuevo planteamiento: TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA (PUBLIC CHOICE THEORY)
  - Antecedentes: Kalecki (visión política), Schumpeter (visión económica).
  - Principales autores: James M. Buchanan, G. W. Nutter, Dennis C. Mueller
  - El término *Public Choice* no surge hasta 1968 aunque desde 1957 un grupo de economistas ya trabajaba en esta teoría en el Departamento de Economía de la Universidad de Virginia lo que hace que también sea conocida como la Escuela de Virginia.
  - Desde 1983, esta escuela de pensamiento tiene su sede en el *Center for the Study of Public Choice* en el campus de la George Mason University.

*Harvey Road es la calle de la ciudad inglesa de Cambridge donde nación John Maynard Keynes el 5 de junio de 1883.

http://www.eumed.net/cursecon/economistas/buchanan.htm

http://en.wikipedia.org/wiki/G._Warren_Nutter

http://homepage.univie.ac.at/dennis.mueller/

2. Los actores en la política económica

- Teoría de la Elección Pública
  - La política económica se concebía a mitad del siglo XX como un proceso técnico mediante el cual se establecían unos objetivos y se elegían los instrumentos adecuados para su consecución con el objetivo de maximizar el bienestar de la sociedad.
  - Durante el predominio del planteamiento keynesiano la creencia extendida era que los gobiernos hacían lo mejor para sus ciudadanos, es decir, maximizaban su bienestar social y, además, los responsables de las medidas económicas eran personas cultas y juiciosas que tenían como objetivo el interés común.
  - En los años setenta, surgen teorías que niegan lo mecánico del proceso (Teoría del Public Choice) e introducen nuevos factores que modifican la visión tradicional sobre el funcionamiento de la política económica.
  - La teoría de la elección pública constituye un punto intermedio entre la economía y la ciencia política ya que analiza, desde el punto de vista de la economía, las decisiones que se toman desde las administraciones públicas y los gobiernos con la hipótesis inicial de que es el individuo quien decide.
  - Las decisiones económicas se derivan de un proceso político-económico en el que intervienen diversos agentes que buscan la maximización de su bienestar. Se plantea que la política económica persigue el máximo rendimiento económico y, a la vez, político.

2. Los actores en la política económica

- Teoría de la Elección Pública
  - Introduce variables políticas e institucionales: los políticos poseen intereses particulares al igual que otros agentes como las AAPP y los grupos de presión. Sus intereses pueden anteponerse a los de la sociedad: búsqueda de beneficio político (reelección).
  - La actuación de los poderes públicos en materia económica ya no tiene un único objetivo, el bienestar económico de la sociedad, sino que pueden añadirse objetivos electorales o de partido lo que viene a establecer un vínculo entre la situación política y la situación económica.
  - Posteriores desarrollos conciben al político como fiel a sus principios ideológicos y que busca mantenerse en el poder.
- Líneas principales de estudio de la Teoría de la Elección Pública:
  - Influencia de los sistemas electorales (mayorías y coaliciones), las estructuras de los partidos y las instituciones sobre el comportamiento de los políticos.
  - También se analiza el papel de los funcionarios y los grupos de presión en los procesos de elaboración de la política económica.
  - Análisis relacionados con:
    - Economía del Bienestar: posibilidad de agregación colectiva de las preferencias individuales (Black y Arrow)
    - Microeconomía: los estudios de los fallos del mercado (Baumol)
    - Tª de la Hacienda Pública: trabajos sobre el fenómeno de los bienes públicos (Musgrave y Samuelson).

2. Los actores en la política económica

- Aportaciones significativas:
  - Tª de las votaciones: incluye análisis referidos a la toma de decisiones dentro de un marco democrático donde se decide cuál es la mejor regla a adoptar: unanimidad, mayoría,... Analizan la influencia de los sistemas electorales y de la estructura de los partidos.
  - Tª de la burocracia: plantea que la burocracia de la administración pública puede influir en el presupuesto general al presionar para aumentar las dotaciones en sus respectivos departamentos.
  - Análisis de la "ilusión financiera": la base de esta teoría plantea que los ciudadanos poseen una percepción errónea de las cuestiones tributarias lo que es aprovechado por el sector público para incrementar el gasto, ocultando la carga tributaria a los contribuyentes y exagerando los beneficios derivados de dicho incremento.
  - Modelos y teorías de la interdependencia político-económica: estudian el comportamiento de los políticos una vez celebradas las elecciones dado que los políticos también poseen intereses de partido e intereses particulares.

2. Los actores en la política económica

- Rasgos comunes de estas aportaciones:
  - Presuponen que existe siempre la posibilidad de que el individuo puede elegir entre alternativas
  - El objetivo es generar teorías que expliquen hechos más que dar recomendaciones.
  - El individuo es el objeto de estudio y su interés personal frente al altruismo como ideal del político.
  - Carácter interdisciplinar de las teorías.
- En resumen, la Teoría del Public Choice analiza las siguientes cuestiones dentro de la política económica:
  - El gobierno no busca sólo el bienestar social por lo que puede tomar decisiones no óptimas desde un punto de vista social.
  - Utiliza la política económica con fines particulares: la reelección. Para ello utiliza los recursos (básicamente públicos) para lograr su objetivo.
  - No sólo los políticos distorsionan el proceso de la política económica con sus intereses particulares, también las administraciones públicas y los grupos de interés buscan influir en el proceso para alcanzar sus propios objetivos.

2. Los actores en la política económica

- Las Administraciones Públicas
  - Estructuras estables que se muestran independientes respecto del partido político que forme gobierno a excepción de determinados puestos situados en la cúspide de la jerarquía de las AAPP.
  - La burocracia tiene un comportamiento propio que condiciona la ejecución de la política económica y, con frecuencia, determina su propio diseño.
  - Funciones de las AAPP:
    - Provee de información a las autoridades de forma que contribuye a la concreción de los problemas a los que debe enfrentarse la política económica.
    - Tiene capacidad para elaborar diversas alternativas de política económica así como orientar sobre la elección más adecuada. Además, tiene un mayor contacto con la población y los grupos de interés con los que intercambia información.
    - El gobierno se apoya en los conocimientos de los técnicos de la AAPP lo que implica que el gobierno delega competencias en las AAPP.
  - Ineficiencias de la AAPP:
    - Ineficiencia asignativa : la distribución de fondos a las AAPP no es eficaz; Tendencia a la maximización de presupuesto o personal (puede beneficiar a los Partidos Políticos ya que suponen votos)
    - Ineficiencia X o técnica: no se minimizan costes en la provisión de bienes públicos.
    - Sistema de incentivos: Actuar óptimamente no tiene recompensa; Ausencia de competencia.

2. Los actores en la política económica

- Cuestiones acerca de la intervención de las administraciones públicas en el proceso de elaboración y ejecución de la política económica:
  - Problemas de coordinación (entre Departamentos): negociación, preponderancia, organismos especializados.
  - Cuestiones relacionadas con la autonomía de las administraciones públicas respecto de las autoridades políticas (por ejemplo, Bancos Centrales, la Agencia Tributaria, organismos públicos como AENA o ADIF).
  - Aspectos relacionados con la descentralización territorial (cesión o transferencia de competencias) o el principio de subsidiariedad.

- Resumen del papel de las AAPP en el proceso de la política económica:
  - Tienen dos funciones básicas
    - Suministrar información al gobierno
    - Ejecutar las decisiones del gobierno
  - El gobierno depende del buen funcionamiento de la AAPP
  - Influencia y protagonismo de la AAPP en la toma de decisiones del gobierno
  - Eje Gobierno-AAPP = Núcleo de la política económica

2. Los actores en la política económica

- Los grupos de presión o grupos de interés
  - La defensa individual de los intereses no suele tener éxito en la realidad. De forma que las personas o entidades se agrupan para defender sus intereses con una mayor expectativa acerca de que sus pretensiones sean escuchadas por la sociedad y, en especial, por las autoridades.
  - Así, los grupos de interés están formados por organizaciones de individuos o empresas que tienen en común una serie de intereses.
  - Sus objetivos son:
    - Influir en el proceso político y en la política económica defendiendo la visión y las propuestas de los agentes que constituyen el grupo o *lobby*.
    - Obtener ventajas o protegerse ante la pérdida de ventajas, privilegios o regulaciones favorables a sus intereses.
  - Estos grupos orientan su actividad hacia los gobiernos (de cualquier nivel administrativo) y los parlamentos así como hacia la opinión pública para intentar posicionarlos a favor de sus intereses.
  - Tipos: asociaciones agrícolas, patronales o asociaciones empresariales, asociaciones sectoriales, asociaciones de consumidores, sindicatos, ONGs,...
  - Control:
    - Registro de lobbies (https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do)
    - Control parlamentario de ayudas; Creación de poderes de contrapeso; Información, educación de la población.

2. Los actores en la política económica

- Formas de actuación o mecanismos de presión:
  - Incidencia sobre cargos políticos: la forma más efectiva es promover a personas afine a estos grupos a altos cargos públicos donde puedan defender sus intereses.
  - Suministro de información a las instituciones que adoptan las decisiones políticas importantes para los grupos de interés (entrevistas, comisiones asesoras, elaboración de informes técnicos,…). Es una de las actividades centrales de los *lobbies* que se configuran como gabinetes especializados en contactar con las autoridades políticas.
  - Difusión de ideas: dar a conocer y publicitar los intereses de los grupos entre la población. Se trata de hacer ver que resultan compatibles los intereses de estos grupos con los intereses de la sociedad.
  - Financiación de actividades políticas: estos grupos pueden contribuir a la financiación de los partidos políticos. Este apoyo puede convertirse en una herramienta de presión y de amenaza para alcanzar el apoyo político.
  - Intervención directa en la vida pública (movilizaciones de trabajadores, no realizar inversiones, huelgas de celo.....). Estas acciones pueden, en algunos casos, radicalizarse para dejar en entredicho la eficacia de las autoridades públicas.

2. Los actores en la política económica

- Los asesores externos
  - Los asesores externos juegan un importante papel ya que contribuyen a incorporar los problemas sociales en la estructura de la política económica.
  - Son un agente esencial para "objetivizar" los problemas de la sociedad y en la definición de la agenda gubernamental.
  - También son "generadores de nuevas ideas" que pueden incorporarse en las propuestas de política económica. Sin embargo, a veces las preferencias de los políticos y los asesores pueden no coincidir ("lo políticamente inviable").
  - Tipos de asesores:
    - Personas físicas: funcionarios, políticos o profesionales de prestigio
    - Organismos o instituciones públicas o privadas: Consejo de expertos (Council of Economic Advisers); Juntas científicas; Consejos mixtos (Consejo Económico y Social); Comités parlamentarios; Organizaciones internacionales de asesoramiento (OCDE).
      - En esta categoría pueden destacarse los *think tanks* o laboratorios de ideas
        - España: Instituto de Estudios Fiscales (IEF), Instituto de Estudios Económicos (IEE), Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA)
        - Internacionales: National Bureau of Economic Research (NBER), Brookings Institution.

3. Conflictos entre objetivos

- La teoría económica permite la formulación de la política económica:
  - Ayuda a traducir los fines generales a objetivos económicos y los objetivos a cifras-objetivos
  - Ayuda a detectar y explicar los posibles conflictos o *trade-offs* existentes entre los diferentes objetivos propuestos y sugiriendo medios para reducirlos.
- La existencia de incompatibilidades entre los diferentes objetivos de la política económica implica establecer un criterio de prioridad que determine cuál es la mejor combinación posible de objetivos a alcanzar.
- Este criterio de prioridad debe tener en cuenta:
  - Las relaciones teóricas entre los objetivos de política económica.
  - La perspectiva temporal: objetivos incompatibles a corto plazo pueden ser compatibles a medio o largo plazo.
  - La combinación a elegir deberá tener en cuenta la consecución de objetivos no sólo económicos sino también sociales.

3. Conflictos entre objetivos

- Las relaciones que pueden establecerse entre los objetivos de la política económica son de tres tipos:
  - Relaciones de independencia: los instrumentos utilizados para conseguir un objetivo no tienen efecto sobre otros objetivos (no es habitual dado que los objetivos de política económica raramente son independientes entre sí).
  - Relaciones de complementariedad: los instrumentos empleados para alcanzar un objetivo tienen efectos positivos sobre otro objetivo lo que contribuye que se alcancen de forma simultánea.
  - Relaciones de conflictividad o competitividad: los instrumentos utilizados para alcanzar un objetivo ejercen un efecto negativo sobre otro lo que impide su consecución simultánea. En este caso se da una disyuntiva o *trade-off* entre objetivos.
- Las relaciones de complementariedad o conflictividad dependen del grado de relación entre objetivos.
- Dada la relación de competencia o conflictividad resulta necesario elegir o establecer una *jerarquía* o un orden de prioridades en el programa de política económica.

4. La dimensión temporal y las expectativas racionales

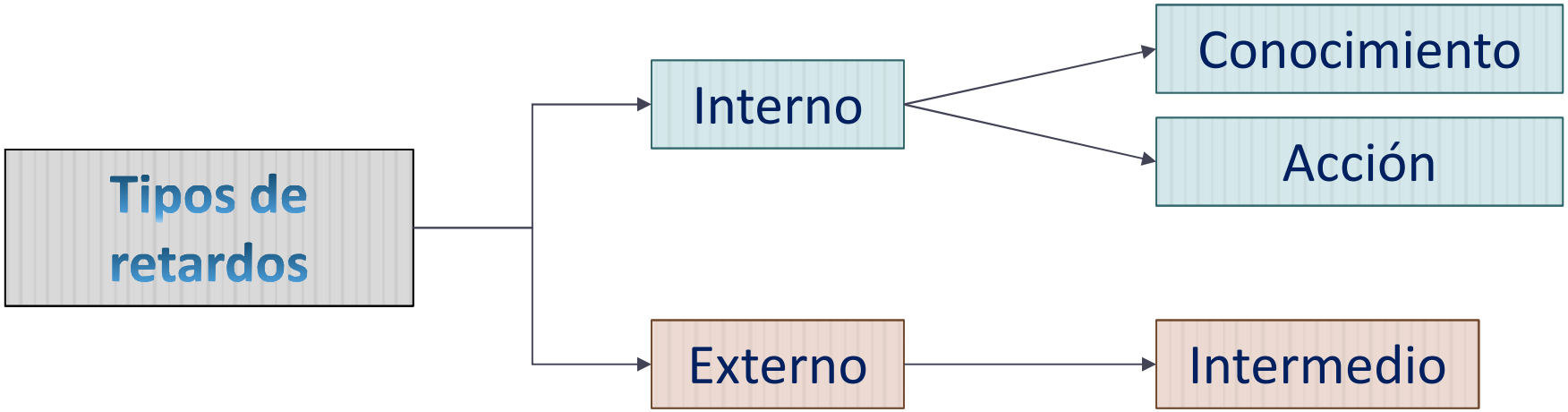
FASES EN LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA		
FASES	**CONTENIDO**	**AGENTES QUE INTERVIENEN**
RECONOCIMIENTO DE PROBLEMAS	Obtención de información	AAPP, Gobierno, Partidos Políticos, Medios de comunicación, Grupos de interés, Organizaciones internacionales
ANÁLISIS DE PROBLEMAS Y ALTERNATIVAS	Previsiones económicas e interpretación de datos. Análisis sobre desviación de objetivos y causas	Gobierno, AAPP, Asesores Externos
DISEÑO DE MEDIDAS	Planteamiento de medidas y posibles alternativas	AAPP, Gobierno, Partidos Políticos, Grupos de interés, Organizaciones internac.
CONSULTAS	Deliberaciones técnicas y políticas	Expertos, Grupos de interés, Organizaciones internac.
DISCUSIÓN Y APROBACIÓN PARLAMENTARIA	Debate y aprobación de las medidas	Partidos Políticos, Gobierno
EJECUCIÓN	Puesta en funcionamiento de las medidas	Gobierno, AAPP

4. La dimensión temporal y las expectativas racionales

- El factor tiempo ejerce influencia sobre cuándo se toman las decisiones y cuándo se producen los efectos de las medidas aplicadas.
- El orden de las fases puede experimentar cambios. Las fases pueden seguir un esquema lineal o superponerse dos o más fases.
- Algunas medidas se realizan con rapidez o automatismo sin requerir el paso por todas las fases (por ejemplo, política monetaria).
- La elaboración puede generar retroalimentaciones a fases anteriores. Es decir, algunas fases pueden repetirse si es necesario.
- Las fases pueden superponerse parcial o totalmente (consultas y discusión).
- El proceso puede interrumpirse por hechos externos (p.e. un cambio de gobierno).

4. La dimensión temporal y las expectativas racionales

- El problema de los retardos
  - La presencia de retardos temporales frena el desarrollo de la política económica y retrasa los efectos de la misma lo que reduce su eficacia final.



  - La aparición de las expectativas racionales introduce nuevos elementos que refuerzan la problemática de los retardos temporales al establecer que los agentes pueden anticipar las medidas de política económica.

4. La dimensión temporal y las expectativas racionales

Ejemplo Retardos Temporales:
PROBLEMA DESEMPLEO

INTERNO

Aumento Desempleo
Publicación EPA
Decisión:
↓ Presión fiscal

INTERMEDIO

Instrumento Real:
↓ Tasa Marginal IRPF
Instrumento Nominal:
↓ Ingresos Fiscales
≠ Períodos impositivos
Influencia Expectativas

EXTERNO

↓ Ingresos Fiscales
↑ Consumo
↑ Nivel Empleo

TIEMPO

4. La dimensión temporal y las expectativas racionales

- Teoría de las Expectativas Racionales
  - Término introducido en 1961 por Muth quien sugiere que las personas forman sus expectativas usando la teoría económica para predecir el valor de las variables, de ahí, que las expectativas se consideren racionales.
  - El desarrollo posterior de esta teoría es realizado, principalmente, por Lucas y Barro.
  - Sus supuestos básicos son:
    - El equilibrio automático de los mercados y la formación racional de las expectativas.
  - Características principales:
    - Los agentes usan toda la información disponible y desarrollan técnicas sofisticadas para la interpretación económica para minimizar los errores de sus predicciones.
    - Así, anticipan la política económica siendo ésta ineficaz. Sólo será eficaz si es sorpresiva, aleatoria o inesperada.
    - Las expectativas racionales modifican continuamente los parámetros de los modelos econométricos y reducen su capacidad predictiva acerca del efecto de la política económica.
  - Combinando las expectativas racionales y el equilibrio automático de los mercados, la mejor política económica frente a las fluctuaciones es que no exista política activa alguna. Así, las expectativas racionales se incorporan a la denominada Nueva Macroeconomía Clásica con su defensa de la no intervención pública en la economía.