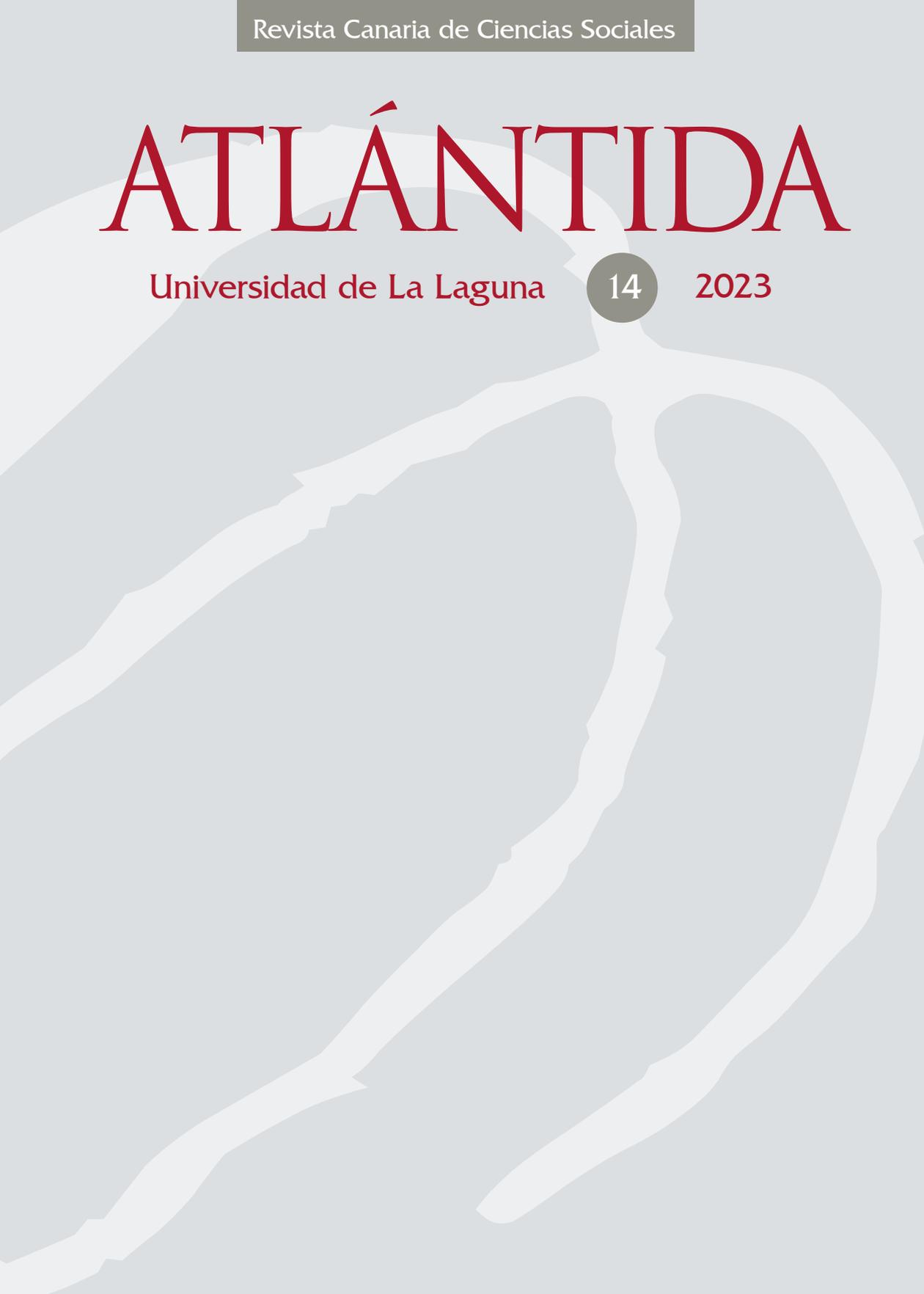


ATLÁNTIDA

Universidad de La Laguna

14

2023



Revista
ATLÁNTIDA

Revista
ATLÁNTIDA

Revista Canaria de Ciencias Sociales

DIRECTOR

Juan Salvador León Santana (jsleonsa@ull.edu.es) - Universidad de La Laguna

SUBDIRECTOR

Aníbal Mesa López (animelo@ull.edu.es) - Universidad de La Laguna

COMITÉ EDITORIAL

Sadio Ba Gning (Université Gaston Berger-Senegal), Alberto Báez García (Universidad de La Laguna-España), Carmen Marina Barreto Vargas (Universidad de La Laguna-España), Celsa María Cáceres Rodríguez (Universidad de La Laguna-España), María Eugenia Cardenal de la Nuez (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria-España), Patricia Adriana Delponti (Universidad de La Laguna-España), María Olga González Morales (Universidad de La Laguna-España), Ramón Hernández Armas (Universidad de La Laguna-España), María Verónica Elizabeth Moreira (Universidad de Buenos Aires-Argentina), Carmina Puig Cruells (Universitat Rovira i Virgili-España), Pablo Rodríguez González (Universidad de La Laguna-España), Milena Trenta (Universidad de La Laguna-España).

CONSEJO ASESOR

Carmen Ascanio Sánchez (Universidad de La Laguna-España), Ana Cano Ramírez (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria-España), Carla Cubillos Vega (Universidad Complutense de Madrid-España), Rosa María Díaz Jiménez (Universidad Pablo de Olavide-España), David Fuentefría Rodríguez (Universidad de La Laguna-España), Genaro García Guzmán (Universidad Autónoma de Querétaro-México), Manuel Giovine (Universidad Nacional de Córdoba-Argentina), Manuel Eduardo González Ramallal (Universidad de La Laguna-España), Hugo Luna Soria (Universidad Autónoma de Querétaro-México), Blas José Martínez Gallardo (Universidad de Murcia-España), Jesús Muyor Rodríguez (Universidad de Almería-España), Sonia Plasencia Carrillo (Universidad de La Laguna-España), José Quevedo Abu-Tarbusch (Universidad de La Laguna-España), Elizabeth Rahman (University of Oxford-United Kingdom), Javier Ramos Benítez (Universidad de La Laguna-España), Vanessa Rodríguez Breijo (Universidad de La Laguna-España), Alberto Jonay Rodríguez Darias (Universidad de La Laguna-España), Sarai Rodríguez González (Universidad de La Laguna-España), María Elena Sánchez Jordán (Universidad de La Laguna-España).

EDITA

Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna
Campus Central. 38200 La Laguna. Santa Cruz de Tenerife
Tel.: 34 922 31 91 98

DISEÑO EDITORIAL

Jaime H. Vera
Javier Torres/Luis C. Espinosa

MAQUETACIÓN Y PREIMPRESIÓN

Servicio de Publicaciones

DOI: <https://doi.org/10.25145/j.atlantid.2023.14>

ISSN: 2171-4924 (edición impresa) / ISSN: 2530-853X (edición digital)

Depósito Legal: TF 556/2010

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin permiso del editor.

Revista
ATLÁNTIDA
14

SERVICIO DE PUBLICACIONES
UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA, 2023

REVISTA Atlántida: Revista Canaria de Ciencias Sociales. N.º 1 (2009). –La Laguna: Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna, 2009–

Anual

ISSN: 2171-4924

1. Ciencias sociales-Investigación-Publicaciones periódicas I. Universidad de La Laguna. Servicio de Publicaciones, ed.
3(05)



<https://indices.csic.es/>



<https://kanalregister.hkdir.no/publiseringskanaler/erihplus/>



<http://www.latindex.unam.mx/>



<https://doaj.org/>



<https://dialnet.unirioja.es/>



<http://miar.ub.edu/>

NORMAS DE ENVÍO Y PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS

Antes de enviar un manuscrito para su evaluación, le rogamos que verifique que su contenido se ajusta a los objetivos expuestos. Los manuscritos fuera de este ámbito temático podrán ser rechazados sin que se proceda a su evaluación.

1. Los trabajos podrán presentarse, para su evaluación, en español, inglés o francés. Todos los artículos evaluados y aprobados se publicarán en la página web de la revista en el idioma presentado. Para los artículos escritos en inglés o francés, las propias autoras y autores deben responsabilizarse de entregar su trabajo en un inglés o francés adecuado. Se recomienda encarecidamente que, si el idioma no es su lengua materna, sus manuscritos sean revisados por una persona editora familiarizada con la escritura académica en el mismo.
2. *Atlántida* acepta para su publicación los siguientes tipos de manuscritos:
 - a) *Artículos*: deberán ser trabajos de investigación originales, de carácter teórico o empírico, con un adecuado desarrollo teórico o analítico y tener el formato habitual de las revistas científicas especializadas.
 - b) *Notas de investigación*: deberán informar brevemente de hallazgos singulares, nuevas aportaciones, replicación de hallazgos o añadidos a la literatura científica que justifiquen su publicación sin la extensión y desarrollo teóricos o el detalle analítico requerido a los artículos.
 - c) *Ensayos bibliográficos*: analizarán dos o más publicaciones recientes sobre el mismo tema; podrán tener notas a pie de página y referencias bibliográficas al final.
 - d) *Crítica de libros*: serán trabajos ensayísticos que analicen novedades editoriales de interés académico y científico.
 - e) *Trabajos de investigación novel*: trabajos de fin de máster o de fin de grado que han destacado por su calidad. Han de venir avalados por un informe docente.
 - f) *Noticias de interés*: breves textos dando cuenta de novedades relevantes.
3. Recepción de manuscritos: una vez que el artículo está preparado de acuerdo con las directrices establecidas, se enviará en formato Word (pudiéndose enviar archivos adicionales). El envío se realizará a través de la plataforma OJS, alojada en la web del Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna. Una vez registrada/o como autora o autor en la plataforma OJS, deberán seguirse los pasos que allí se indican. Las dudas respecto al envío de trabajos podrán consultarse en las direcciones electrónicas ofrecidas en el apartado de contactos.
4. El envío de manuscritos presupone el conocimiento y aceptación de estas instrucciones, así como de las normas editoriales.

5. El autor o la autora del envío o la persona remitente será la destinataria de todas las comunicaciones que emita el Comité Editorial de *Atlántida. Revista Canaria de Ciencias Sociales*. Esta persona se hará responsable, en el caso de que existan varios autores o autoras, de contactar con sus colaboradores/as y de facilitar la información necesaria, haciéndose responsable de los posibles conflictos sobre la autoría del manuscrito. Si se desea cambiar al destinatario/a de las comunicaciones, deberá solicitarse explícitamente.
6. Los trabajos han de ser inéditos en cualquier lengua. No obstante, la revista podrá aceptar textos publicados previamente siempre que su calidad y su pertinencia lo justifiquen. Se indicará en el artículo dónde ha sido publicado previamente. Será responsabilidad del autor/a informar sobre la situación de los derechos de autor. A efectos de lo estipulado en los artículos 138-143 de la Ley de Propiedad Intelectual respecto a las acciones y procedimientos que puedan emprenderse contra quien infrinja los derechos de propiedad intelectual, la publicación de un trabajo que atente contra dichos derechos será responsabilidad del autor/a.
7. El trabajo debe estar debidamente anonimizado, y esto incluye las propiedades del documento. Si bien es legítimo, se recomienda evitar la autocita excesiva.
8. Se adjuntará una breve nota biográfica del autor/a o autores, de no más de 150 palabras por cada persona. En cualquier caso, habrán de constar:
 - a) El nombre completo.
 - b) La filiación institucional, que se dará en orden decreciente; esto es, primero la institución general (entidad principal) seguida de la institución o instituciones subordinadas (departamentos, etc.,) en el orden de dependencia orgánica que tengan. Se indicará la ciudad (aunque el nombre de la institución ya lo incluya) y el país. Se empleará el nombre completo y oficial de la institución.
 - c) Una dirección de correo electrónico.
 - d) Un teléfono de contacto.

El Consejo de Redacción de *Atlántida. Revista de Ciencias Sociales* se reserva el derecho de publicar un resumen de dicha nota biográfica conforme a los usos de las revistas especializadas.

9. En cuanto al formato del manuscrito se deberán tener en cuenta las siguientes indicaciones:
 - a) Los «artículos», los «trabajos de investigación novel» y las «notas de investigación» llevarán el título en español y luego en inglés (además del idioma original, si fuera diferente a estos). El título deberá reflejar el contenido del artículo o nota. No se recomienda emplear títulos con más de 10 palabras. Se podrán emplear subtítulos, pero en ningún caso incluirán abreviaturas.
 - b) Los trabajos irán precedidos de un breve resumen de entre 100 y 150 palabras, que tendrá una versión en español y otra en inglés (además del idioma original, si fuera diferente a estos), siendo todos de idéntico contenido. El resumen debe exponer con claridad la finalidad del estudio o investigación (objetivos); los procedimientos básicos (métodos); los principales hallazgos (resultados), y las conclusiones más relevantes, así como resaltar los aspectos nuevos e importantes del estudio.
 - c) Bajo el resumen se añadirán entre 3 y 5 palabras clave en español con su correspondiente traducción en inglés (además del idioma original, si fuera diferente a estos). A ser posible se usarán términos internacionalmente aceptados en las disciplinas de ciencias sociales.
 - d) Tras las palabras clave, se incluirá el texto del manuscrito propuesto que, en todo caso, habrá de atenerse a las siguientes características:
 - Los «artículos» y «trabajos de investigación novel» tendrán una extensión máxima de 10 000 palabras en total, incluyendo título, resúmenes, palabras clave, tablas, bibliografía y notas al pie.
 - Las «notas de investigación» tendrán una extensión máxima de 5000 palabras en total, incluyendo título, resúmenes, palabras clave, tablas, bibliografía y notas al pie.
 - Los «ensayos bibliográficos» tendrán una extensión máxima de 3500 palabras en total.
 - Las «críticas de libros» tendrán una extensión máxima de 2500 palabras en total. En ellas se deberá especificar el autor, título, editorial, lugar y fecha de publicación de la obra analizada, así como el nombre, los apellidos y la dirección de contacto del autor de la crítica.
10. En lo que se refiere al estilo del texto del manuscrito que se envía, se debe:
 - a) Emplear un solo tipo y tamaño de letra: Times New Roman 12.
 - b) No justificar el texto.
 - c) No sangrar el comienzo de los párrafos.

- d) Todas las abreviaturas estarán descritas la primera vez que se mencionen.
e) Las notas irán a pie de página.
11. Todas las tablas y gráficos estarán numerados correctamente (números romanos para las tablas y números arábigos para los gráficos) y presentados en su ubicación correspondiente dentro del texto. Han de tener un título conciso que permita entender el contenido de la tabla o gráfico. Las imágenes habrán de enviarse en formato tif o jpg, debiendo tener una resolución de 300 píxeles/pulgada, con un tamaño mínimo de 10 cm de ancho.
 12. Todas las referencias de la bibliografía deben tener su correspondencia en el texto, así como toda manifestación expresada en el texto como perteneciente a otro autor/a debe tener su correspondencia en la bibliografía.
 13. Las citas de libros y artículos en el texto se harán indicándose entre paréntesis el apellido del autor/a en minúsculas, seguido del año y página de la publicación, ej: (Bourdieu, 2000, p. 31). Si dos o más documentos tienen el mismo autor/a y año, se distinguirán entre sí con letras minúsculas a continuación del año y dentro del paréntesis (Coté, 1985a). Los documentos con dos autores/as se citan por sus primeros apellidos unidos por «y» (Newton y Norris, 2000). Para los documentos con más de dos autores se abreviará la cita indicando solamente el apellido del primer autor seguido de *et al.*
 14. Las referencias bibliográficas se pondrán al final del texto, siguiendo el orden alfabético de autores y según las siguientes formas establecidas (APA, 7.ª edición):
 - a) En caso de autores múltiples: primer autor/a: apellido/inicial del nombre; restantes autores: apellido/inicial del nombre. Si no son más de veinte autores/as hay que mencionarlos a todos; si son más de veinte incluya los primeros 19 autores, inserte una elipsis (...) y el nombre del autor final.
 - b) Año de publicación entre paréntesis.
 - c) Título del artículo o de un capítulo de un libro sin comillas, y del libro o de la revista en cursiva.
 - d) Editorial o nombre de la revista, número y páginas que comprende. DOI en el caso de artículos y URL de consulta en el caso de páginas web.

Como referencia, se pueden citar los siguientes ejemplos ilustrativos:

* *Referencias de libros:*

- a) INGLEHART, R. (1997). *Modernization and Postmodernization*. Princeton University Press.
- b) HERRERA CÁCERES, C. y ROSILLO PEÑA, M. (2019). *Confort y eficiencia energética en el diseño de edificaciones*. Universidad del Valle.

* *Referencias a capítulos de libros:*

- NEWTON, K. y NORRIS, P. (2000). «Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance?», en S. Pharr y R. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton University Press.

* *Referencias a artículos de revistas:*

- CLARKE, H.D., DUTT, N. y KORNBERG, A. (1993). The Political Economy of Attitudes toward Polity and Society in Western European Democracies. *Journal of Politics*, 55(4), 998-1021. <https://doi.org/10.2307/2131945>.

* *Referencias de Internet:*

- GREEN, M., KROSNICK, J.A. y HOLBROOK, A.L. (2001). *The Survey Response Process in Telephone and Face-to-Face Surveys: Differences in Respondent Satisficing and Social Desirability Response Bias*. <http://www.clas.ufl.edu/users/kenwald/pos6757/spring02/tch62.pdf>.

* *Páginas web:*

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (1 de octubre de 2018). *Nuevos datos revelan que en el mundo uno de cada tres adolescentes sufre acoso escolar*. <https://es.unesco.org/news/nuevos-datosrevelan-que-mundo-cada-tres-adolescentes-sufre-acoso-escolar>.

15. Los/as autores/as deben declarar, en su caso, soporte o financiación pública o privada de la investigación.

DECLARACIÓN DE PRIVACIDAD

Los nombres y las direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines establecidos en ella y no se proporcionarán a terceros o para su uso con otros fines.

SUMARIO / CONTENTS

<i>Presentación: Reflexiones sobre el papel de la política económica en tiempos de incertidumbre</i> <i>Olga González Morales y Lilia C. Alonso Gutiérrez</i>	9
--	---

ARTÍCULOS / ARTICLES

Para una política económica democrática / For a Democratic Economic Policy <i>Antón Costas</i>	23
---	----

Incertidumbre knightiana y reconstrucción de la política económica / Knightian uncertainty and policy reconstruction <i>Xosé Carlos Arias</i>	45
--	----

La política económica y la incertidumbre: notas para un programa de investigación / Economic Policy and uncertainty: notes for a research programme <i>José Antonio Álvarez</i>	61
--	----

Reflexiones para una teoría de la política económica / Reflections for a Theory of Economic Policy <i>Antonio Sánchez Andrés</i>	85
---	----

Política económica y nuevos riesgos económicos y sociales: una propuesta con dos pilares / Economic Policy and new economic and social risks: a proposal with two pillars <i>Carlos Ochando Claramunt</i>	103
--	-----

Cambios en los objetivos y en los instrumentos de la política económica en contextos de crisis e incertidumbre: especial énfasis en el impacto de las criptomonedas sobre la estabilidad monetaria y financiera / Changes in economic policy objectives and instruments in contexts of crisis and uncertainty: special emphasis on the impact of cryptocurrencies on monetary and financial stability <i>Antonio Calvo Bernardino y Jesús Paúl Gutiérrez</i>	121
---	-----



NOVEL / NOVELS

La zona de El Rincón como bastión de resistencia ante la presión urbanística: una aproximación a su singular régimen jurídico-administrativo de protección / The area of El Rincon as a bastion of resistance against urban development pressure: an approach to its singular administrative legal framework of protection

Laura Casanova Martín..... 143

MISCELÁNEA / MISCELLANY

Más allá de la jaula identitaria. La obra de Fernando Estévez en los límites / Beyond the cage of identity. The work of Fernando Estévez at the limits

Pablo Estévez Hernández..... 169



PRESENTACIÓN

Olga González Morales* y Lilia C. Alonso Gutiérrez**

Este número de la revista *Atlántida* recoge una serie de reflexiones sobre el papel que debe desempeñar la política económica, cómo se debe diseñar, implementar y evaluar, en tiempos de incertidumbre como los actuales. Antes de presentar los artículos que aquí se publican, creemos conveniente realizar una pequeña introducción que pueda servir de utilidad al lector.

El interés general por los asuntos económicos ha ido aumentando y los estudios de economía se han ido adaptando a estos cambios con el objetivo general de formar profesionales capaces de afrontar los problemas que van surgiendo. La política económica es una disciplina dentro de los estudios de economía, pero centrar su análisis considerándola, de forma estricta, en estos términos pierde su sentido. Di Fenizio (1961) no solo la conceptúa como ciencia, sino que diferencia en la ciencia económica dos ámbitos científicos, siendo la política económica el aspecto normativo de la ciencia económica. Este autor considera que, junto a la economía política, ciencia positiva, existe otra ciencia empírica de carácter normativo, la política económica, la cual, o bien intenta, con la ayuda de las leyes y de los modelos establecidos por la economía política, dictar normas sobre cómo deben comportarse determinadas unidades de consumo o de producción (estaríamos hablando de la micropolítica), o, bien trata de formular preceptos sobre cómo deben conducirse los grupos de poder cuando se desea que, en el ámbito de un sistema económico determinado, se alcancen otros objetivos más generales (estaríamos hablando de la macropolítica).

Tomás Carpi (1984) entiende que la política económica es dinámica, es una de las formas de concreción de un plan y su praxis. El plan es la expresión de un proceso sociopolítico, una realidad abierta, flexible y en progresiva constitución en su relación con la realidad, e interactúa constantemente con la praxis. No es un simple programa que se elabora en un momento determinado, una realidad explicable mediante la teoría de la decisión.

Sánchez Andrés (2021) incide en que la política económica es la confluencia entre política (sustantivo) y económica (adjetivo), por lo que requiere complementarse de los avances científicos de otras disciplinas, de ahí deriva la distinción entre teoría económica y teoría de la política económica.

Para centrar el tema y aclarar al lector ajeno a esta disciplina, presentamos una de las definiciones más utilizadas en los estudios de política económica, aportada en los diferentes manuales de Cuadrado Roura (2019) y otros autores que van en la misma línea. Este autor define la política económica como la toma de decisiones de los gobiernos que se manifiesta mediante la acción o la inacción deliberada



con repercusión en la actividad económica. Su estructura fundamental se ha basado en el esquema de objetivos e instrumentos. Los objetivos se plantean para dar respuesta a los problemas existentes en la economía y tienen naturaleza política, al ser determinados, cuantificados para un período de tiempo concreto y priorizados por los gobiernos. Estos objetivos deben desarrollarse dentro del marco de los fines del Estado. Para el logro de los objetivos, los gobiernos disponen de una serie de instrumentos, que se aplican a través de medidas concretas, las cuales pueden variar según el efecto que estas causen en la evolución de las variables que se utilizan para controlar la consecución de los objetivos. Los instrumentos se miden por la rapidez en producir sus efectos, la precisión en alcanzar el objetivo, la fuerza con respecto al objetivo y su coste.

En general, la literatura ha establecido una relación entre instrumentos y objetivos sin especificar el conjunto de instrumentos óptimos necesarios para lograr un determinado conjunto de objetivos. La regla de Tinbergen establecía que, en el diseño de las políticas, se necesitaban tantos instrumentos como objetivos; posteriormente, fue matizado por Mundell, que consideró que, no solo se necesitan, al menos, tantos instrumentos como objetivos, sino que, también, es necesaria una asignación eficiente de los mismos (del Río y Howlett, 2013). En definitiva, en cada momento, un país tiene un *mix* de políticas e instrumentos adecuados para lograr un conjunto de objetivos, teniendo en cuenta que, para lograr un objetivo, se puede asignar más de un instrumento, y que cada instrumento, no solo produce un efecto sobre el objetivo asignado, sino que, también, puede tener efectos sobre el logro de otros objetivos.

En los últimos años, se ha podido observar que existe 1) una evolución de las economías hacia sistemas cada vez más complejos en los que raramente se producen relaciones de causalidad simples, 2) una organización de la Administración pública con competencias distribuidas en distintos ámbitos territoriales, y 3) un proceso de fragmentación de la política económica caracterizado por una mayor especialización y la aparición de nuevas políticas que, en ocasiones, se superponen e, incluso, entran en conflicto (Warwick, 2013). Todo ello ha conducido a un proceso de fragmentación de las políticas que va acompañado de la asignación de competencias a diferentes organismos o de que una misma política se lleve a cabo por diferentes organizaciones territoriales que interactúan entre sí. En situaciones de gobernanza multinivel (europea, nacional, regional) con objetivos múltiples se necesita diseñar un conjunto de instrumentos, pertenecientes a distintas políticas (Álvarez y González Morales, 2015). El enfoque de la *policy network* trata de captar esa complejidad en la formulación de las políticas y en su implementación (Compston, 2009). Esta fragmentación de las políticas incrementa los conflictos entre las diferentes políti-

* Profesora contratada del Área de Economía Aplicada del Departamento de Economía Aplicada y Métodos Cuantitativos. Universidad de La Laguna. *E-mail:* olgonzal@ull.edu.es.

** Profesora CLI del Área de Economía Aplicada del Departamento de Economía Aplicada y Métodos Cuantitativos. Universidad de La Laguna. *E-mail:* lalonsog@ull.edu.es.

cas y es necesario dedicar tiempo a una mayor coordinación de las mismas, tanto horizontal como vertical (Meijers y Stead, 2004) o dar un paso más, desarrollando un enfoque integrado de las políticas en estos entornos complejos (Dolphin *et al.*, 2012; Rayner y Howlett, 2009).

Las crisis generadas en lo que va del siglo XXI, de carácter económico, sanitario, social y medioambiental, los fallos en el diseño de las políticas y los avances tecnológicos, entre otros factores, están generando mucha incertidumbre. En este contexto, aunque la política económica ha seguido desempeñando su papel, ha tenido que realizar continuas revisiones, incorporando muchas de las aportaciones teóricas desarrolladas en los últimos sesenta años. De ahí que estén apareciendo diferentes análisis sobre cómo será la situación en el futuro y qué tipo de políticas se deberían aplicar, justificándose la puesta en marcha de una estrategia adaptativa (Acocella, 2022; Garrido-Yserte y Mancha-Navarro, 2022; Hynes *et al.*, 2020). Pero esta estrategia adaptativa requiere seguimiento y evaluación de las políticas, y su modificación, tiene que ir acompañada de un proceso de aprendizaje de los *policymakers*, y de las personas encargadas, dentro de la Administración pública, de implementar dichas políticas, siendo importante que los *policymakers* establezcan incentivos para que las administraciones públicas y sus responsables dispongan de las capacidades necesarias para actuar de forma eficiente (Hamarat *et al.*, 2012; Swanson y Bhadwal, 2009).

Tomás Carpi (2016) considera que el siglo XXI será una época conflictiva, pero prometedora para las libertades de las personas. Este autor indica que aumenta el riesgo de crisis económicas con mayor alcance espacial y social, teniendo consecuencias nefastas, tales como una creciente desigualdad de renta y riqueza, la ralentización en la creación de empleo, la existencia de una mayor población en riesgo de exclusión o la frustración de las expectativas de las generaciones más jóvenes. Esta situación provocará un aumento de las tensiones sociales e inestabilidad política, con una creciente deslegitimación de las instituciones políticas y de la economía de mercado. Las primeras respuestas eficaces a esta situación se centran en gestar un nuevo sistema de valores y aspiraciones sociales que pongan a las políticas públicas de las sociedades democráticas como una fuerza al servicio del progreso de comunidades inclusivas y como un instrumento para el desarrollo de las libertades. Todo ello lleva consigo un cambio en las políticas públicas, en general, y en la política económica, en particular, que afectará a los objetivos, instrumentos y medidas utilizadas para resolver los problemas. Este cambio afectará en el sentido de que se establecerán objetivos valorativos de orden superior que orienten la elaboración e implementación de la política económica. En el proceso de diseño y elaboración de las políticas económicas se requerirá realizar análisis tales como el análisis coste-eficiencia y análisis de impacto de las políticas, así como será conveniente introducir la participación de nuevos actores, dando una mayor implicación organizada a los ciudadanos en la vida pública, con transparencia del proceso de decisión.

Sánchez Andrés (2021) entiende que la política económica debe dinamizar sus planteamientos y comenzar una reflexión acerca de los problemas concebidos como dados exógenamente e interpretados así por los agentes participantes. Los nuevos planteamientos de la política económica consideran que los agentes sociales son el marco de la política económica y que, incluso, pueden transformarse en objetivo



de la propia política económica, teniendo en cuenta que se debe considerar también la relación entre ellos. Esto pone de manifiesto la importancia de establecer consensos sociales que amortigüen los conflictos, aunque estos resulten asimétricos, dado que no todos los agentes sociales participan en la misma medida ni tienen la misma influencia, entendida esta como la capacidad que tienen unos agentes para imponer a otros sus propósitos estratégicos. Así, se entiende que la política económica forme parte de un juego social en el que el Gobierno tiene autoridad y cuenta con los recursos de poder, pero tiene una capacidad de maniobra limitada, por lo que requiere tener capacidad de negociación para convencer y transmitir a la sociedad sus políticas y lograr el apoyo de los grupos sociales. Este autor indica que esta perspectiva se basa en la planificación estratégica situacional elaborada por Matus (2008).

La agenda hace referencia al conjunto de objetivos propuestos por el Gobierno y a los problemas socioeconómicos existentes. Según Sánchez Andrés y Tomás Carpi (2018), la agenda sistémica la compondría el conjunto de problemas socioeconómicos, la agenda gubernamental general estaría compuesta por aquellos problemas que se consideran de interés público y la agenda gubernamental concreta sería aquella que engloba los problemas de interés público que estuvieran en los primeros lugares de prioridad. Entre la primera y la segunda agenda se realiza una selección, y entre la segunda y la tercera se procede a una priorización de objetivos-problemas. Kingdon desarrolló el enfoque de las corrientes múltiples que intenta explicar de forma transversal cómo se configura la agenda política, cómo se realiza la implementación de la misma en contextos ambiguos y qué agentes deben aplicarlas (Kingdon y Stano, 1984). Este autor distingue entre tres ámbitos: problemas (transformación de un hecho socioeconómico en un problema social y, posteriormente, en uno de carácter público), políticas (soluciones con una variedad de instrumentos para dar solución a los problemas) y la política (posición de la sociedad respecto a los distintos fenómenos, la acción de los grupos de presión y cambios legislativos, administrativos y organizativos). Cada ámbito tiene su propia dinámica, pero, en determinados momentos, los cambios coinciden y se abre un período que el autor denomina ventana de oportunidades, en el cual se pueden introducir aspectos novedosos en la agenda gubernamental que cambian la estructura de la política económica. Los asesores son actores estratégicos en este proceso del diseño de la política económica porque concretan soluciones para los problemas, dando argumentos a los *policymakers* y especificando posiciones ideológicas para transformarlas en medidas operativas de la política económica. Barac (2019) analiza el enfoque de Kingdon y sus aplicaciones, dada su importancia en la situación actual de la política económica. Centra su atención en el estudio de las interrelaciones de las ideas y las instituciones en el proceso de fijación de la agenda política y la formación de la política e indica que muchos de los análisis realizados posteriormente intentan justificar el motivo por el que algunos puntos de la agenda política son clave y otros nunca llegan a formularse. La autora señala los cinco elementos que incluye esta teoría: la corriente de los problemas (distinguir entre condición y problema, cuándo un fenómeno adquiere importancia y se convierte en problema, el modo en que unos problemas son más importantes que otros, la importancia de la evaluación de las políticas públicas, las restricciones presupuestarias), la corriente de las políticas públicas (posibles solucio-



nes, sus aspectos técnicos, interacción entre los implicados, nivel de las soluciones propuestas como alternativas), la corriente de la política (clima político, campañas de los grupos de presión, resultados electorales, distribución ideológica de los escaños, cambios en la Administración). Estos tres elementos, que, en principio, son independientes, acaban confluyendo en lo que se denomina la ventana de oportunidades, que hemos comentado anteriormente, que deriva de hechos predecibles (ejemplo, un nuevo proceso electoral) y de hechos impredecibles (ejemplo, catástrofes, ataques terroristas) y especifica dos tipos de ventanas: ventana de problemas que presionan a los decisores para darles una solución y ventana de políticas, en la cual se valoran, por ejemplo, las posibilidades de que un Gobierno pueda ser reelegido o no en las siguientes elecciones. En cuanto a los promotores de política, son individuos dispuestos a invertir sus diferentes recursos y su poder para influir en las decisiones políticas, teniendo como referencia las creencias, que es lo que los mantiene unidos. La aplicación de este enfoque está de total actualidad.

Partiendo de estas premisas y teniendo en cuenta la evolución que está experimentando la política económica, especialmente, en la última década, se presenta este número de la revista *Atlántida*, que pretende, sobre todo, aportar nuevos elementos que contribuyan a la reflexión y estimulen el debate sobre algunas de las cuestiones actualmente en discusión y que afectan a la configuración de la política económica y a sus agentes implicados. Los trabajos que presentamos a continuación se vinculan, de una u otra manera, a este tema, analizando, desde diferentes perspectivas, cuál debe ser el papel de la política económica en los próximos años, teniendo en cuenta el alto nivel de incertidumbre en el que nos movemos en la actualidad. Cada uno de los autores de este monográfico tiene publicada una extensa literatura sobre el tema y aporta algunas respuestas para viejas y nuevas cuestiones relacionadas con el diseño, la implementación y la evaluación de la política económica.

El primer artículo, presentado por el doctor Antón Costas y titulado «Para una política económica democrática», hace una reflexión sobre el desencanto que muchos ciudadanos sienten hacia la política económica practicada en los últimos años, la cual ha ido agravando los problemas (aumento de la desigualdad, escasos empleos de calidad, ausencia de oportunidades) en lugar de solucionarlos. Pone el foco de atención en la distinción entre riesgo e incertidumbre debido al aumento de la segunda, porque esta tiene consecuencias importantes para la política económica. Los riesgos son relativamente predecibles y las soluciones a los problemas relacionados con los riesgos son de carácter privado; sin embargo, las situaciones de incertidumbre se afrontan mediante reglas e instituciones básicas que regulan cuestiones tales como la delimitación de las esferas pública y privada, los tipos de procedimientos para actuar, quién se responsabiliza de la provisión de determinados bienes y servicios fundamentales o el grado de reparto de poder entre gobiernos de diferente nivel, y que son generalmente consentidas por la sociedad. El autor analiza las causas de esta situación y sostiene que es necesario construir un nuevo contrato social para una política económica democrática más eficaz y equitativa en sus resultados. Es, precisamente, la concatenación de las diferentes crisis que se han ido desarrollando lo que abre el camino a nuevas oportunidades, apareciendo, así, un nuevo clima que favorece la adopción de una política económica democrática



mediante consenso. En este sentido, el autor menciona a Hirschman (1991), el cual considera que las crisis óptimas son lo suficientemente profundas para favorecer el progreso, pero no son suficientes para destruir los medios, por lo que crean un escenario favorable para la introducción de políticas económicas mediante consenso. En este sentido se manifiestan otros autores como Skidelsky (2021). Asimismo, el autor considera que el impulso para un nuevo contrato social progresista vendrá determinado por los movimientos y las presiones sociales y por las coaliciones políticas que puedan articularse.

En esta línea, el doctor Xosé Carlos Arias presenta el segundo artículo, «Incertidumbre knightiana y reconstrucción de la política económica». En él reflexiona sobre la idea de que la política económica está experimentando cambios importantes en un intento de reconstruir el contrato social, debido a la sucesión de crisis inesperadas y a la aparición de procesos de transformación disruptiva a gran escala, todo ello dentro de un entorno de incertidumbre radical o *knightiana*. En ese entorno de incertidumbre, la necesidad de afrontar situaciones nuevas ha llevado a introducir virajes absolutos a las políticas en vigor, dando lugar a nuevas formulaciones, en muchos casos, de carácter casi experimental. Por ello, la propia idea de política económica ha ido cambiando desde hace quince años, aunque, aún, no se está en condiciones de hablar de una nueva política económica perfectamente acotada y sobre la que exista un amplio acuerdo sobre sus criterios. Lo que sí considera el autor es que esto no impide que se pueda hablar de algunos ejes fundamentales por los que discurre, «al menos aparentemente con mucha fuerza», el debate político económico y sus problemas de fondo. En lo fundamental, la noción de política económica y su orientación cambiante se centra en tres referentes fundamentales: 1) la compleja relación entre economía y política democrática, que pone en valor los análisis de economía política, 2) la renovada legitimación intelectual de la acción pública sobre la economía, con un nuevo reparto de papeles y sinergias entre los ámbitos público y privado, entre los Estados y los mercados, consecuencia de razones de hecho y de una legitimación intelectual renovada, y 3) una nueva dimensión temporal de los procesos de formación de políticas, obligada a introducir la proyección a largo plazo, pero sujeta a continuas revisiones a corto plazo. El objetivo del autor es mostrar la orientación, las posibilidades y los límites de ese proceso de reconstrucción de la política económica que favorezcan la puesta en marcha de un nuevo contrato social que impulse la vertebración y reduzca el malestar. Por un lado, la complejidad de las dinámicas del cambio estructural puede ser un obstáculo, pero, por otro, se abren oportunidades con la digitalización masiva, la descarbonización y una cierta desglobalización.

El tercer artículo, realizado por el doctor José Antonio Álvarez, se titula «La política económica y la incertidumbre: notas para un programa de investigación». En las distintas fases de formulación de las políticas económicas (diseño, decisión e implementación), en entornos de incertidumbre, existe un margen de error que afecta a los resultados. Para reducir dichos errores, las políticas económicas deben seguir una estrategia adaptativa basada en la generación de nueva información y conocimientos. Esta situación se ha agudizado en los últimos años tras las diferentes crisis. En los próximos años se producirán cambios tecnológicos de envergadura



que van a acentuar, aún más, la incertidumbre, y las políticas económicas pueden contribuir a suavizarla. Según el autor, para que ello suceda, debe mejorarse, por una parte, la modelización de la economía, pues ya Stiglitz (2014) señaló que los modelos macroeconómicos predicen bien en situaciones de estabilidad, pero son inútiles cuando se produce un *shock* que desequilibra la economía; por otra parte, el proceso de formulación y ejecución de las políticas económicas, dado que, desde Tinbergen, los economistas han puesto mayor interés en el diseño de las políticas económicas y no tanto en otras partes del proceso. Por tanto, para el diseño, la aprobación y la implementación de las políticas económicas se necesita disponer de conocimientos de la especialidad económica y de cómo funciona el proceso de elaboración de las políticas (el *policymaking*). Está claro que el diseño de las políticas y su aprobación deben ir acompañados de un programa de implementación (y evaluación). Según el autor, no tiene sentido diseñar una política que nadie esté dispuesto a aprobar e implementar. La implementación es casi tan importante como el diseño y depende de la capacidad de los funcionarios de la Administración pública para entender las políticas y disponer de incentivos para aplicarlas. En el proceso de formulación e implementación de las políticas, los teóricos de las políticas públicas han hecho interesantes aportaciones. Asimismo, es necesario resaltar que la política económica es primero política, por lo que depende de lo que los políticos, el Gobierno, decidan hacer o no hacer en el campo de la economía. Otro aspecto que se debe considerar es el empleo creciente de nuevas tecnologías y de la inteligencia artificial en la formulación de la política económica, lo cual hace más necesaria su supervisión por una comisión de ética. En definitiva, el objetivo del artículo es reflexionar sobre la convivencia de la política económica con la incertidumbre. En la primera parte se precisa el concepto de incertidumbre y sus principales causas, destacando tres: falta de información, ignorancia y existencia de procesos estocásticos. En el resto del texto, el autor centra su atención en las fases de diseño, decisión e implementación de la política económica, fases que son usuarias de información y conocimientos. En definitiva, se propone una política económica en la que destaque la infraestructura de producción de conocimientos y aprendizaje que contribuya a reducir la incertidumbre.

El doctor Antonio Sánchez Andrés presenta el cuarto artículo, «Reflexiones para una teoría de la política económica». En este artículo, el autor reflexiona acerca de la construcción de una teoría de la política económica, debido a que, aunque los análisis de política económica se remontan al cameralismo y fueron estimulados dentro del pensamiento económico alemán del siglo XIX, faltó una base teórica unificadora. Es necesario destacar que un autor como Víctor Brugada, en 1929, hizo hincapié en los elementos más «políticos» de la política económica y planteó la necesidad de construir una teoría de la política económica específica más allá de la teoría económica tradicional. Después de la II Guerra Mundial, se retomó la discusión sobre este tema, pero volvió a estancarse en los años 80 del siglo XX. En este trabajo se propone recuperar este debate. El autor incide en que, en la actualidad, la reinterpretación de la política económica se reivindica desde la economía política, pero el problema inicial es que no existe un consenso sobre lo que se entiende por economía política, porque, por un lado, se sitúa la concepción de la escuela de la elección pública o de la austeridad expansiva y, por otro, la concepción que se ads-



cribe al institucionalismo, la cual, a su vez, agrupa diferentes enfoques que no han sido capaces de ofrecer una concepción homogénea sobre lo que se entiende por instituciones. El objetivo del autor es hacer una aportación para la construcción de una teoría de la política económica autónoma de la teoría económica, proponiendo algunos elementos para su construcción, centrados en una política económica con sustantivación de la política, la forma en que se configura la agenda de la política económica y la aplicación de la política económica. Considera que esta nueva concepción de la política económica no debe seguir la perspectiva de la economía aplicada ni la economicista, sino que debe introducir los factores políticos, considerando las distintas fases de la política económica (elaboración de la agenda, diseño y aplicación de las políticas económicas) y no solo la parte de diseño. Esto requiere, según el autor, aplicar «un análisis institucional, diacrónico y comparativo», con una base analítica derivada de técnicas de análisis cualitativo.

El autor del quinto artículo es el doctor Carlos Ochando Claramunt. «Política económica y nuevos riesgos económicos y sociales: una propuesta con dos pilares», como su título indica, recoge una propuesta de política económica para afrontar los retos socioeconómicos actuales (globalización, progreso y cambio tecnológico, cambios demográficos, desigualdad y polarización social, cambio climático), basada en dos pilares: 1) el fortalecimiento del estado del bienestar, porque tiene efectos positivos sobre otros objetivos de política económica, tales como el crecimiento económico, la creación de empleo y la reducción de la desigualdad, y 2) la aplicación de una política de rentas permanente que, a corto, medio y largo plazo, permita la subida salarial acorde con el crecimiento de la productividad y mejore la distribución primaria de la renta. Este autor propone que, a corto plazo, la política de rentas se supedite al control de la inflación y se desarrolle a través de un pilar corporativo (negociación colectiva entre sindicatos y organizaciones empresariales) y un pilar público (con intervenciones activas del Estado), utilizando para este último cinco instrumentos: el aumento del salario mínimo interprofesional, el establecimiento de una norma de crecimiento salarial para los empleados públicos, el control de algunos precios, el establecimiento de algunos impuestos que graven beneficios extraordinarios de algunas empresas, y las políticas sociales. En cuanto al medio y largo plazo, propone una política de rentas que aumente los salarios y contribuya a una distribución de la renta más equitativa, ligando el crecimiento de los salarios a la productividad del trabajo. El autor hace referencia a la economía española, la cual está liderada por los ingresos o por la demanda interna; por tanto, una mejora de los salarios, a medio y largo plazo, puede contribuir a un crecimiento económico más sostenible en el futuro y reducir la alta tasa de desigualdad de renta y riqueza en comparación con las principales economías europeas desarrolladas.

El artículo «Cambios en los objetivos y en los instrumentos de la política económica en contextos de crisis e incertidumbre: especial énfasis en el impacto de las criptomonedas sobre la estabilidad monetaria y financiera», presentado por el doctor Antonio Calvo Bernardino y el doctor Jesús Paúl Gutiérrez, resulta interesante, no solo por su planteamiento previo, sino, también, por analizar un tema tan actual como es el de las criptomonedas y su impacto. Estos autores entienden que los objetivos y los instrumentos de la política económica han experimentado



cambios que se han acentuado en períodos de crisis. La crisis financiera global, iniciada en 2008, puso de manifiesto la importancia de la estabilidad financiera, como objetivo de la política económica, y de la política macroprudencial, como instrumento clave para alcanzarla. Según los autores, la nueva era digital y, en concreto, las criptomonedas y su tecnología subyacente tienen un impacto en la estabilidad financiera y la política monetaria, lo cual requiere que las autoridades económicas y monetarias regulen los mercados de criptoactivos y el diseño de las monedas digitales de los bancos centrales. El objetivo del presente artículo es precisamente presentar los cambios fundamentales que han sufrido los objetivos y los instrumentos de la política económica, así como su marco operativo, especialmente en los períodos de crisis económica. Los autores dedican especial atención a los retos que se presentan en la actualidad, derivados de la aparición de las criptomonedas, sobre la estabilidad financiera, como nuevo objetivo de la política económica, y sobre la estabilidad económica en general, por su impacto sobre la política monetaria y sus efectos sobre el control de la inflación. Realizan un repaso general de los cambios en la política económica en diferentes períodos caracterizados por contextos económicos distintos, analizan exhaustivamente la aparición del nuevo objetivo de la estabilidad financiera y del instrumento de la política macroprudencial, con sus interconexiones con la estabilidad económica y con la política monetaria, respectivamente, y comparan las características de los criptoactivos frente al dinero tradicional, estudiando las implicaciones sobre la estabilidad financiera y sobre la política monetaria de la emisión de criptomonedas y monedas digitales del banco central. Los autores concluyen exponiendo los retos regulatorios que se presentan a las autoridades por el desarrollo de estas nuevas formas de dinero.

Finalmente, la revista *Atlántida* tiene otros apartados donde se puede publicar miscelánea de artículos, trabajos de investigación realizados por autores noveles y reseñas. En el apartado de investigación novel se presenta el trabajo de Laura Casanova Martín titulado «La zona de El Rincón como bastión de resistencia ante la presión urbanística: una aproximación a su singular régimen jurídico-administrativo de protección». El objetivo de la autora es estudiar el singular régimen jurídico-administrativo de protección de la zona de El Rincón, en La Orotava (Tenerife). Esta zona está protegida por una ley singular con origen en una iniciativa legislativa popular que se desarrolla a través de un plan especial de ordenación particular, publicado en 1997. La ley se aprobó de manera transitoria, hasta encontrar una categoría legal que permitiese la conservación y la protección de los valores medioambientales-paisajísticos y agrícolas confluyentes, pero esta categoría sigue sin existir, persistiendo la vigencia de este particular régimen de protección. A lo largo de este trabajo la autora profundiza en el tema y evalúa el estado actual de la cuestión, indicando que se trata de un caso muy particular, por su origen, una iniciativa legislativa popular, y su contenido, que aúna la convergencia de intereses de protección ambiental-paisajística y de potenciación de las actividades agrarias tradicionales. En definitiva, se constituye como un régimen híbrido, entre lo medioambiental y lo urbanístico, aplicable a un espacio muy concreto.

En esta ocasión, en el apartado de miscelánea, Pablo Estévez Hernández presenta un ensayo en el que homenajea la figura del antropólogo canario Fernando



Estévez, titulado «Más allá de la jaula identitaria. La obra de Fernando Estévez en los límites». El objetivo es indagar sobre aquellos contenidos de su obra que hacen referencia al concepto de identidad, especialmente en una Canarias marcada por los procesos de globalización asociados al turismo, la patrimonialización de la cultura y la presencia de migrantes representados negativamente en las narrativas identitarias. El autor pone de relieve las reflexiones de Fernando Estévez sobre una serie de cuestiones. ¿Puede desecharse la identidad? ¿Podemos esquivar las distintas identidades de clase, sexuales, étnicas, de parentesco y «familia» en favor de una forma de comunidad relacional novedosa y no comprendida en esquemas patriarcales, raciales, capitalistas? Las respuestas no son sencillas, pero el autor de este ensayo indica que lo que parece subyacer en la obra de Fernando Estévez es una comprensión del proyecto de la modernidad y su extensión biopolítica y geopolítica, y que la clave de ese fenómeno es el establecimiento de una serie de fronteras, líneas o trazos que vinieron a definir los conflictos más brutales de los últimos siglos.

Terminamos esta presentación con nuestro agradecimiento a los autores de los textos por contribuir con su trabajo y su obra a esta publicación y porque han estado disponibles y atentos a los requerimientos de la edición, haciendo posible la publicación de este monográfico acerca del papel actual (y futuro) de la política económica en estos tiempos de incertidumbre. Somos conscientes de lo necesario que es realizar una labor divulgativa y generadora de identidad del trabajo académico y de la investigación que se lleva a cabo. Las reflexiones de los autores sobre el tema tratado son de valiosa ayuda para contribuir a vislumbrar la luz frente a las sombras de las incertidumbres actuales.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACOCELLA, N. (2022). *Economic Policy in the 21st Century*. Cambridge, U.K: Cambridge University Press.
- ÁLVAREZ, J.A. y GONZÁLEZ MORALES, O. (2016). «Un replanteamiento de las políticas de emprendimiento: Hacia un enfoque sistémico», en Sánchez Andrés, A. y Tomas Carpi, J.A. (coords.), *Política Económica 2015* (pp. 177-190). Valencia: Tirant lo Blanch.
- BARAC, M. (2019). «Los nuevos enfoques teóricos de la política económica: Las corrientes múltiples», en Sánchez Andrés, A. y Tomás Carpi, J.A., *Política Económica 2019* (pp. 83-92). Valencia: Tirant lo Blanch.
- COMPSTON, H. (2009). *Policy Networks and Policy Change: Pputting Policy Network Theory to the test*. Hampshire: Palgrave MacMillan.
- CUADRADO ROURA, J.R. (2019). *Política Económica: Elaboración, objetivos e instrumentos* (6.ª edición). Madrid: McGraw-Hill.
- DEL RÍO, P. y HOWLETT, M. (2013). Beyond the ‘Tinbergen Rule’ in Policy Design: Matching Tools and Goals in Policy Portfolios (April 8, 2013). *Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper* No. 13-01. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2247238>.
- DI FENIZIO, F. (1961). *El método de la economía política y de la política económica*. Barcelona: Bosch.
- DOLPHIN, T., NASH, D., KAY, J., SILIM, A., ORMEROD, P., HALLSWORTH, M. ... & LENT, A. (2012). *Complex new world. Translating new economic thinking into public policy*. London: Institute for Public Policy Research.
- GARRIDO-YSERTE, R. y MANCHA-NAVARRO, T. (eds.) (2022). *Repensar el futuro. Tendencias y desafíos de una economía pos-COVID*. Madrid: Catarata.
- HAMARAT, C., KWAKKEL, J.H. y PRUYT, E. (2012). Adaptive Robust Design Under Deep Uncertainty. *Technological Forecasting & Social Change*, 80(3), 408-418. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2012.10.004>.
- HYNES, W., LEES, M. y MULLER, J.M. (2020). *Systematic Thinking for Policy Making. The Potential of Systems Analysis for Addressing Global Policy Challenges in the 21st Century*. París: OCDE Pub.
- KINGDON, J.W. y STANO, E. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies* (vol. 45, pp. 165-169). Boston: Little, Brown.
- MATUS, C. (2008). *Teoría del juego social*. Buenos Aires: Cuadernos del ISCo. Universidad Nacional de Lanús.
- MEIJERS, E. y STEAD, D. (2004). «Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review». *Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies-Interlinkages and Policy Integration*. Berlin.
- RAYNER, J. y HOWLETT, M. (2009). Introduction: Understanding integrated policy strategies and their evolution. *Policy and Society*, 28(2), 99-109.
- SÁNCHEZ ANDRÉS, A. (2021). *Introducción a la Política Económica. Concepto, Estructura y Formación*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- SÁNCHEZ ANDRÉS, A. y TOMÁS CARPI, J.A. (2018). «La Política Económica y sus ciclos de vida», en Aranda García, E., Pérez Moreno, S. y Sánchez Andrés, A., *Política Económica y entorno empresarial* (pp. 3-25). Madrid: Pearson.



- STIGLITZ, J.E. (2014). *Reconstructing Macroeconomic Theory to Manage Economic Policy*. NBER Working Paper, 20517.
- SWANSON, D. y BHADWAL, S. (ed.) (2009). *Creating Adaptive Policies. A Guide for Policy-Making in an Uncertain World*. Delhi: SAGE Pub.
- TOMÁS CARPI, J.A. (2016). «La política económica en el siglo XXI», en Sánchez Andrés, A. y Tomás Carpi, J.A., *Política Económica 2015* (pp. 91-116). Valencia: Tirant lo Blanch.
- TOMÁS CARPI, J.A. (1984). Economía (política), política económica y proceso político-económico. *Cuadernos de Economía*, 12(35), 493-520.
- WARWICK, K. (2013). *Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends*. OECD Science, Technology and Industry Policy. Papers n.º 2 OECD Pub. <https://doi.org/10.1787/23074957>.



ARTÍCULOS / ARTICLES

PARA UNA POLÍTICA ECONÓMICA DEMOCRÁTICA

Antón Costas*
Universidad de Barcelona

RESUMEN

Muchos ciudadanos occidentales se sienten desencantados con la política económica que se ha practicado en las últimas décadas. No solo no ha ayudado a resolver sus problemas cotidianos, sino que los ha agravado, aumentando la desigualdad, la falta de buenos empleos y la ausencia de oportunidades. La consecuencia es que el capitalismo ha dejado de funcionar a beneficio de todos. En este ensayo se analizan las causas de este descarrilamiento del capitalismo. Se sostiene la necesidad de construir un nuevo contrato social para una política económica democrática más eficaz y equitativa en sus resultados. La policrisis que vivimos abre una ventana de oportunidad para ese contrato social. Se concluye que cuando los economistas ofrecen políticas para mejorar las cosas deben prestar más atención al consentimiento político.

PALABRAS CLAVE: política económica democrática, contrato social, consentimiento político.

FOR A DEMOCRATIC ECONOMIC POLICY

ABSTRACT

Many Western citizens feel disenchanted with the economic policy that has been practiced in recent decades. Not only have they not helped to solve their daily problems, but they have aggravated them, increasing inequality, the lack of good jobs and the absence of opportunities. The consequence is that capitalism has stopped working for the benefit of all. This essay analyzes the causes of this derailment of capitalism. The need to build a new social contract for a more effective and equitable democratic economic policy in its results is sustained. The polycrisis we are experiencing opens a window of opportunity for that social contract. It is concluded that when economists offer policies to improve things they should pay more attention to political consent.

KEYWORDS: democratic economic policy, social contract, political consent.



Más allá, donde hay peligro, crece
también lo salvador
(Friedrich Hölderlin, *Patmos*)

1. DESAFECCIÓN CON LA POLÍTICA ECONÓMICA

Muchos ciudadanos occidentales se han sentido desanimados y desengañados con la política económica, tal como se ha practicado en las últimas décadas. Esperaban que el gobierno les ayudara a resolver los problemas de la vida diaria, pero los resultados de la acción gubernamental parece que son muchas veces, cuando menos, inadecuados. Con frecuencia las medidas económicas hasta tienen un efecto contrario al que se pretendía: los problemas se hacen más agudos y, al mismo tiempo, la carga del Estado se incrementa con mayores impuestos y con el crecimiento de la burocracia. Con estas palabras arrancaba Bruno S. Frey su libro *Para una política económica democrática*, publicado en 1983 (edición española de 1987).

Esta desafección con la política económica ha aumentado en este comienzo del siglo XXI hasta niveles alarmantes. Por un lado, las desigualdades de todo tipo creadas por el capitalismo global finisecular, la pérdida de bienestar y de oportunidades que para muchas personas y comunidades antes ricas ha provocado la desindustrialización y la hiperglobalización han traído nuevas fracturas sociales y territoriales y nuevas ansiedades (Collier, 2019). Por otro, a este malestar previo se ha sumado el miedo a las consecuencias futuras de la doble transición digital y verde. Y, finalmente, la aparición de eventos «no pensados» como la pandemia de covid, la guerra en Ucrania, el retorno de la inflación y el cambio geopolítico. Como ocurrió hace ahora cien años, la noción de «incertidumbre radical» define una nueva época de la humanidad.

Frey hablaba en aquel momento de las consecuencias sociales que se derivaban de ese malestar con la política económica en términos de que, en esa situación, muchos ciudadanos se dan por vencidos; se vuelven hacia un ideal utópico de un estado perfecto o –cada vez más en nuestros días– hacia una economía de mercado con la menor intervención posible (palabras proféticas dada la hegemonía que alcanzó la política económica neoliberal en las décadas siguientes). Otros intentan encontrar la solución dentro de los límites de sus vidas privadas. Ahora, este profundo malestar social con la política económica ha hecho que emerjan, de nuevo como hace un siglo, el populismo y al autoritarismo político, siempre al acecho de su oportunidad.

¿Por qué la política económica se muestra frecuentemente ineficaz para afrontar los desafíos de esta nueva época? El título del libro de Frey nos da la respuesta: porque no es democrática. Es, en muchas ocasiones, una política económica orientada por intereses específicos, por la ideología de algunos grupos o por visiones tecnocráticas. No integra las preferencias e intereses presentes de la mayoría.

* Catedrático de Política Económica. Universidad de Barcelona. E-mail: acostas@ub.edu.

Además, las reglas e instituciones básicas que regulan los procesos de formación de decisiones públicas no cuentan con el consentimiento unánime. Esta falta de consentimiento resta eficacia a la política económica a la hora de promover la innovación, la productividad y el bienestar.

El gran desafío de los economistas en esta nueva época es pensar en cómo, dónde y cuándo instrumentar medidas de política económica por consenso social. Esta es una tarea fascinante que va más allá de la teoría económica. En las últimas décadas, la corriente principal de la economía ha caído en el reduccionismo de pensar que la política económica es una simple aplicación de la teoría económica. Esto es algo que se observa también en las publicaciones de muchos economistas, cuando añaden unas «recomendaciones de política» puramente tecnocráticas, sin analizar las condiciones de economía política para obtener el consentimiento sobre esas medidas. La política económica democrática precisa que sobrepasemos los estrechos confines de la economía para abarcar también la esfera de la política, la sociología y la filosofía moral. Solo se consigue una política económica eficaz cuando se combinan las acciones económicas y las políticas.

En un libro reciente en el que se pregunta ¿Por qué falla la economía?, Robert Skidelsky, el gran biógrafo de John Maynard Keynes (1936), señala que cuando ofrecen políticas para mejorar el mundo, los economistas deberían prestar mucha más atención que en el pasado a las condiciones del consentimiento político (Skidelsky, 2019, p. 286).

Esta recomendación será tenida muy en cuenta en este ensayo. En primer lugar, busco identificar las causas que han provocado el actual malestar con la política económica. A continuación, analizo cómo la incertidumbre que trae esta nueva era abre una «ventana de oportunidad» para introducir medidas de política económica mediante consenso social. Para ello necesitamos construir un nuevo contrato social que favorezca la innovación, la productividad y el crecimiento inclusivo. A continuación, abordo la cuestión de las condiciones que pueden favorecer este nuevo contrato social en las actuales circunstancias de incertidumbre. Finalmente, sintetizo los tres pilares de un contrato social inclusivo con propuestas de medidas en cada uno de ellos. Cierro el ensayo volviendo a resaltar la importancia del consentimiento sobre las medidas de política económica¹.

2. CAUSAS DEL MALESTAR CON LA POLÍTICA ECONÓMICA

Hay tres factores principales que a lo largo de las últimas décadas han provocado este malestar con la política económica. El primero es una idea que hizo descarrilar el capitalismo inclusivo de la postguerra. El segundo es la ineficacia de

¹ En buena parte, este ensayo es un desarrollo de algunos trabajos recientes escritos en colaboración con Xosé Carlos Arias. En particular, en nuestro último libro, *Laberintos de prosperidad*, Galaxia Gutenberg (Arias y Costas, 2021). Ver también Arias y Costas (2013, 2016).



la política económica para afrontar el problema distributivo provocado por el capitalismo global finisecular. El tercero es la reaparición de poder de mercado en la mayor parte de las industrias y nuevos monopolios que han presionado a la baja los salarios y deteriorado las condiciones de trabajo. El resultado conjunto de estos tres factores es la aparición de nuevas fracturas sociales y territoriales y de nuevas ansiedades sociales.

2.1. UNA IDEA QUE HIZO DESCARRILAR AL CAPITALISMO

Entre las causas que han provocado este malestar con la política económica llevada a cabo a partir de los años ochenta, ha tenido particular importancia el viraje que tuvo lugar en los años setenta del siglo pasado en la concepción de cuál es el propósito que legitima socialmente la empresa y, por extensión, el capitalismo corporativo. El origen intelectual de ese giro se puede situar en la publicación a principios de los setenta que mudó la piel del capitalismo contemporáneo. El autor fue Milton Friedman, uno de los fundadores de la Escuela de Economía de Chicago y laureado con el Premio Nobel de Economía en 1976. El ensayo se titula «The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits». Se publicó en el número del 13 de septiembre de 1970 de *The New York Times Magazine*.

La idea que transmitía era, a la vez, simple y poderosa: la única responsabilidad social de las empresas es maximizar sus beneficios. Esta idea, que en el contexto de la época podía tener cierta razón en el caso de que los directivos se dedicasen a hacer filantropía corporativa con los recursos de los accionistas, acabó convirtiéndose en el mantra para juzgar la buena gestión empresarial: maximizar el valor para los accionistas.

Este es uno de los ejemplos que mejor ilustran la categórica afirmación de John Maynard Keynes cuando, en el último epígrafe de su «Teoría general», publicada en 1936, escribe que «... las ideas de los economistas [...], tanto cuando son correctas como cuando son erróneas, tienen más poder de lo que comúnmente se piensa... (Porque), tarde o temprano, son las ideas, y no los intereses creados, las que son peligrosas para bien o para mal» (Keynes, 1936). En este caso, esa influencia ha sido «para mal». La primacía absoluta de los accionistas ha hecho descarrillar al capitalismo, sacándolo de la vía del progreso social en la que había entrado tras las reformas llevadas a cabo después de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial.

2.2. EL PROBLEMA DISTRIBUTIVO

El capitalismo ha dejado de funcionar en beneficio de todos. La evidencia empírica acerca de la magnitud del problema distributivo que se ha ido generando desde principios de los ochenta del siglo pasado es abrumadora. Existe un amplio consenso entre los economistas expertos en desigualdad (Atkinson, 2015; Deanton, 2015; Milanovic, 2016; Piketty, 2014; Stiglitz, 2016). También los organismos



económicos internacionales (FMI, BM, OCDE), que en sus investigaciones y propuestas de políticas hoy se muestran preocupados por sus consecuencias sociales, económicas y políticas. Hasta el encuentro de las élites empresariales mundiales que tiene lugar en Davos, Suiza, ha introducido en sus últimas ediciones el problema de la desigualdad y la inclusión.

Este retorno a la desigualdad a partir de los años ochenta coincidió en el tiempo con el giro que en esos años se produjo en el pensamiento político-económico y en la vida política. La hegemonía que el keynesianismo había tenido en el pensamiento económico y en la práctica política económica fue sustituida por la de la nueva corriente neoliberal, que vino a reivindicar la vieja utopía del mercado autorregulado de la economía clásica. En el plano político, ese giro vino de la mano del triunfo de Ronald Reagan en Estados Unidos, que introdujo el lema político de que «el estado era el problema», y de Margaret Thatcher en el Reino Unido con la idea de que «la sociedad no existe, solo existe el individuo». A partir de ese momento, el capitalismo comenzó a dejar de funcionar en beneficio de todos. El crecimiento económico se desacopló del progreso social. La desigualdad, que en las democracias de corte occidental se había reducido a niveles socialmente tolerables durante los «Treinta Gloriosos», volvió a su senda histórica de crecimiento previa a la Segunda Guerra Mundial. Este viraje ha sido más intenso en los países de cultura anglosajona que en los países europeos continentales. Dos capitalismo, o, por mejor decir, dos caras del mismo sistema económico. Aunque perteneciente al bloque continental europeo, España se ha comportado en este terreno de la desigualdad como un anglosajón honorario.

Además, el capitalismo corporativo global ha promovido un tipo de crecimiento que, además de no ser sostenible social y políticamente, tampoco es sostenible en términos medioambientales, climáticos y planetarios. Al no incorporar las externalidades que produce la producción y el consumo de bienes, se ha convertido en un instrumento de degradación de la diversidad y de calentamiento global que altera el clima y la salud del planeta.

Siendo esto importante, el problema es que ya no ofrece oportunidades de mejora para todos, especialmente para los que más las necesitan. Esta capacidad era el núcleo moral que lo legitimaba social y políticamente. La creencia de que si estabas dispuesto a trabajar duro el «sistema» te daba oportunidades de mejora, fuera cual fuese el origen social de las personas, fue el fundamento del «sueño americano». Ahora se ha esfumado. El capitalismo ya no es progresista, se ha hecho aristocrático y hereditario, y busca legitimarse con un discurso falsamente meritocrático.

2.3. PODER DE MERCADO, SALARIOS Y DESIGUALDAD

Otra causa del malestar con la política económica está en el creciente poder de mercado que han adquirido un pequeño grupo de corporaciones globales dentro de cada industria. Un siglo más tarde, el capitalismo ha vuelto a adquirir uno de los rasgos que lo caracterizaron durante las décadas finales del siglo XIX y primeras del siglo XX: una elevada concentración empresarial en la mayoría de los sectores tradi-



cionales de la vieja economía, así como la creación de monopolios en actividades de la nueva economía relacionadas con las tecnologías de Internet.

Muy probablemente, esta tendencia a configurar formas de mercado en las que un sector o industria está dominado por una sola empresa (monopolio) o por un pequeño número de empresas (oligopolio) se va a ver acentuada con la crisis económica que seguirá a la crisis sanitaria de la covid-19. Ya sea por la vía de la desaparición de muchas empresas, o por las dificultades para sobrevivir de otras, es muy probable que se produzca una nueva oleada de fusiones y adquisiciones de empresas que acentúe la concentración sectorial.

Las implicaciones económicas de esta creciente oligopolización son de diferente naturaleza. Algunas se relacionan con el funcionamiento de las industrias (barreras de entrada, reducción del número de competidores, débil productividad, baja inversión, pérdida de capacidad de innovación y dinamismo económico). Otras son de naturaleza socioeconómica (bajos salarios, precarización del empleo, desigualdad de renta y riqueza). Y aún están también sus efectos políticos (influencia sobre la política, populismo) y sus efectos sobre la ética del capitalismo (Adam Smith apuntó a «la corrupción de los sentimientos morales de los muy ricos» como uno de los efectos de poder de mercado). En un ensayo reciente he abordado las implicaciones económicas del poder de mercado relacionadas con los bajos salarios, la precarización del empleo y la desigualdad en la distribución de la renta (Costas, 2020a).

El vínculo entre concentración empresarial y salarios fue identificado hace un siglo por la economista británica Joan Robinson, perteneciente al círculo de economistas próximos a John Maynard Keynes, y la primera mujer en ocupar una posición docente en economía en la Universidad de Cambridge. Su libro *The Economics of Imperfect Competition*, publicado en 1933, fue toda una revolución intelectual en economía (Robinson, 1933). Robinson desarrolló una teoría del «monopsonio» para referirse a que la capacidad de las empresas con poder de mercado pueden aplicar en la determinación de los salarios en el mercado laboral; esta teoría ha permanecido olvidada en el análisis económico durante las últimas décadas.

Este vínculo ha permanecido ignorado con posterioridad, pero las implicaciones macroeconómicas de los bajos salarios sobre la demanda agregada de la economía y sobre el crecimiento a partir de la crisis financiera de 2008 lo han hecho resurgir. Este estancamiento de los salarios ha sorprendido tanto a los macroeconomistas como a los banqueros centrales, preocupados por las tendencias deflacionistas de la economía. De acuerdo con lo que predice la «curva de Philips» —un economista británico que en los años sesenta estudió las relaciones entre desempleo y salarios—, la reducción del desempleo durante la recuperación debería haber provocado un aumento de los salarios en las economías desarrolladas. Pero no sucedió así. Esta anomalía ha llevado a interesarse por las implicaciones de la concentración económica en el estancamiento de los salarios y en la desigualdad en la distribución de la renta (Wilkinson y Pickett, 2009).

En la actualidad existe una amplia investigación económica de carácter empírico cuyos resultados vinculan la concentración empresarial con la caída de los salarios (Autor *et al.*, 2013 y 2020; Business Roundtable, 2019; Rajan, 2019), precisamente en la dirección de lo pronosticado por el análisis teórico de Robinson. De



hecho, los oligopolios con mayor nivel de beneficios son los que han experimentado un menor crecimiento de los salarios. Los trabajos publicados a partir de 2015 por Jason Furman y Peter Orszag (el primero presidió el Consejo de Asesores Económicos y el segundo fue director de la Oficina Presupuestaria del Congreso) han puesto de manifiesto los fuertes vínculos que existen entre poder de mercado, débil competencia y aumento de la desigualdad (Furman y Orszag, 2015 y 2018). A partir de esos trabajos pioneros, ha surgido una abundante investigación que aporta evidencia empírica muy fuerte sobre los efectos macroeconómicos del poder de mercado sobre el aumento de la desigualdad en las economías desarrolladas.

En la medida en que la apropiación de rentas salariales surge de una desigual capacidad de negociación entre empleados y empleadores, un camino que recomendaría Robinson es equilibrar el poder de negociación de los empresarios y trabajadores. Otra recomendación importante que surge del análisis de Robinson para remediar el problema de los bajos salarios y la desigualdad inherente se orienta a eliminar la fuente principal del poder de mercado de los oligopolios a través de un aumento de la competencia.

La reforma de la política de defensa de la competencia juega un papel muy importante en el caso del poder de mercado de las empresas tecnológicas y las plataformas digitales. Esta es una nueva realidad que no existía en las décadas finales del siglo pasado. La tradicional política antimonopolio, consistente en su división, no parece la más adecuada a la naturaleza de los nuevos monopolios digitales. Una vía alternativa sería tratar las plataformas como Facebook, Alphabet, Uber o Twitter como empresas de servicios públicos («public utilities») en las que los datos de sus clientes fuesen de acceso libre a otras empresas. Es sugerente el camino emprendido por las agencias de competencia nacionales de Europa y de la propia Comisión Europea para modernizar y adaptar la política de competencia a la nueva realidad digital.

En esta modernización, la política de competencia debe ampliar su foco de atención convencional sobre el bienestar de los consumidores para abarcar las implicaciones macroeconómicas relacionadas con los impactos del poder de mercado sobre la desigualdad y los salarios bajos. En particular, en el caso de los oligopolios tecnológicos y las plataformas digitales. Como he señalado más arriba, los trabajos de Jason Furman y Peter Orszag han puesto de manifiesto los fuertes vínculos que existen entre poder de mercado, débil competencia y aumento de la desigualdad.

Como ocurrió a inicios del siglo pasado, en este inicio del siglo XXI el creciente poder de mercado de las grandes empresas es uno de los grandes retos de nuestro tiempo. Sus implicaciones económicas sobre los bajos salarios, la precarización del empleo y la desigualdad, además de otros efectos sobre el comportamiento que se analizan en el campo de la economía industrial, merecen la atención prioritaria de los economistas, de las autoridades de defensa de la competencia y de los gobiernos.



3. INCERTIDUMBRE Y POLÍTICA ECONÓMICA MEDIANTE CONSENSO

La palabra «incertidumbre» ha pasado a formar parte de la conversación cotidiana. En la mayor parte de las ocasiones, se asocia a la palabra «riesgo». Sin embargo, en economía esos dos términos se refieren a situaciones y circunstancias claramente diferenciadas. El término «riesgo» hace referencia a eventos predecibles, para los cuales hay datos históricos que permiten a los expertos (los mercados de seguros) calcular la probabilidad de ocurrencia de ese evento. El término «incertidumbre» hace referencia a situaciones en las cuales no es posible identificar los riesgos a los que nos enfrentamos, que están determinados por lo fortuito.

La «incertidumbre» fue una incorporación esencial a la teoría económica en el escenario dramático del período de entreguerras mundial del siglo pasado. Vino de la mano de dos economistas. El primero fue Frank Knight, de la Universidad de Chicago, con su libro *Riesgo, incertidumbre y beneficio*, de 1921. Le siguió John Maynard Keynes con su *Teoría general del empleo, el interés y el dinero* (1936). Knight (1921) introdujo la noción de futuro incierto. De ahí que se utilice la expresión *incertidumbre knightiana*. Por su parte, Keynes introdujo la ausencia de coordinación. Ambos sostuvieron que no hay base para modelos que traten a los tomadores de decisiones como si tuvieran conocimiento perfecto. Las generaciones posteriores de teóricos económicos generalmente ignoraron este avance.

Probablemente este olvido ha tenido lugar, en parte, por el propio éxito que tuvieron las propuestas de política económica keynesiana, al introducir nuevas reglas generales e instituciones básicas para el funcionamiento de la economía, reglas e instituciones consentidas y aceptadas de forma general por la población. Estas nuevas reglas e instituciones estabilizaron la economía en las décadas posteriores a la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, creando una situación de relativa certidumbre. A partir de ahí, los economistas volvieron a centrar su reflexión sobre la economía del equilibrio y de la asignación de recursos, olvidando la incertidumbre en sus análisis.

De ahí que, recientemente, pero con anterioridad a la pandemia de covid-19, el premio Nobel Edmund S. Phelps, reflexionando sobre las causas de las tendencias al estancamiento que subyacen en la economía de la última década, haya señalado que una de las tres «revoluciones» que la profesión tiene pendientes es la del «conocimiento imperfecto», la «revolución de la incertidumbre» (Phelps, 2019). Esta es una de las grandes tareas que tenemos por delante los economistas.

La distinción entre riesgo e incertidumbre tiene consecuencias importantes para la política económica. Las soluciones a los problemas relacionados con los riesgos predecibles son, en general, de tipo privado. Si queremos cubrirnos del riesgo de tipo de cambio, lo que tenemos que hacer es comprar un seguro de riesgo. Lo mismo frente al riesgo de un incendio en el hogar, y eventos similares.

Sin embargo, frente a las situaciones de incertidumbre no es eficaz la solución privada. El camino para enfrentar la incertidumbre es mediante reglas e instituciones básicas que sean generalmente consentidas y regulen cuestiones como la delimitación de las esferas pública y privada; quién se responsabiliza de la provisión



de determinados servicios y bienes fundamentales como la educación, la sanidad o las pensiones; el grado de reparto de poder entre gobiernos de diferente nivel (grado de descentralización); qué procedimientos se utilizarán para la toma de decisiones, en qué áreas se aplicarán y con qué propósito. Una sociedad que progrese más allá del «estado de naturaleza», en el que, según Thomas Hobbes (1651), cada persona tiene derecho natural o libertad para hacer cualquier cosa necesaria para preservar la vida de cada uno, pero en el que la vida es «solitaria, pobre, asquerosa, bruta, y corta» (*Leviatán*, capítulos XIII-XIV), se verá en la necesidad de establecer reglas e instituciones políticas básicas para garantizar el progreso.

Esas reglas generales e instituciones básicas, para ser eficaces a la hora de promover el progreso, tienen que ser consentidas y generalmente aceptadas por el conjunto de la población. De lo contrario, sus efectos sobre la innovación y la productividad no se producirán. La idea aquí es que las reglas sirven para determinar el procedimiento más eficaz para tomar decisiones, pero no para decidir en cada caso particular. Lo importante es que el procedimiento sea el adecuado para recoger el mayor número de preferencias e intereses de los individuos y los grupos sociales. Si el procedimiento es adecuado, la decisión que se tome en cada circunstancia será considerada legítima y aceptada por todos.

La política económica democrática es el resultado del consentimiento sobre las reglas y las instituciones básicas que organizan los procesos de decisión en una sociedad civilizada. Los individuos y los grupos llegarán a un acuerdo solo cuando la incertidumbre no les permita estar seguros de su posición futura en el proceso político-económico, ya que de estarlo las preferencias e intereses de los más fuertes se impondrán en cada caso particular. Este resultado solo se puede alcanzar a través de un contrato social al que se ha llegado en una situación de incertidumbre, y solo puede mantenerse bajo ciertas circunstancias bastante restrictivas. De ahí que la solución del consenso en política económica haya de quedar restringida a cuestiones fundamentales como las señaladas más arriba.

Bruno Frey identifica tres rasgos fundamentales de una política económica democrática mediante consenso social. El primero es que regula los aspectos básicos de la sociedad, yendo más allá de las cuestiones diarias y de los intereses a corto plazo de los individuos y de los grupos. El segundo nace de una situación de incertidumbre. Los individuos y los grupos involucrados en el consenso no conocen en qué situación se encontrarán en el futuro —no solo ellos mismos, sino, y más importante aún, sus descendientes— en relación con su posición social, su estado de salud y las circunstancias físicas, culturales y ambientales de su progenie. Y, tercero, el consenso social es un contrato voluntario, y sus reglas tienen que aceptarse unánimemente. Un contrato social no puede ser impuesto por el poder gubernamental. Si uno o más de los agentes decisorios que actúan en un área determinada no participan en el contrato social, el aumento de la productividad y del bienestar que hayan podido derivarse de su actuación no podrá ser aprovechado. Debido a la unanimidad no surgen problemas de agregación de las preferencias individuales. En opinión de Frey, que comparto, el consenso social permite una regulación «objetivizada» de los problemas sociales, divorciada de los intereses particulares, o de corto plazo, sin tener que sacrificar los fundamentos básicos individualistas de la



democracia (Frey, 1987, pp. 25-26). Lo importante en esta argumentación sobre la política económica mediante consenso social es que lo que permite la unanimidad sobre un contrato social sobre las reglas e instituciones básicas de funcionamiento de una sociedad democrática con economía de mercado es la existencia de incertidumbre respecto al futuro.

4. CONTRATO SOCIAL Y CRECIMIENTO INCLUSIVO

¿Qué es lo que hace que una sociedad pluralista con economía de mercado funcione armoniosamente, que la prosperidad sea inclusiva y que la democracia no caiga en la barbarie del autoritarismo político? Por lo que acabo de decir, ese pegamento es el contrato social. Cuando existe, el crecimiento económico, el progreso social y la confianza en la democracia van de la mano. Sucedió así en los llamados «Treinta Gloriosos», las tres décadas que siguieron a la Gran Depresión de los Treinta y la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, a partir de los años ochenta del siglo pasado ese pegamento se fue disolviendo, el crecimiento económico dejó de ser sinónimo de progreso social, el capitalismo corporativo global dejó de ser inclusivo, la confianza en la democracia comenzó a manifestar déficits importantes y retornó el autoritarismo político.

La noción de «contrato social» es una expresión utilizada por los filósofos políticos y los sociólogos para comprender los orígenes de las sociedades democráticas modernas, su funcionamiento y sus estructuras de poder y, más allá, la psicología de la conducta de los ciudadanos que viven en este tipo de sociedades. Para ello es necesario imaginar un acuerdo en el interior de estas sociedades que ordene las relaciones entre todos los actores y establezca lo que unos se deben a los otros. Un contrato social se basa en la idea de que cada parte de la sociedad se compromete a hacer determinadas cosas a cambio de que los demás también cumplan su compromiso con los otros. El principio de reciprocidad es el elemento esencial de un contrato social. Es, por tanto, un compromiso basado en la noción de *reciprocidad*, de lo que nos debemos los unos a los otros por vivir en sociedad, que, en la noción de solidaridad no implica ningún acto contractual.

Este compromiso recíproco crea un clima de cooperación y colaboración social que favorece la productividad y la sostenibilidad de las políticas e instituciones del contrato social. Sin ese compromiso recíproco, las políticas y reformas no son duraderas ni producen los frutos económicos esperados. Sucede como las semillas que un agricultor esparce sobre la tierra. Si la tierra no está roturada y abonada esas semillas no germinan y no producen los frutos esperados. De la misma forma, las políticas y reformas si no operan sobre el terreno abonado del compromiso del contrato social no producen los frutos esperados y quedan sometidas al «zigzag» de los ciclos políticos.

El contrato social puede ser real o hipotético, explícito o implícito, tener reglas escritas y normas no escritas de comportamiento basadas en la costumbre y la práctica cotidiana. En general, se concibe como un compromiso de aquellos a los que les va bien con el sistema existente con los que tienen el riesgo de quedarse



atrás en el disfrute del bienestar y de las oportunidades. En este sentido, el contrato social es una hipótesis necesaria para explicar cómo funciona el consentimiento con la autoridad política y el orden social existente. Ese consentimiento se apoya en la idea de que todos los miembros del grupo están de acuerdo por voluntad propia con el contrato social.

El concepto de contrato social tiene una larga tradición en el campo de la filosofía política y de la sociología, desde Thomas Hobbes y John Locke a Jean-Jacques Rousseau y, más modernamente, John Rawls. En la obra de estos autores la noción de contrato social es la clave de bóveda para explicar cómo una sociedad liberal puede funcionar de forma armoniosa.

Los economistas, sin embargo, han sido reacios a utilizar la noción de contrato social. El «principio de simpatía» de Adam Smith, entendido como el supuesto de psicología moral individual necesario para el funcionamiento armonioso de la sociedad comercial del siglo XVIII, podría conectarse con la noción de contrato social. Pero, en todo caso, los economistas de la escuela clásica abandonaron ese vínculo con el contrato social para confiar en la capacidad autorreguladora de los mercados libres para producir la armonía social de la nueva sociedad comercial de los siglos XVIII y XIX. Ese supuesto hizo que el capitalismo comercial e industrial de los siglos XVIII y XIX rompiera el contrato social de la «sociedad de los tres pilares» –en el que el consentimiento del pueblo sobre el poder de la nobleza territorial y del clero era la contrapartida al compromiso de estos para protegerlos de ataques exteriores– y que sus defensores no viesen necesidad de construir un nuevo contrato social. La idea de los economistas clásicos era que la dinámica de los mercados libres traería prosperidad para todos, y esta prosperidad generaría el consentimiento con el nuevo sistema capitalista y la armonía necesaria para el funcionamiento de una sociedad pluralista.

No ocurrió así. El capitalismo se reveló como una extraordinaria máquina de creación de riqueza, pero sin habilidad para repartirla. La nueva aristocracia del dinero no tuvo el sentimiento de que «nobleza obliga» de la vieja aristocracia de la tierra. Las crecientes desigualdades y la pobreza provocaron múltiples conflictos laborales y el caos político. El primer acto fue la Primera Guerra Mundial. Pero a su término las élites políticas y económicas volvieron al viejo orden del sistema patrón oro y los conflictos sociales quedaron enquistados.

Solo después de la crisis financiera de 1929, la «Gran Depresión» de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial las élites capitalistas entendieron la necesidad de construir un nuevo contrato social. Las izquierdas y los progresistas de la época estuvieron dispuestos a legitimar el capitalismo regulado keynesiano como sistema para la creación de riqueza, pero, a cambio, exigieron que los conservadores y liberales se comprometieran a aceptar nuevos impuestos progresivos sobre la renta y la riqueza y a apoyar la creación de un nuevo Estado social con dos objetivos básicos. Por un lado, acabar con la «pobreza de mayores» mediante nuevos programas de gasto social (sistema sanitario público, seguro público de paro, sistema público de pensiones). Por otro, fomentar la igualdad de oportunidades (sistema educativo público). En el caso norteamericano ese contrato social se materializó en el «New Deal» rooseveltiano. En Europa, en el «estado del bienestar».



TABLA 1. CONTRATO SOCIAL Y MODELO DE CRECIMIENTO

ESTRATEGIA TRADICIONAL Foco en la CANTIDAD de factores	ESTRATEGIA INCLUSIVA FOCO DE LA INTENSIDAD DE CONTRATO SOCIAL	
	DÉBIL	FUERTE
✓ Capital productivo	Baja	(1)
✓ Infraestructuras		(2)
✓ I +D+i		
✓ Capital humano		
✓ Calidad institucional	Alta	(3)
✓ Flexibilidad mercados de bienes, servicios y factores		(4)

Fuente: elaboración propia.

Ese contrato social de postguerra actuó como un pegamento social que civilizó al capitalismo y lo reconcilió con el progreso social y la democracia. El resultado fue la aparición de las grandes clases medias y la expansión de la democracia. Todo funcionó bien durante los «Treinta Gloriosos» años que siguieron. La desigualdad se redujo a niveles social y políticamente soportables. La industrialización permitió elevar la productividad de los trabajadores, muchos de los cuales emigraron desde las zonas rurales. La economía suministró puestos de trabajo estables y salarios decentes que, aunque no permitían hacerse ricos, sí permitieron a muchos trabajadores aspirar a una vida de clase media².

Me interesa ahora explorar brevemente por qué un contrato social inclusivo puede ser una estrategia de crecimiento que traiga un crecimiento inclusivo.

La tabla 1 sintetiza los cuatro tipos de crecimiento que surgen al combinar los factores productivos disponibles en un momento determinado en un país (o una empresa) con el clima social, político y cultural existente en ese país o empresa. En el eje vertical se recogen los factores productivos convencionales que los economistas utilizan a la hora de explicar el crecimiento: capital físico, capital humano, capital tecnológico (I+D+i), capital institucional, mercados flexibles y apertura económica. En el eje horizontal se recogen los aspectos menos tenidos en cuenta por los economistas vinculados al impacto del contrato sobre la innovación, la PTF y la equidad que he señalado más arriba. En función de la cuantía de los factores productivos convencionales que exista en un momento determinado en una empresa o un país (baja o alta) y la debilidad o fortaleza del contrato social (de la empresa o del país),

² España construyó un contrato social de ese tipo en la segunda mitad de los setenta, en el inicio de la Transición a la democracia, con los llamados «Acuerdos de la Moncloa» del año 1977 y la Constitución de 1978. Las fuerzas progresistas de centro izquierda aceptaron el sistema de economía de mercado como base del funcionamiento de la economía y los conservadores aceptaron apoyar un nuevo estado social (o de bienestar) que repartiese mejor la prosperidad económica (Costas, 2018a).

surgen cuatro tipos de crecimiento posible. La tabla 1 pone de manifiesto que el crecimiento sostenido e inclusivo sólo es posible cuando existe un contrato social fuerte.

La visión tradicional de los economistas y responsables político-económicos ve el crecimiento como el resultado de una ecuación lineal en la que los sumandos son la respectiva cantidad de recursos disponibles tradicionales: a mayor cantidad y calidad de cada uno de esos factores, mayor crecimiento. Esta visión es, cuando menos, parcial. Sin duda, cuanto mayor sea la dotación de factores productivos de que disponga cada país, más probable es que el crecimiento sea enérgico. Pero bien puede ocurrir que, aun disponiendo de una dotación suficiente de esos recursos, el crecimiento sea lento y dual (celdilla 2) como resultado de un débil contrato social que lleve a la existencia de un clima desfavorable a la cooperación social que hace que la forma en cómo se combinan esos factores en el seno de las empresas y en el conjunto de la sociedad no sea eficiente. Es decir, un contrato social débil no es capaz de extraer toda la potencialidad a esos factores. Por el contrario, tenemos ejemplos de que con una dotación limitada de esos recursos se han experimentado procesos de crecimiento intensos debido a la existencia de un clima social y político de cooperación que permite combinar mejor y de forma más provechosa los recursos existentes. Los economistas recogen este efecto positivo de la forma de combinar los distintos factores productivos a través del concepto de «productividad total de los factores» (PTF).

Un contrato social progresista manifiesta sus efectos positivos especialmente a través de una mejora de la PTF. En la medida en que combina políticas que actúan en el ámbito de la distribución (producción) y la predistribución (preproducción) el contrato social liberal progresista mejora el clima social favorece la cooperación, y el compromiso a largo plazo con el proyecto empresarial. A la vez, este tipo de contrato social favorece modelos de gestión de la empresa más participativos. El resultado es la mejora de la PTF. Esta es la gran aportación del contrato social progresista al crecimiento inclusivo.

La utilización del concepto de contrato social permite una visión más adecuada de las fuentes del dinamismo innovador, del crecimiento y de la productividad que la que ofrece la visión convencional basada únicamente en la dotación de factores productivos que ve el crecimiento como una ecuación lineal. El premio Nobel Edmund Phelps ha señalado recientemente que la teoría económica necesita aún abordar tres revoluciones (Phelps, 2019). Una de ellas es la de las fuentes del dinamismo económico. Para Phelps, la innovación no es exógena al sistema social ni viene de una élite reducida de innovadores con talento («Silicon Valley»). Para él, la historia del desarrollo demuestra que el talento innovador es una cualidad de toda la población. Lo que han hecho los países que a lo largo de los últimos siglos mejor comportamiento económico han tenido es que han sabido desarrollar políticas e instituciones que han permitido el despliegue de ese talento por parte de toda la población. De ahí la importancia de las políticas predistributivas que permitan el despliegue de las capacidades de la población desde la infancia. Particular importancia tienen las políticas de alfabetización. Con la experiencia que tenemos acerca de la importancia que tuvieron las políticas de alfabetización a la hora de impulsar el crecimiento inclusivo en la etapa de la economía industrial, ahora, en la econo-



mía digital, tendrá particular importancia la tasa de alfabetización digital básica del conjunto de la población.

5. UN NUEVO «ZEITGEIST» QUE FAVORECE EL CONTRATO SOCIAL INCLUSIVO

¿Es posible construir en esta nueva era un contrato social inclusivo? De forma inesperada, la crisis sanitaria y económica provocada por la covid-19 ha creado una «ventana de oportunidad» para este tipo de contrato. Dos impulsos operan en esta dirección, creando un nuevo «zeitgeist» o clima de la etapa postpandémica. Por un lado, el fuerte sentimiento de vulnerabilidad y contingencia de la vida humana frente a la covid-19. Este sentimiento ha creado un escenario que cumple los criterios de Frey señalados más arriba para poder lograr un consenso sobre las reglas e instituciones básicas que han de configurar una política económica democrática. Utilizando la terminología del filósofo político John Rawls, la incertidumbre surgida por la pandemia y la guerra crea un «velo de ignorancia» frente al futuro que nos hace más racionales y proclives a apoyar nuevas políticas e instituciones de socialización de la incertidumbre. Por otro lado, la ruptura de las cadenas globales de aprovisionamiento ha creado una percepción de fragilidad e inestabilidad de la economía global, tal como la conocemos. Esta incertidumbre provocada por la pandemia de salud se ve intensificada por la que provoca la inevitable doble transición digital y verde.

Está por ver aún si la crisis sanitaria de la covid-19 y la guerra traerán un impulso similar al de la Gran Depresión y de la Segunda Guerra Mundial que permita construir un nuevo contrato social postpandémico que, además de reducir la desigualdad y la pobreza a niveles social y políticamente tolerables, afronte los problemas emergentes de salud pública, de la digitalización y del cambio climático. Pero algunas de las medidas y políticas adoptadas por los gobiernos de las democracias occidentales van en esa dirección. Estamos viendo, con los fondos «Next Generation UE» y las medidas de la Administración Biden, el impulso necesario para pasar de una hiperglobalización centrada en el comercio y las finanzas a una globalización responsable focalizada en promover los bienes públicos globales de la salud pública y lucha contra el cambio climático. No es posible predecir el futuro; entre otros motivos, porque no existe. Pero la crisis de la covid-19 y la guerra parecen estar creando un nuevo «zeitgeist». Un clima cargado de urgencia y de ambición de cambio dirigido a construir un nuevo contrato social postpandémico basado en la prosperidad inclusiva (Costas, 2015).

Probablemente el impulso político más intenso e inmediato para este nuevo contrato social vendrá de la agudización del problema distributivo. Sus derivadas sociales y políticas, en términos de fomento de actitudes sociales extremistas y de impulso a comportamientos políticos populistas y autoritarios están forzando a los liberales, conservadores y socialdemócratas a asumir un nuevo radicalismo progresista. La salud pública global, la digitalización y la descarbonización de la economía, en la medida en que tienen además una dimensión desigualitaria importante, constituirán elementos importantes del contrato social verde.

Una explicación que permite sostener que las grandes crisis que afectan a las condiciones de vida e introducen una elevada incertidumbre sobre el futuro favorecen cambios en el sistema económico y social es la teoría del «velo de la ignorancia», del filósofo de la justicia John Rawls. Para este autor (1971), las situaciones que generan una elevada incertidumbre sobre cómo estaremos cada uno de nosotros en el futuro –si estaremos sanos o no; si tendremos empleo o estaremos en el paro; si podremos pagar la educación de los hijos o no; si podremos afrontar con medios propios las necesidades de la jubilación– nos hacen más racionales a la hora de apoyar nuevas políticas y reformas institucionales que cubran al conjunto de la población frente a las consecuencias de esos entornos inciertos. Es decir, políticas y reformas que socialicen los riesgos de la incertidumbre. Esa fue la finalidad última del contrato social de la postguerra al crear políticas e instituciones públicas de cobertura de riesgos sociales: seguros públicos de paro, sistema sanitario y educativo público, sistemas de pensiones públicas.

En estas situaciones de elevada incertidumbre como las que estamos viviendo somos, según Rawls, más proclives a utilizar el principio de reciprocidad en nuestras relaciones sociales. Es decir, más proclives a considerar compromisos que determinen lo que los unos nos comprometemos con los otros a la hora de enfrentar juntos la carga de la incertidumbre frente al futuro. Por eso somos más favorables a apoyar nuevas políticas e instituciones colectivas que, al cubrir esos riesgos para el conjunto de la población, también nos cubren a cada uno de nosotros. Para Rawls, en la postguerra fue posible el «New Deal», el nuevo contrato social relacionado con las políticas e instituciones del nuevo estado del bienestar, porque la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial crearon una situación de incertidumbre radical que hizo a las personas más racionales en sus comportamientos colectivos.

Me interesa resaltar que el principio moral sobre el que Rawls basa la posibilidad de una sociedad para construir un contrato social de este tipo no es tanto el principio de solidaridad como el de reciprocidad. Mientras los gobiernos democráticos de la postguerra se guiaron en sus políticas por el criterio de la reciprocidad, el contrato social funcionó y la confianza social en la democracia se mantuvo en niveles elevados. Cuando a partir de la década de 1980 los nuevos gobiernos conservadores y las nuevas orientaciones de *laissez faire* de las políticas rompieron el principio de reciprocidad con el gasto en educación, sanidad y pensiones la contraparte de ese contrato social, que era la confianza social en el sistema de mercado y en la democracia, comenzó a cuestionar ese apoyo y se entró en la vía del extremismo social y el autoritarismo político. La forma en cómo se afrontó la crisis financiera de 2008 y la crisis de deuda de 2020, con los «recortes» de gasto social, no hizo sino quebrar definitivamente el contrato socialdemócrata. De hecho, en sus trabajos, Rawls anticipó lo que iba a venir con la llegada de Donald Trump cuando advirtió a los gobiernos democráticos de los riesgos de abandonar el principio de reciprocidad en sus políticas que concentraban los beneficios del crecimiento en unos pocos.

Por último, para el logro de un nuevo consenso postpandémico sobre un contrato social para la prosperidad es fundamental la narrativa que se emplee y su capacidad de convicción para los actores implicados. La teoría de la narrativa de la convicción tiene un papel determinante a la hora de comprender mejor cómo se



conducen subjetivamente los actores en el manejo de medios y fines en contextos en los que los supuestos tradicionales de los modelos de decisión que emplean los economistas no se cumplen. En estos contextos, las narrativas de convicción permiten que los actores sociales y políticos se basen en creencias tanto para identificar oportunidades como para sentirse suficientemente convencidos sobre cómo actuar. El papel de la narrativa y la emoción en la construcción del consenso sobre un nuevo contrato social permite a los actores deliberar y seleccionar acciones que creen que producirán los resultados que desean. Los modelos de búsqueda del consenso social basados en la narrativa de la convicción posibilitan que se emprenda un proceso deliberativo de búsqueda de soluciones que los modelos tradicionales de decisión y formación de políticas no pueden facilitar. La conclusión de este enfoque es que, en situaciones de elevada incertidumbre, la política económica y social democrática se tiene que apoyar en el consenso (Costas, 2018b, 2020b, 2020c).

Esta recomendación es coincidente con la de la teoría de la política económica democrática de los manuales tradicionales de política económica (Frei, 1982). En situaciones corrientes, la legitimidad de la política económica para utilizar los instrumentos y medios ordinarios se alcanza con las mayorías parlamentarias de las que disponga cada gobierno. Sin embargo, en situaciones de incertidumbre radical, la teoría de la política económica democrática recomienda utilizar el mecanismo de la concertación, del consenso, para alcanzar acuerdos amplios sobre nuevas políticas e instituciones.

En último término, lo que vienen a decir estas explicaciones es que la incertidumbre acerca del futuro actúa como catalizador para decantar cambios que estaban ya siendo impulsados por las tendencias económicas y sociales que venían de antes de la crisis, pero que estaban bloqueados por las resistencias de aquellos que resultaban favorecidos por el sistema económico y social vigente. Las crisis que tienen un fuerte impacto sobre las condiciones y expectativas de vida y acentúan la incertidumbre acerca del futuro, como es el caso de la crisis pandémica actual, generan condiciones favorables para un nuevo contrato social que introduzca una profunda transformación del sistema socioeconómico.

También en el terreno de las relaciones entre justicia social y eficiencia económica hay nuevas noticias que favorecen un nuevo contrato social inclusivo. De hecho, podemos hablar de una verdadera nueva «epifanía», una nueva revelación, que ha traído la investigación empírica reciente sobre las relaciones entre justicia social y eficiencia económica.

La visión tradicional, al menos desde los años setenta del siglo pasado, sobre las relaciones entre justicia social y eficiencia económica señalaba la existencia de un dilema: había que escoger entre la una y la otra, no era posible combinarlas simultáneamente. El origen de este *trade-off* está en el muy divulgado e influyente artículo publicado a mediados de los setenta por el economista norteamericano Arthur Okun, un economista, por cierto, muy preocupado por la desigualdad y las políticas para revertirla. Con los datos que pudo reunir en su tiempo, Okun encontró que existía una relación inversa entre eficiencia económica y equidad social: si una sociedad quiere mejorar el grado de justicia social se enfrenta al dilema de tener que aceptar una caída en la eficiencia económica (Okun, 1974). Este dilema fue utilizado por



los partidarios de la corriente neoliberal que se impuso en la Economía a partir de los setenta para bloquear las políticas sociales redistributivas.

Sin embargo, estudios más recientes aparecidos a partir de 2014, llevados a cabo en el FMI por los economistas Ostry y colaboradores, utilizando técnicas de *big-data* y más y mejores datos para un mayor número de países de los que pudo tener en cuenta Okun, muestran que la relación entre equidad y eficiencia es de signo positivo: un aumento razonable de la equidad produce un crecimiento más inclusivo y sostenido (Ostry *et al.*, 2014 y 2019). Estudios posteriores de los mismos y de otros economistas validan esta nueva relación. Podemos hablar de una verdadera «epifanía económica» que en los próximos años fomentará nuevas políticas sociales y de empleo que servirán de impulso para un contrato social postpandémico.

6. MENÚ DE POLÍTICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN CONTRATO SOCIAL PARA UN CRECIMIENTO INCLUSIVO Y SOSTENIBLE

Por último, de todo lo anterior podemos extraer un «menú» de políticas económicas posibles susceptibles de favorecer la construcción de un contrato social que promueva el crecimiento inclusivo y sostenible. Por su propia naturaleza, tal como he señalado más arriba, este contrato social tiene que ser voluntario. Sólo de esta forma puede alcanzar sus dos ventajas fundamentales. Por un lado, promover la cooperación orientada a la mejora de la productividad y el bienestar social. Por otro, en la medida en que es voluntario, respetar las preferencias individuales propias de una democracia individualista.

De acuerdo con el análisis de las causas del problema distributivo del capitalismo global, necesitamos un cuerpo de ideas fuertes que venga a sustituir a las que fundamentaron la orientación neoliberal de la política económica en la etapa anterior. Como ha señalado recientemente Dani Rodrik, de la Universidad de Harvard, no necesitamos un nuevo paradigma que venga a sustituir al neoliberalismo, sino un cuerpo de ideas fuertes capaces de fundamentar una nueva política económica pragmática orientada a afrontar los dos retos existenciales del capitalismo de este siglo. Por un lado, la necesidad de abordar el problema de la inclusión social mediante la creación de buenos empleos, para más personas, en más lugares del país. Por otro, abordar el problema de la pérdida de diversidad y el cambio climático, orientando los procesos productivos a la creación de empleos verdes. En este sentido, Rodrik propone un enfoque de políticas que, a falta de un término mejor, denomina «productivismo», por el énfasis que las políticas han de poner en la mejora de la productividad de las personas y de los procesos productivos (Rodrik, 2022a, 2022b).

Para afrontar con éxito el desafío de la inclusión social hay que focalizar la política económica en la creación de buenos empleos, para más personas, en más lugares del país. La naturaleza y magnitud de las actuales desigualdades, tanto de ingresos como de oportunidades, no permite confiar en que las intervenciones a través de una mayor redistribución puedan resolver el problema distributivo. Por otro lado, es difícil imaginar una nueva revolución de la redistribución, de los impues-



TABLA 2. MENÚ DE POLÍTICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN CONTRATO SOCIAL PARA UN CRECIMIENTO INCLUSIVO Y SOSTENIBLE

ETAPA DE LA ECONOMÍA EN QUE INTERVIENE LA POLÍTICA				
	(Predistribución) Preproducción	(Distribución) Producción	(Redistribución) Posproducción	
Tipo de desigualdad sobre la que queremos actuar	<i>Rentas bajas</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Salarios mínimos – Garantía pública empleo – Políticas activas empleo – Mecanismo estabilidad empleo en situaciones de crisis 	<ul style="list-style-type: none"> – Rentas de inserción – Imposición negativa – Políticas macro para el pleno empleo – Reglas justas de reparto costes crisis (ERTE) 	
	<i>Rentas medias</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Educación superior, orientada a la innovación y las oportunidades – Salud y educación más asequibles (tecnología y competencia) 	<ul style="list-style-type: none"> – Equilibrio negociación colectiva – Políticas industriales, de innovación y desarrollo centradas en medianas ciudades y rural 	<ul style="list-style-type: none"> – Transferencias de capital para inicio de actividades de jóvenes – Seguros público-privados contra pérdida temporal de ingresos laborales
	<i>Rentas altas</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Impuesto de sucesiones y altos patrimonios para financiar políticas de dotación para la infancia y los jóvenes 	<ul style="list-style-type: none"> – Política de competencia – Regulación tecnología – Democratizar innovación – Regulación RSC 	<ul style="list-style-type: none"> – Impuesto mínimo sobre beneficio sociedades y tributación en los países en que operan – Eliminación paraísos fiscales

Fuente: elaboración propia.

tos y los gastos sociales, como la que tuvo lugar en la postguerra mundial. Ahora es necesario poner el foco en las etapas de la producción, en la que se crean los buenos empleos, y en la preproducción, en la capacitación de las personas para que puedan ocupar esos buenos empleos.

La tabla 2 sintetiza este enfoque de políticas, a la vez que señala algunos ejemplos de políticas económicas que a través del consenso pueden contribuir a abordar el problema de la inclusión social. En la etapa de la preproducción apunto la importancia de la universalización y gratuidad de la enseñanza preescolar. Es un sinsentido que la enseñanza secundaria sea universal y gratuita y no lo sea la preescolar. Es esta etapa de la vida en la que se establecen las bases educativas y de salud que determinarán la trayectoria vital y laboral de las personas. Además, esta medida liberaría a los progenitores, especialmente a las madres, del cuidado diario de los niños, permitiéndoles desarrollar una vida laboral y profesional plena, con los efectos inmediatos sobre el aumento de la oferta de trabajo y la mejora del dinamismo económico y la productividad. Señalo también la importancia de promover de manera general la formación dual, tanto la vocacional secundaria y superior, y la formación dual universitaria. Sabemos lo que funciona en las políticas de formación profesional: tienen que tener en su centro a las empresas. La formación dual es la «celestina» que falta para poder emparejar la demanda de empleo por parte de las personas que quieren trabajo y no encuentran uno, y la oferta por parte de las

empresas. En la etapa de la reproducción es también esencial garantizar la alfabetización digital básica del conjunto de la población, como uno de los motores fundamentales del crecimiento inclusivo.

En la etapa de la producción, en concordancia con lo que he dicho más arriba, son necesarias políticas de defensa de la competencia y antimonopolio que, por un lado, abaraten precios de bienes y servicios y aumenten su oferta; y, por otro, que debiliten la capacidad de «monopsonio» de las grandes empresas para reducir salarios y deteriorar las condiciones contractuales. Otros ejemplos de medidas de política económica para la creación de buenos empleos se desarrolla en la etapa de posproducción, en la cual es importante el papel de las políticas de reformas que equilibren el poder de negociación de empresas y sindicatos o mecanismos de mantenimiento de la relación contractual en situación de crisis.

7. A MODO DE CONCLUSIÓN

Quisiera volver a resaltar lo que señalé al inicio, citando a Skidelsky (2020), acerca de la necesidad de que, a la hora de recomendar políticas, los economistas deberían prestar más atención que en el pasado a las condiciones del consentimiento político sobre la política económica. Sin ese consentimiento la política económica pierde legitimidad, no alcanza sus objetivos a la hora de reducir las ansiedades sociales y erradicar la pobreza, que, a la postre, debería ser el objetivo fundamental de las ciencias económicas.

En contra de lo que en principio se podría pensar, la concatenación de calamidades que estamos padeciendo está contribuyendo a crear un «zeigeist», un nuevo clima de la época que favorece la adopción de política económica democrática mediante consenso. En este sentido, Albert O. Hirschman, fino analista de políticas y el economista más citado por los no economistas, ha hablado de «crisis óptimas»: lo suficientemente profundas como para desencadenar el progreso, pero no tan profundas como para destruir los medios para lograrlo. Hirschman (1991) considera que este tipo de crisis crea un escenario favorable para el «posibilismo» político: para la introducción de políticas económicas mediante consenso que favorezcan el progreso económico y social. También el politólogo Joseph P. Overton, del Centro Mackinac de Política Pública, ha desarrollado una teoría política que sostiene que la viabilidad política de una idea está determinada más por el clima que crean algunas crisis que por las preferencias de los políticos. Para cada momento, las crisis abren una «ventana» que incluye la posibilidad de introducir un rango de políticas aceptables de acuerdo al clima de la opinión pública de la época («zeitgeist»). Políticas que un político puede ofrecer como parte de un nuevo contrato social sin que sea considerado demasiado extremista o revolucionario. A esta ventana de oportunidad para hacer política se la conoce como «ventana Overton». Robert Skidelsky ha señalado cómo en la literatura, la poesía o el ensayo científico muchos autores han planteado la posibilidad de que eventos extremos como el cambio climático, la pandemia, la guerra o la inflación puedan ser fuerzas de cambio y progreso; advirtiendo, sin embargo, contra el peligro de la «tentación fáustica» que subyace a esta idea (Skidelsky, 2021).



Pero, más allá de que eventos extremos como los que estamos viviendo puedan crear un clima propicio para un nuevo contrato social basado en la política económica democrática mediante consenso, el impulso para un nuevo contrato social progresista vendrá determinado por los movimientos y las presiones sociales y por las coaliciones políticas que puedan articularse en los próximos años.

RECIBIDO: 22-2-2023; ACEPTADO: 7-3-2023



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARIAS, X.C. y COSTAS, A. (2021). *Laberintos de la prosperidad*, Galaxia Gutemberg, Barcelona.
- ARIAS, X.C. y COSTAS, A. (2016). *La nueva piel del capitalismo*, Galaxia-Gutemberg.
- ARIAS, X.C. y COSTAS, A. (2013). *La Torre de la arrogancia. Políticas y Mercados después de la crisis* (segunda edición 2015). Ariel, Madrid.
- ATKINSON, A. (2015). *Inequality. What can be done?* Harvard University Press.
- AUTOR, D., DORN, D. y HANSON, G. (2013). The China Syndrome: local market labor of import competition in the United States. *American Economic Review*, 103(6), 2121-2168.
- AUTOR, D., DORN, D., HANSON, G. y MAJLESI, K. (2020). Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure. *American Economic Review*, 110(10), 3139-3183.
- BUSINESS ROUNDTABLE (2019). *Redefines the Purpose of a Corporation*. <https://www.businessroundtable.org>.
- COLLIER, P. (2019). *El futuro del capitalismo. Como afrontar las nuevas ansiedades*. Debate, Madrid.
- COSTAS, A. (2020a). El creciente poder de mercado de las grandes empresas: implicaciones económicas. En *La oligopolización de la economía. Dossier ESF*, 39.
- COSTAS, A. (2020b). Un nuevo contrato social post pandémico. El papel de la Economía Social. *CIREIC-España. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (100), 11-29.
- COSTAS, A. (2020c). El contrato social pospandémico. *Revista Temas* (307-308), 31-33.
- COSTAS, A. (2018a). «Ruptura del contrato social y pérdida de legitimidad del sistema de economía de mercado», en Benigno Pendás (director), *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y Perspectivas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- COSTAS, A. (2018b). *El final del desconcierto. Un contrato social para que España funcione*. Península, Barcelona.
- COSTAS, A. (2015). Cinco propuestas para un crecimiento inclusivo. *Temas para el debate*, (253), 21-24.
- DEANTON, A. (2015). The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality. *Sociological Review*, 51(06), 1105-1108.
- FREY, B. (1987). *Para una política económica democrática*. Alianza Editorial, Madrid.
- FRIEDMAN, M. (1970). The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits. *The New York Times Magazine*, (13), 122-126.
- FURMAN, J. y ORSZAG, P. (2015). A Firm-Level Perspective on the Role of Rents in the Rise in Inequality. *Presentation at «A Just Society» Centennial Event in Honor of Joseph Stiglitz*. Columbia University
- FURMAN, J. y ORSZAG, P. (2018). Slower productivity and higher inequality. Are they related? *Peterson Institute for International Economics Working Paper, 2018-4*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3191984>.
- HIRSCHMAN, A. (1991). *The Rethoric of Reaction*. Cambridge-Mass (edición española: *La retórica reaccionaria*, Madrid, Clave Internacional, 2020).
- HOBBS, T. (1651). *Leviatán: o la materia, forma y poder de un estado eclesiástico y civil*. Edición española 2020.



- KEYNES, J. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Londres, McMillan, London (edición española: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, 2017, Fondo de Cultura Económica, Madrid).
- MILANOVIC, B. (2016). *Global inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Harvard University.
- NIGHT, F. (1921). *Risk, Uncertainty and Profit*. Houghton Mifflin.
- OKUN, A. (1974). *Equality and Efficiency. The Big Trade Off*, Godkin Lecture at the John F. Kennedy School, The Brookings Institution.
- OSTRY, J., BERG, A. y TSANGARIDES, G. (2014). Redistribution, Inequality and Growth. *IMF Staff Discussion Note*, 2014. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>.
- OSTRY, J., LOUNGANI, P. y BERG, A. (2019): *Confronting Inequality: How Societies Can Choose Inclusive Growth*, Columbia University Press.
- PHELPS, E. (2019). The Three Revolutions Economics Needs. *Project Syndicate*, 23 de enero. <https://www.project-syndicate.org/commentary/economics-must-change-in-three-ways-by-edmund-s-phelps-2019-01?barrier=accesspaylog>.
- PIKETTY, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. (edición española: *El capital en el siglo XXI*, FCE, Madrid).
- RAJAN, R. (2019). *The Third Pillar. How Markets and the State had leave the Comunitiy Behind*. Penguin Press, Londres.
- RAWLS, J. (1971). *A Theory of Justice*, Cambridge Mass., Harvard University Press (edición española: *Teoría de la Justicia*, FCE, 2006).
- ROBINSON, J. (1933). *The Economics of Imperfect Competition*, Palgrave McMillan (edición española de José Luis Sampedro: *Economía de la competencia imperfecta*, Aguilar, 1946).
- RODRIK, D. (2022a). ¿El nuevo paradigma del productivismo? *Project Syndicate*, 5 de julio de 2022. <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-productivism-economic-policy-paradigm-by-dani-rodrik-2022-07?barrier=accesspaylog>.
- RODRIK, D. (2022b). Acertando con el productivismo. *Project Syndicate*, 8 de agosto de 2022. <https://www.project-syndicate.org/commentary/will-productivism-supersede-neoliberalism-by-dani-rodrik-2022-08?barrier=accesspaylog>.
- SKIDELSKY, R. (2020). *¿Qué falla con la economía? Manual urgente para combatir la incertidumbre*. Deusto.
- SKIDELSKY, R. (2021). La tentación fáustica. *Project Syndicate*, 17 de diciembre de 2021. <https://www.project-syndicate.org/commentary/faustian-temptation-climate-change-extreme-events-by-robert-skidelsky-2021-12>.
- STIGLITZ, J.E. (2016). *Inequality and economic growth*. <https://doi.org/10.7916/d8-gjpw-1v31>.
- WILKINSON, R. y PICKETT, K. (2009). *The Spirit Level. Why More Equal Societes almost always do better*. Allen Lane, London.



INCERTIDUMBRE KNIGHTIANA Y RECONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Xosé Carlos Arias*
Universidad de Vigo

RESUMEN

En un entorno de incertidumbre radical o knightiana, originada por una sucesión de crisis inesperadas y la aparición de algunos procesos de transformación disruptiva a gran escala, en los últimos años la idea de política económica ha experimentado algunos cambios trascendentes, formando parte de los intentos de reconstruir el contrato social. Más allá de los esfuerzos por «repensar la política macroeconómica», esos cambios se sustanciaron sobre tres ejes: la compleja y tensa relación entre razones económicas y política democrática; un nuevo reparto de papeles, vínculos y sinergias entre los ámbitos público y privado, Estados y mercados; y una también renovada temporalidad de la formación de políticas. Cabe atisbar protagonismos crecientes del objetivo de distribución de la renta y de una política de oferta muy diferente a la del pasado.

PALABRAS CLAVE: política económica, destrucción creativa, incertidumbre radical, contrato social.

KNIGHTIAN UNCERTAINTY AND POLICY RECONSTRUCTION

ABSTRACT

In an environment of radical or Knightian uncertainty, caused by a succession of unexpected crises and the appearance of some large-scale disruptive transformation processes, in recent years the idea of economic policy has undergone some transcendental changes, forming part of the attempts to rebuild the social contract. Beyond the efforts to “rethink macroeconomic policy,” these changes advanced on three axes: the complex and tense relationship between economic reasons and democratic politics; a new distribution of roles, links and synergies between the public and private spheres, States and markets; and a renewed temporality of the policymaking. It is possible to glimpse the growing prominence of the objective of income distribution and of a supply-side policy that is very different from that of the past.

KEYWORDS: economic policy, creative destruction, radical incertitude, social contract.



1. INTRODUCCIÓN: ALCANCE DE LA INCERTIDUMBRE

Se suele afirmar, con notable fundamento, que vivimos en una era de incertidumbre. Desde hace tres lustros, una confluencia de hechos y tendencias nuevas de gran trascendencia han incidido en esa dirección, tan diferente de la que dominaba con anterioridad, en la fase de expansión, cuando una parte importante de los economistas y los *policymakers* especulaban con la posibilidad de un final de los ciclos económicos y, por tanto, con la consolidación de un horizonte predominantemente predecible y confiable.

Pero a partir de 2008 se han ido conformando y cobrando fuerza dos tipos de fenómenos diferentes que han roto de un modo radical con esa situación; fenómenos que han acabado por interactuar entre sí, formando complejos bucles. Por un lado, está la continua aparición de nuevos *cisnes negros*, es decir, la sucesión de *shocks* inesperados de corto plazo que han alterado profundamente el entorno económico: desde la gran crisis financiera, la Gran Recesión y los problemas de deuda soberana al impacto económico de la pandemia y la nueva situación originada por el cambio en los escenarios geopolíticos y la crisis energética.

Por otra parte, en estos mismos años han ido consolidándose diversas tendencias de transformación profunda –y profundamente disruptiva– de la realidad económica y social, asociadas sobre todo a las nuevas dinámicas de cambio tecnológico y medioambiental. Es la conocida como doble transición hacia la incorporación masiva de la digitalización, la exploración de los datos y la inteligencia artificial, además de los cambios dirigidos a la descarbonización. Todo ello se produce en un contexto en el que están presentes también otras rupturas de fondo, entre las que destaca la que afecta a la globalización.

Al conjunto de unas y otra tendencias cambiantes y problemáticas –las estructurales y las centradas en la coyuntura–, N. Roubini lo ha llamado, con exageración, «la era de las megaamenazas», destacando el componente de riesgo o peligro que traen consigo; aunque también incorporan un vector extraordinario de oportunidad, que hemos analizado en detalle en otro lugar (Arias y Costas, 2021). No hay duda de que si hay un entorno que impulsa con fuerza la incertidumbre general sobre las perspectivas a largo plazo, desde luego, pero también acerca del futuro inmediato, es precisamente ese.

En el razonamiento económico hay un concepto de larga tradición que se corresponde muy bien con esa compleja situación. Es la idea de incertidumbre radical o «knightiana», por haber sido expresada por primera vez por el profesor de la Universidad de Chicago Frank Knight, hace un siglo (Knight, 1921); un concepto recogido y desarrollado algo más tarde por J.M. Keynes. Trata acerca de una situación de la economía muy diferente a la mucho más simple y manejable de riesgo: el riesgo es posible medirlo, pero la incertidumbre no. Ante el primero es posible reali-

* Catedrático de Política Económica. Universidad de Vigo. E-mail: xcarias@uvigo.es.

zar cálculos, presuponer racionalmente costes y beneficios (de hecho, ese es el terreno que pisan habitualmente los economistas), pero en presencia de la segunda, estamos en gran medida ciegos. Las dosis de complejidad y las dificultades que ello introduce para la toma de decisiones de todos los agentes económicos son muy grandes. También para los gobiernos. La definición de las políticas económicas se convierte en una tarea más ardua y cargada de dilemas. Si bien, como veremos, incorpora también un interesantísimo elemento de oportunidad para el cambio.

2. COYUNTURA CAMBIANTE, VIRAJES RADICALES

A lo largo de los últimos quince años, y en el entorno general de incertidumbre del que hablamos, los cambios de dirección de la economía han sido muy frecuentes y, como consecuencia, las políticas macroeconómicas experimentaron virajes intensos y muy bruscos, en ocasiones de 180 grados. Ocurrió, desde luego, en el otoño de 2008, cuando gobiernos y bancos centrales (con el impulso o al menos la anuencia de organismos supranacionales como el G20) pusieron en marcha políticas excepcionales de expansión con el fin proclamado de «evitar una nueva Gran Depresión».

Algo más tarde, en la primavera de 2010 los gobiernos europeos imprimieron un giro radical a sus políticas, dando ahora prioridad absoluta a la necesidad de una consolidación fiscal, en las difíciles condiciones marcadas por la fuerte presión ejercida por los mercados de bonos. Esa política, que se tradujo en drásticos programas de ajuste del gasto —la «austeridad intensa, simultánea y generalizada»— llevó a que se reforzaran las tendencias contractivas (que han quedado recogidas en la expresión Gran Recesión) en el corto y mediano plazo; pero en una perspectiva más amplia, hay evidencia de que dejaron un lastre para las posibilidades de crecimiento a largo plazo, mediante el fenómeno de la histéresis.

Los bancos centrales, por su parte, fueron transformando a distintos ritmos sus políticas monetarias. En el caso del BCE, un cambio radical de dirección sobrevino en 2012. A partir del ya célebre *whatever it takes* de su nuevo presidente, Mario Draghi, la política ultraexpansiva y muy alejada de los criterios convencionales, que ya cumplía más de tres años en Estados Unidos o Japón, se comenzó a aplicar con intensidad en Europa, avanzando progresivamente hacia las compras masivas de activos y los tipos de interés cero o incluso negativos. La amenaza creciente de deflación llevó incluso, ya a finales de la década, a introducir un cambio de mucho calado, relativo a la introducción de una «simetría» en la definición del objetivo: si constituía un problema desviarse hacia arriba en el objetivo de estabilidad de precios en el 2%, también lo era hacia abajo. De esa política puede decirse —y alabarse— que en términos generales alcanzó las principales metas: actuar como viento de cola de la recuperación económica y evitar la fragmentación financiera en la eurozona (que tan peligrosa se había mostrado en el pasado); sin embargo, dejó efectos secundarios preocupantes, como la aparición de una gigantesca bolsa de liquidez, que aún a día de hoy nadie parece saber muy bien cómo absorber, favoreció la formación de nuevas burbujas y probablemente tuvo también efectos distributivos negativos.



Tras una recuperación incompleta y lenta (en bastantes países el nivel de PIB de 2007 tardó ocho años o más en ser restablecido), la llegada de la pandemia de nuevo provocó un cambio radical en la definición de las políticas económicas. La necesidad de afrontar un *shock* brutal a la vez de oferta y demanda llevó a los *policymakers* a adoptar decisiones extraordinarias de un modo también excepcionalmente rápido. Las políticas monetarias, que ya estaban en línea de una cierta normalización, de nuevo se abrieron a un gran refuerzo de las compras de activos por parte de los bancos centrales, con la consecuencia de una nueva y fuerte ampliación de sus balances.

Mientras tanto las políticas fiscales se dispararon hacia lo desconocido, al disponerse grandes cantidades de fondos públicos para activar escudos sociales, proteger a las empresas, extender la política de compras públicas e, incluso, poner en marcha ayudas de Estado a gran escala. Para ello, allí donde estaban vigentes reglas fiscales, como en el caso de la eurozona, estas quedaron inmediatamente suspendidas. La consecuencia de todo ello fue la aparición, de nuevo, de fuertes desequilibrios en las cuentas públicas.

La última vuelta de tuerca, por el momento, es la aparición de un nuevo personaje no invitado al escenario de la economía internacional: la inflación, ocasionada en dos momentos y dos circunstancias diferentes. Primero, justo cuando se iniciaba la recuperación tras la pandemia, el contexto de escasez de determinados materiales (factor de oferta) debido al importante grado de ruptura de las cadenas globales de valor, unido a un impulso del gasto (es decir, en este caso un impulso de demanda) que era el efecto lógico de la acumulación de ahorro en los meses de aislamiento. Segundo, ya en 2022, el cambio geopolítico ocasionado por la guerra en Ucrania, que puso en marcha una profunda crisis energética (otro cisne negro) y en los mercados de alimentos. Todo ello ha provocado un brutal viraje de las políticas monetarias, con subidas notables de los tipos de intervención.

La prioridad antiinflacionista, sin embargo, por el momento no ha dado lugar a giros diametrales en las políticas fiscales, sin duda por el temor de los gobiernos a nuevos escenarios recesivos. En todo caso, el miedo a la inflación –que hace unos años no pasaba de ser algo ilusorio– ahora se convertido en un enemigo muy real, que puede condicionar mucho las respuestas de política económica en los próximos años. La cuestión principal, con todo, es que aún no somos capaces de saber –o al menos hay grandes discrepancias al respecto– si la actual inflación quedará como un mero episodio (y en ese sentido no es para nada descartable que en solo un par de años el verdadero problema respecto a los precios vuelva a ser la amenaza deflacionista), o si por el contrario se convertirá en un fenómeno más duradero. En este último caso, sus efectos de lastre sobre una redefinición de las políticas económicas (cuestión que abordaremos más adelante) podrían ser grandes. El vector de incertidumbre resulta aquí particularmente inquietante.

Las encrucijadas se agolpan ante nuestros ojos: de cómo se resuelvan algunos nudos que afectan a la economía, y de las decisiones que ahora se tomen, muy probablemente dependa el futuro de la economía internacional, y en particular de la europea, de cara a los próximos diez años. De nuevo, la incertidumbre knightiana marca profundamente las opciones.



3. LA RECONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Con todos esos cambios, virajes y transformaciones en los problemas a los que debía hacer frente y en sus líneas de aplicación, no es extraño que la propia idea de política económica haya ido mutando con mucha intensidad desde hace quince años: en línea con lo señalado en el apartado anterior, sabemos que algunos de esos cambios son tentativos, y pudieran revertirse si las circunstancias experimentaran nuevos virajes sustanciales. Es decir, aún no estamos en condiciones de hablar de una nueva política económica perfectamente acotada y sobre la que reine un amplio acuerdo sobre sus criterios (en realidad, algo parecido podemos decir sobre el razonamiento económico en sus términos más generales, que sin duda ha mutado con fuerza en los últimos años, alejándose del dogma anterior, pero sin que se haya formado un nuevo consenso).

En todo caso, ello no impide que podamos hablar de algunos ejes fundamentales por los que discurre, al menos aparentemente con mucha fuerza, el debate político económico y sus problemas de fondo. En lo fundamental la noción de política económica y su orientación cambiante se disponen ahora sobre tres referentes fundamentales: una densidad y complejidad crecientes de las relaciones entre economía y política democrática; la renovada legitimación intelectual de la acción pública sobre la economía; y una nueva, difícil y acaso contradictoria dimensión temporal de los procesos de formación de políticas.

A) PRIMERO, EL ELEMENTO POLÍTICO

La primera gran cuestión que condiciona cualquier posibilidad de reconstrucción de la política económica radica en el ámbito de la política: la evolución de las democracias liberales en los últimos años se ha tornado oscura y problemática, con amenazas crecientes sobre su futuro, de una manera y a una escala que era impensable hace un par de décadas. El impulso de movimientos políticos que abierta y reconocidamente cuestionan aspectos fundamentales del sistema político, nacidos de un creciente malestar, tiene causas diversas; sin negar las de otro tipo, como las culturales, la clave está en la acumulación de problemas económicos a partir de 2008, con la amplia percepción de estancamiento de rentas y desigualdades rampantes en lugar destacado. La relación entre la economía y la política, y el modo en que ambas se condicionan mutuamente, es ahora percibido como una materia mucho más compleja. Esta idea la resumieron muy bien Acemoglu y Robinson hace unos años: «aquellas reformas económicas introducidas sin comprender sus consecuencias políticas, más que promover la eficiencia económica pueden significar su reducción»¹. Surge de aquí la perentoria necesidad de recuperar los análisis de eco-

¹ Véase Acemoglu y Robinson (2013). De igual modo, ha señalado D. Coyle: «la perspectiva analítica de benigna objetividad de los economistas, dirigida a generar políticas de amplio interés



nomía política para interpretar la realidad cambiante y las posibles trayectorias de futuro de las economías contemporáneas. El análisis político económico deberá ser, más que nunca, economía política.

B) ¿RETORNO DEL GRAN GOBIERNO?

El segundo gran vector de cambio es el anuncio de un renovado papel del Estado en la economía, a lo que apuntan tanto la necesidad de dar respuestas a la sucesión de crisis más o menos coyunturales como, sobre todo, la dinámica de transformación estructural que cada vez se va dibujando con perfiles más intensos.

Ya a partir de 2008, la crisis financiera dejó al desnudo las debilidades de un argumento, determinante en las dos décadas anteriores, que destacaba la virtud de dar todo el protagonismo a las respuestas automáticas de los mercados, como mejor vía para garantizar la prosperidad (el tipo de recetas que sistematizó el llamado Consenso de Washington). Algo que resaltó particularmente en el ámbito de las finanzas: la llamada *regulación de toque ligero* (en realidad, un impulso poderoso hacia la desregulación), que tanta fuerza había cogido y que muchos identificaron como causa principal de la crisis, dejó paso en Europa y Estados Unidos a una serie de reformas dirigidas a reducir sus excesos, recuperando algunos importantes mecanismos regulatorios.

Durante los años siguientes se produjeron algunos debates de gran trascendencia sobre la naturaleza de algunas de las principales políticas específicas, sobre todo las de carácter macroeconómico. Los más interesantes entre ellos fueron probablemente los que de un modo significativo quedaron enmarcados bajo el rótulo de «Rethinking Economic Policy»². Los cambios de concepción sobre las políticas fiscales fueron notables, abriéndose un consenso cada vez más amplio en torno a la necesidad de ganar «espacios fiscales», usar los programas presupuestarios con el fin de sortear las amenazas de estancamiento y replantear las reglas vigentes en el sentido de intentar conseguir la consolidación fiscal, no en el corto plazo sino en períodos más dilatados. Esos nuevos planteamientos han tenido, quizá, particular trascendencia en el caso de la Unión Europea, cuyos criterios de política fiscal cambiaron de un modo acusado entre 2010 y 2020.

Naturalmente, la aparición del nuevo contexto inflacionario ha dado un viraje al contenido de algunos argumentos, reapareciendo un cierto miedo a los posibles efectos del exceso de deuda acumulada. Sin embargo, como ya hemos señalado, la dirección de las políticas fiscales se ha mantenido en lo fundamental sobre los criterios aceptados en los años anteriores (lo que es una muestra de un cierto asen-

general, no puede sobrevivir a la transición desde la torre de marfil a la calle [...]. Si una política es políticamente imposible de implementar, el análisis económico en lo fundamental habrá fallado» Coyle (2021).

² Una de las aportaciones más significativas en esa dirección es Blanchard y Summers (2017).

tamiento como «nueva ortodoxia»). La persistencia o no de una alta inflación –de nuevo, el vector de incertidumbre– será clave, en todo caso, para la consolidación, o una eventual revisión, de esos principios.

Hay otro viraje bastante profundo en la concepción de un objetivo de política económica que –este sí, sin muchas dudas– parece que ha venido para quedarse: la mejora en la distribución de la renta en un sentido de equidad. Recordemos que desde los años setenta tendió a aceptarse la existencia de un *trade-off* entre ese objetivo y la maximización de la eficiencia y el crecimiento, formulada por Arthur Okun. En los últimos años, sin embargo, tiende a aceptarse de un modo cada vez más amplio la relación contraria, es decir, que evolucionan en la misma dirección (Ostry, Berg y Tsangarides, 2014). Con ello se sitúa en esa materia distributiva una nueva prioridad de la política económica, recogida por académicos, gobiernos y organizaciones internacionales. Una prioridad que debiera dar vuelta a su condición de *problema olvidado* durante más de tres décadas.

A partir de 2020, la necesidad de afrontar las consecuencias económicas de la pandemia, primero, y de la crisis energética, más tarde, dio nuevos impulsos al protagonismo de los Estados. De hecho, durante la pandemia, ante la necesidad de sostener la actividad en condiciones extremas y de disponer grandes escudos sociales, las partidas de gasto público se dispararon y comenzó a circular profusamente la percepción de «un retorno del Gran gobierno». Otros importantes vectores de impulso en esa dirección vinieron de los crecientes y peligrosos agujeros que se fueron abriendo en las relaciones internacionales, como consecuencia de la crisis sanitaria, primero, y del cambio geopolítico, más tarde. Las notables rupturas producidas en las cadenas globales de suministro y la escasez de materiales básicos de todo tipo (de las mascarillas a los chips) colocaron en primer plano los motivos de seguridad en los abastecimientos, que la dinámica globalizadora ahora no garantizaba³.

En la idea de recuperar una parte de las actividades que durante décadas habían sido objeto de intensos procesos de deslocalización, aparece una razón profunda que, junto con algunas otras que veremos posteriormente, conducen a una reivindicación de la idea de política industrial. Una novedad importante, pues durante varias décadas el protagonismo de esa línea de intervención pública fue muy escaso (recuérdese: «la mejor política industrial es la que no existe», afirmó un importante *policymaker* español en la década de 1980). Aunque importa señalar que, mientras que esas políticas experimentaron una retirada en el mundo occidental, en varios de los países cuyos sistemas productivos tuvieron evoluciones más expansivas y virtuosas, centradas en fuertes dinámicas de innovación, las políticas públicas de incentivos fueron decisivas: serían los casos muy conocidos de Japón o Corea, pero también de Taiwán, Singapur o Israel.

³ Según *Financial Times*, las menciones a los términos *nearshoring*, *onshoring* y *reshoring* en conferencias empresariales y de inversores internacionales (muestra de 9000 empresas en todo el mundo) se multiplicaron por seis durante la pandemia, luego se redujeron y volvieron a esos valores en 2022. Véase «Business leaders warn that three-decade era of globalisation is ending», FT, 22-V-2022.



Una razón aún más importante para pensar en un retorno del Estado radica en la aparición de un conjunto de fenómenos no meramente coyunturales y reactivos, sino que probablemente marquen los grandes escenarios de futuro: las transformaciones estructurales en marcha —la digitalización masiva, la descarbonización y el retroceso o al menos una redefinición de los mercados globales— abren una ventana de oportunidad excepcional para reconstruir los ámbitos de la política económica más dirigidos a incidir directamente sobre la economía real, de forma que los aspectos más destacados de esas nuevas tareas se plantean en el plano de la innovación (Costas y Arias, 2022).

Y es que muy probablemente nos encontramos ante un contexto de destrucción creativa a gran escala que cambiará la dinámica profunda de los sistemas productivos, en el que muchas cosas serán nuevas⁴ (también las líneas de interacción, cooperación y sinergia entre los ámbitos público y privado). Como se sabe, el uso de la noción schumpeteriana de «destrucción creativa» equivale a colocar en el centro del escenario de cambio económico los procesos de innovación.

Se trataría de todo un proceso de reinención que «exige un nuevo relato y un nuevo vocabulario para nuestra economía política» (Mazzucato, 2021, p. 23). Y si hay una idea que lo resume es que «la economía debe servir a un propósito», por el cual trabajen los diferentes actores económicos (una idea que según autores como Mazzucato caracterizaba la ambición de economías como la norteamericana durante los *Treinta gloriosos*). En este punto es importante señalar que en los últimos años se han producido algunas interesantes revisiones teóricas en torno a la propia idea de intervención pública, de la mano de argumentos neopolanyianos que destacan que los mercados no son típicamente un fenómeno natural y espontáneo, sino que más bien responden a procesos de creación donde los Estados tiene un papel notable (entre esos argumentos destacan los de Estado emprendedor y «economía de misión», propuestos por la propia Mazzucato). En un sentido convergente con lo anterior, Dani Rodrik ha explicado la aparición de lo que llama un nuevo paradigma productivista, en torno al cual no hay un consenso absoluto, pero sí parece cuajar cada vez más la «reorientación hacia una estructura de la política económica enraizada en la producción, el trabajo y el localismo en lugar de las finanzas, el consumismo y el globalismo» (Rodrik, 2022).

Esos argumentos, además, convergen con otros que se refieren a la naturaleza de las empresas, para las cuales el criterio tradicional de que su único fin es maximizar el valor para los accionistas (el llamado *shareholder capitalism*) es cada vez más puesto en cuestión. No solo algunos autores clave en la teoría de la organización de empresas —como William Lazonick—, sino también organismos tan representativos como Business Roundtable o el Foro de Davos, vienen destacando que las corporaciones deben responder también a sus *stakeholders*, es decir, a los intereses de sus trabajadores, de sus clientes o de los territorios donde se ubican. La toma efectiva en

⁴ Sobre la importancia de los procesos de creación creativa en el mundo contemporáneo, véase Aghion, Antonin y Bunel (2020).

consideración de los criterios ESG (*enviromental, social and governance*) en la dirección de las empresas sería una de sus principales manifestaciones.

Ambos tipos de argumentos teóricos renovados (relativos a la acción pública y las empresas), lejos de limitarse a ser meras referencias retóricas, podrían converger ahora en el ambicioso propósito de transformar los sistemas productivos, multiplicando la fuerza de los vectores de innovación. Es eso precisamente lo que está detrás de los programas de resiliencia que se están poniendo en marcha, a una escala inversora antes probablemente nunca vista, en Europa y Estados Unidos. En la búsqueda de nuevos espacios de interacción, nuevas sinergias, entre los sectores público y privado (que ahora mismo se están intentando definir, para el caso de España, en la elaboración de los llamados PERTE), aparece con claridad una posibilidad real de avanzar en una trayectoria transformadora de las políticas industriales. La ambición y la enorme escala de los programas estratégicos de transformación ha hecho que a lo largo de 2022 se haya abierto incluso una competencia abierta entre las autoridades europeas y norteamericanas para impulsar las energías renovables o industrias como la del coche eléctrico a través de grandes ayudas de Estado.

Todas esas novedades están conformando un espacio nuevo para la definición de las políticas económicas, en el que aparece con fuerza creciente la idea de «política de oferta». Es algo que puede parecer curioso, porque hace cuarenta años esa misma expresión hizo irrupción como uno de los vectores principales de la llamada *reaganomics*, dirigida a restringir el protagonismo económico de los Estados. Ahora, sin embargo, aparece con un sentido y unos contenidos diametralmente opuestos.

Por lo demás, la recuperación de un papel más activo de los Estados no llega sólo desde la economía. En el contexto general ya mencionado de preocupación por las posibilidades de pervivencia de las democracias liberales, al menos como la hemos conocido en el último medio siglo, esta cuestión se ve a una nueva luz. En su último libro, Francis Fukuyama, quien en el pasado proporcionó algunos de los principales soportes intelectuales del orden político de las últimas décadas, señala como primer principio para una recuperación de una genuina idea de liberalismo que «los liberales clásicos tienen que admitir la necesidad de gobierno y superar la época neoliberal en la que el estado era demonizado como un enemigo inevitable del crecimiento económico y la libertad individual. Por el contrario, para que una sociedad liberal moderna funcione adecuadamente, tiene que haber un alto nivel de confianza en el gobierno... fruto del reconocimiento de que trabaja en pos de objetivos públicos esenciales». (Fukuyama, 2022, p. 160). Este principio se corresponde muy bien con la necesidad de proporcionar un «propósito» a la economía que antes hemos destacado.

Pero este renovado protagonismo del Estado como actor económico podría arrastrar consigo, junto a su componente de oportunidad, algunos problemas de primer orden. Además de la necesidad de completar su «relegitimación» (que corrija una profunda visión negativa y degradante de los sujetos públicos mantenida durante décadas en la academia y en los propios espacios políticos y de opinión, asociada a una percepción de lastre burocrático, ineficiencia y corrupción), cabe destacar aquí tres dificultades de gran relevancia.





En primer lugar, está la restricción fiscal. Con la deuda pública en niveles próximos al 100% sobre el PIB en el conjunto de la eurozona (y superior a ese porcentaje en Estados Unidos o España), parece evidente que este factor va a limitar las posibilidades de usar los mecanismos públicos como palanca económica general. Y no se trata solo de la deuda pública en sí misma, sino de que forma parte, y parte importante, de un problema más general: el de una deuda global (suma de la de los consumidores, las empresas, las entidades financieras y los Estados) que alcanza registros nunca antes vistos (en torno a un 260% del PIB mundial, excluyendo a la de las propias entidades financieras)⁵. Esta «bomba de la deuda» constituye una amenaza evidente para la estabilidad y un lastre para el crecimiento, por lo que los gobiernos no pueden desentenderse sin más de ello. Con todo, parece instalarse de un modo bastante general un criterio firme y acertado de sustraer los programas de inversión del impacto de esa restricción (por ejemplo, dejándolos al margen de las reglas fiscales), con el fin de no obstruir las dinámicas de transformación productiva.

En segundo lugar, no puede olvidarse el problema de «las capacidades efectivas de los Estados». Porque si el papel de la intervención pública se va a ampliar, habrá que ser conscientes de que no todos los sistemas de administración, en todos los países, ofrecen garantías de cara a la aplicación de los programas decididos por los *policymakers*. De hecho, los retrasos experimentados por algunos de los grandes programas a favor de una mayor resiliencia (como los PERTE españoles) alertan sobre la capacidad real para llevarlos a efecto aprovechando todas sus potencialidades. En realidad, este problema forma parte de otro más general que es el de la calidad de las instituciones: en términos generales, cabe afirmar que si, en cualquier circunstancia, ese asunto es de gran importancia para la productividad, la competitividad y el crecimiento de una economía en el largo plazo, aún lo será más en el contexto de una nueva relación entre lo público y lo privado⁶.

Y ya en tercer lugar, el propio contexto de volatilidad y polarización política podría restar coherencia y continuidad a la dirección política general de una forma decisiva. En términos más generales, la nueva relación que parece abrirse entre lo público y lo privado y el nuevo papel de los Estados constituyen un núcleo central de la construcción de un nuevo contrato social (Arias y Costas, 2021). Es evidente que ese «contrato», para ser efectivo, ha de ser asumido por sectores sociales y formaciones políticas muy amplios y diversos, que distribuya sus costes (que pueden llegar a ser muy importantes en el caso del cambio del modelo energético y, en algunos sentidos, también de la digitalización) y permita compensar a los perdedores. El problema radica en que el clima político en numerosos países parece ir en una dirección distinta a la de favorecer los acuerdos, siquiera básicos, sobre el futuro de la economía.

⁵ El 256% según datos del Fondo Monetario Internacional. Véase V. Gaspar, P. Medas y R. Perelli (2021). «Global Debt Reaches a Record \$226 Trillion», IMF Blog, 15/12.

⁶ En el conjunto de trabajos que forman el número 168 de Papeles de Economía Española («La calidad institucional de la economía española»), se examinan con detalle esos problemas para la economía española. Véase Arias (2021).

C) LA COMPLEJA TEMPORALIDAD DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

En los últimos años las políticas económicas están experimentando –y en cierto sentido, siendo socavadas por– una contradicción importante en cuanto a su condición temporal. Por una parte, las transformaciones estructurales imponen la necesidad de una perspectiva temporal dilatada, al menos de una década: sin eso, avanzaremos por los caminos de la digitalización y la descarbonización con la fuerte impresión de falta de suelo bajo nuestros pies. Es decir, la doble transición y sus entornos proyectan la necesidad imperiosa de una perspectiva de largo plazo en el diseño de políticas. De hecho, un buen número de Gobiernos están organizando equipos y realizando análisis de prospectiva a largo o muy largo plazo, con una intensidad desconocida⁷. Pero, por otra parte, la sucesión de sorpresas traumáticas, que están cambiando de una forma casi continua la dirección de los problemas económicos, conduce casi inevitablemente a un *stress* en la temporalidad de las políticas públicas, que deben salir incesantemente a afrontar hechos imprevistos. Con lo que el cortoplacismo se acentúa, llevándose casi a un extremo.

Lo anterior abre algunos interrogantes sobre un elemento tan importante en los esquemas institucionales de las políticas económicas del pasado reciente como es la preferencia por las reglas (*rules rather than discretion*). Porque, si bien, por una parte, se tiende a aceptar que la política reglada impulsa ganancias de credibilidad y despeja el horizonte temporal para los agentes económicos (en primer lugar, los inversores), por otra es innegable que la continua sucesión de hechos imprevistos requiere respuestas cambiantes (la virtud de la respuesta flexible), que precisamente una regla confiable, por definición necesariamente irreversible, solo podrá impedir. Es el *dilema de las reglas*, conocido desde hace tiempo, pero que en las presentes condiciones se presenta de un modo particularmente agudo.

Por lo demás hay un segundo aspecto en el que la dimensión temporal de las políticas podría estar cambiando. Una de las características de la evolución económica en las últimas décadas fue la velocidad expansiva de las transacciones, algo particularmente visible en el ámbito de las finanzas. De hecho, el fenómeno de la globalización, que en primer término se representa en el ámbito espacial, tuvo su correlato en una creciente aceleración (el fenómeno conocido como *compresión espaciotemporal*). Una situación antes nunca vista, posibilitada por la fuerza exponencial de las tecnologías de la información (la llamada *Ley de Moore*), que ejerció una notable presión sobre la definición de políticas, impulsando el recorte sustancial de sus tiempos y convirtiendo el problema de los retrasos en uno de los principales en el *policymaking*. En este punto, con todo, la política siempre ha ido por detrás de la economía, abriéndose con ello una brecha de desincronización entre ambas (Arias, 2020).

⁷ Véase, en el caso español, el informe del Gobierno *España 2050. Fundamentos y propuestas para una estrategia nacional de largo plazo*, 2021.



Pues bien, a partir de la pandemia (que no en balde supuso una suspensión casi total de la actividad económica en el tiempo), algunas de esas tendencias podrían haberse quebrado. Las rupturas en las cadenas globales han producido importantes retrasos en la actividad de numerosos sectores productivos, y al posible retroceso en el grado de internacionalización se ha hecho bastante común denominarlo, reveladoramente, *slowglobalisation*. No es posible saber si se trata de tendencias que permanecerán –y en todo caso el fundamento tecnológico seguirá empujando en dirección opuesta–, pero ahí radica una de las principales dudas acerca del modo en que desde el espacio político se afrontarán las transformaciones económicas en los próximos años.

4. LA INCERTIDUMBRE RADICAL COMO VENTANA DE OPORTUNIDAD

El contexto general de incertidumbre multiplica, obviamente, los interrogantes acerca del futuro de la economía y es una fuente de problemas de primer orden. En un paisaje muy complejo en el que sabemos que las cartas casi con seguridad están siendo repartidas de nuevo –pero ignoramos la forma concreta en que se hace–, los agentes económicos inevitablemente se moverán con cierta torpeza, cometerán errores y su comportamiento acaso esté lleno de patologías (como el ansia y el miedo): será una situación proclive para que se hagan presentes los *animal spirits*.

Pero la incertidumbre radical introduce también un factor de un signo muy diferente: constituye una extraordinaria ventana de oportunidad. Y es que precisamente la incertidumbre es el entorno en el que se pueden hacer posibles los amplios acuerdos que resultarán imprescindibles para avanzar por el camino de la múltiple transformación. Porque los cambios profundos que están en marcha, la destrucción creativa a gran escala, requieren de un consenso básico en la sociedad. De no darse tal acuerdo, la alternativa sería la multiplicación de los conflictos, el aumento de la polarización política y la degradación democrática, y en último término, tal y como hemos ya indicado, el retroceso económico. En Arias y Costas (2021), hemos argumentado que sustanciar esos procesos altamente complejos de transformaciones simultáneas, intentando además desanudar los principales vectores de malestar acumulados durante décadas (como la creciente concentración, el estancamiento de los salarios y la mayor desigualdad), exige una renovación profunda del contrato social.

La búsqueda de una nueva relación entre los ámbitos público y privado, entre mercados, Estados y comunidades, y la reconstrucción de la idea de política económica desarrollada en los apartados anteriores, constituye uno de los ejes vertebrales de ese contrato social renovado, cuya exigencia primera es, como queda señalado, el consenso. ¿Cuáles son sus posibilidades? Sabemos que la polarización política lo hace particularmente difícil, pero hay un argumento notable en torno a la justicia social y económica –probablemente el más importante que se ha registrado en la filosofía contemporánea– que destaca que las posibilidades del consenso se multiplican detrás del «velo de la ignorancia» (Rawls, 1971). Es decir, precisamente en las circunstancias que impone la incertidumbre radical.



En la idea de John Rawls, la completa incertidumbre acerca del futuro hace a los individuos más abiertos a la idea de pacto: si estos se comportan como sujetos racionales, estarán impelidos a acordar el diseño de las instituciones y las políticas que les proporcionen un mínimo de protección frente a la eventualidad de crisis, conflictos o disrupciones futuras. En un lenguaje más propio de la economía, tendrán incentivos, no para comportarse de un modo solidario con sus congéneres, sino para apoyar la vigencia del principio de reciprocidad. Esta es una idea que ya tiene una larga tradición en la visión contractualista de la economía y también en los análisis contemporáneos de política económica. Por ejemplo, Bruno Frey la usó como fundamento central de su teoría de la política económica democrática (Frey, 1983). Afirma Frey: «los individuos y los grupos llegarán a un acuerdo únicamente cuando no estén seguros de su propia posición futura en el proceso político-económico... La incertidumbre hace posible aceptar que los individuos son básicamente racionales y egoístas, y al mismo tiempo llegar a una visión 'objetivizada' de los problemas sociales» (Frey, 1983, p. 39)⁸.

Con este ángulo de visión, por tanto, la incertidumbre se nos muestra con la cara virtuosa que, junto a sus múltiples problemas e inconvenientes, también posee, pues proporciona «una fuente extraordinaria de cambio, que pudiera abrir la puerta a una salida en positivo de la situación de profunda crisis» (Costas y Arias, 2022, p. 47).

5. CONCLUSIÓN

Una excepcional reunión de razones coyunturales y estructurales, unas de corto plazo y de largo aliento temporal las otras, está detrás de una de las características más destacadas de la economía de nuestro tiempo: la incertidumbre radical o knightiana. A lo largo de los tres últimos lustros, por un lado, se han ido acumulando crisis inesperadas de todo tipo (desde la gran crisis financiera a la pandemia y la nueva inflación); y por otro, aún más importante, se han gestado algunas tendencias profundas y muy disruptivas en la dinámica profunda de la economía internacional (la llamada doble transición o los cambios en la globalización).

En ese entorno de incertidumbre, la idea de política económica ha ido experimentando algunos cambios relevantes. La necesidad de afrontar situaciones nuevas y sorpresivas llevó en diferentes momentos a introducir virajes absolutos a las políticas en vigor, dando lugar a nuevas formulaciones, en muchos casos de carácter casi experimental. Ocurrió en una importante medida con las políticas monetarias y también, aunque con intensidad menor, con las fiscales.

⁸ Una lógica parecida está detrás del razonamiento a favor del «cálculo del consenso» y la construcción de una teoría de la política económica constitucional, por parte de James Buchanan. Se trata, curiosa o quizá paradójicamente, de unos argumentos muy influyentes sobre la idea de política económica en el período 1980-2008 y que sin embargo en el actual proceso de reconstrucción parecen quedar cada vez más desplazados. Sobre este punto, véase, sobre todo, Brennan y Buchanan (1985).



Pero más allá de esos cambios que pueden considerarse circunstanciales o motivados en razones de pura urgencia (aunque en todo caso dieron lugar a notables esfuerzos por «repensar la política macroeconómica», que han traído consigo un más que interesante rastro bibliográfico), la noción de política económica se ha transformado considerable y significativamente sobre tres ejes fundamentales: la presencia de una problemática trama de vínculos entre la economía y la política democrática (que hace urgente y pone en valor los análisis de economía política); una nueva relación entre los ámbitos público y privado, entre los Estados y los mercados, que es consecuencia tanto de razones de hecho como de una legitimación intelectual renovada de los primeros; y una también nueva y un tanto contradictoria temporalidad de la formación de políticas (obligada más que nunca a introducir la prospección a largo plazo, pero sujeta a continuas revisiones y vuelcos a corto). Sobre esos tres ejes se levanta lo que podemos considerar un ambicioso, aunque aún en gran medida indeterminado (el vector de incertidumbre está aquí también presente) proceso de reconstrucción de la política económica. En ella apuntan a tener papeles destacados una política de oferta de signo muy diferente a la del pasado y el objetivo de distribución de la renta.

En este trabajo se han mostrado la orientación, posibilidades y límites de ese proceso de reconstrucción, que forma parte –y parte importante– de un cambio de carácter aún más esencial: la puesta en marcha de un nuevo contrato social que impulse la vertebración, refuerce los ascensores sociales y reduzca el malestar. Se advierte que la simultaneidad y complejidad de las dinámicas de cambio estructural puede representar un obstáculo decisivo para que finalmente esos cambios se sustancien; pero con la digitalización masiva, la descarbonización y una cierta desglobalización se abren también extraordinarias ventanas de oportunidad. En ese sentido, la presencia de un denso «velo de la ignorancia», asociado al contexto de incertidumbre radical, genera incentivos para la búsqueda de un consenso básico, única forma de que ese nuevo contrato (y esa nueva idea de la política económica) pueda realmente avanzar.

RECIBIDO: 19-12-2022; ACEPTADO: 30-1-2023

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. (2013). Economics versus Politics: Pitfalls of Policy Advice. *Journal of Economic Perspectives*, 27, 2: 173-192. <http://dx.doi.org/10.1257/jep.27.2.173>.
- AGHION, P., ANTONIN, C. y BUNEL, S. (2020). *Le pouvoir de la destruction créatrice*. Editions Ódile Jacob (v.e., Deusto, 2021).
- ARIAS, X.C. (2020). Finanzas-relámpago y política económica. *Revista Internacional de Política Económica, IREP*, 2(1), 24-45. <https://doi.org/10.7203/IREP.2.1.17748>.
- ARIAS, X.C. (2021). Economía española: Las instituciones importan. *Papeles de Economía Española*, (168), 2-189.
- ARIAS, X.C. y COSTAS, A. (2021). *Laberintos de la prosperidad*. Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- BLANCHARD, O. y SUMMERS, L. (2017, octubre, 8). Rethinking stabilization policy: Back to the future. *Peterson Institute for International Economics*. <https://piie.com/events/rethinking-macro-economic-policy>.
- BRENNAN, G. y BUCHANAN, J. (1985). *The Reasons of Rules*. Cambridge University Press.
- COSTAS, A. y ARIAS, X.C. (2022). «Tras la gran parada: Transformaciones disruptivas y nuevo contrato social», en R. Garrido-Yserte y T. Mancha (eds.), *Repensar el futuro. Tendencias y desafíos de una economía pos-COVID*. Catarata, Madrid.
- COYLE, D. (2021). *Cogs and Monsters: What Economics Is, and What It Should Be*. Princeton University Press.
- FREY, B. (1983). *Para una política económica democrática*. Alianza, Madrid.
- FUKUYAMA, F. (2022). *Liberalism and Its Discontents*. Profile Books (v. e., Deusto, 2022).
- GASPAR, V., MEDAS, P. y PERRELLI, R. (2021). Global Debt Reaches a Record \$226 Trillion. *IMF Blog*. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2021/12/15/blog-global-debt-reaches-a-record-226-trillion>.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2021). *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Ministerio de la Presidencia. <https://bit.ly/2UE3tur>.
- KNIGHT, F. (1921). *Risk, Uncertainty and Profit*. Houghton Mifflin, Boston.
- MAZZUCATO, M. (2021). *Mission Economy*. Penguin (v.e. Taurus, 2021).
- OSTRY, J., BERG, A. y TSANGARIDES, C. (2014). Redistribution, Inequality, and Growth. *International Monetary Fund, IMF Staff Discussion Note*. <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Redistribution-Inequality-and-Growth-41291>.
- RAWLS, J. (1971). *A theory of Justice*. Harvard University Press. Cambridge-Mass. (v. e. FCE, 2006)
- RODRIK, D. (2022). The New Productivism Paradigm? *Project Syndicate*, 5/7. <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-productivism-economic-policy-paradigm-by-dani-rodrik-2022-07?barrier=accesspaylog>.



LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LA INCERTIDUMBRE: NOTAS PARA UN PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN

José Antonio Álvarez*
Universidad de La Laguna

RESUMEN

En este trabajo vamos a tratar la convivencia de la política económica con la incertidumbre. En la primera parte se precisa el concepto de incertidumbre y sus principales causas, destacando tres: falta de información, ignorancia y existencia de procesos estocásticos. En el resto del texto consideramos la política económica en sus fases de diseño, decisión e implementación, fases que son usuarias de información y conocimientos. Por tanto, se propone una política económica en la que destaque la infraestructura de producción de conocimientos y aprendizaje (reducir la falta de información y la ignorancia) para aumentar el rigor y contribuir a reducir la incertidumbre.

PALABRAS CLAVE: política, economía, incertidumbre, formulación, implementación.

ECONOMIC POLICY AND UNCERTAINTY:
NOTES FOR A RESEARCH PROGRAMME

ABSTRACT

In this paper we are going to deal with the coexistence of Economic Policy with uncertainty. In the first part, the concept of uncertainty and its main causes are specified, highlighting three: lack of information, ignorance and the existence of stochastic processes. In the rest of the text we consider the Economic Policy in its phases of design, decision and implementation, phases that are users of information and knowledge. Therefore, an Economic Policy is proposed that highlights the infrastructure for the production of knowledge and learning (reduce the lack of information and ignorance) to increase rigor and contribute to reducing uncertainty.

KEYWORDS: policy, economic, uncertainty, formulation, implementation.

1. INTRODUCCIÓN

Durante mucho tiempo nos movimos en el feliz mundo neoclásico con agentes racionales, mercados competitivos e información perfecta. Hoy existe el convencimiento general de que la incertidumbre forma parte de nuestra vida cotidiana. Esto no ha ocurrido siempre. En 1927, cuando Heisenberg escribía la obra que después popularizó sobre el principio de incertidumbre, tanteó algunas palabras para referirse a lo que quería decir y utilizó *inexactitud* e *indeterminación*, y solo bajo la influencia de Niels Bohr añadió, al final, incertidumbre (Lindley, 2008). Hoy, casi cien años después, encontramos la palabra *incertidumbre* repetida un gran número de veces en distintos contextos. Tanta utilización posiblemente refleja la inquietud de nuestro tiempo, a costa de que la palabra haya perdido precisión. Como señala Lindley (2008), la incertidumbre está en todas partes, es un concepto ubicuo. Cuanta mayor es la incertidumbre, más dificultades hay en utilizar procedimientos racionales de decisión y los agentes económicos se mueven impulsados por los *animal spirits* keynesianos (Akerlof y Shiller, 2019).

La política económica (PE) trata de la intervención, o no, de un agente público en la actividad económica. La justificación de dicha intervención quedaba reservada a los casos de fracaso del mercado, por limitaciones en la competitividad, necesidades redistributivas, etc. En realidad, se debería hablar de políticas económicas (PE), pues la participación del gobierno en el campo de la economía abarca cada vez más aspectos, con intervenciones más especializadas, no solo a nivel macroeconómico, sino también microeconómico (política monetaria, fiscal, de desarrollo sostenible, industrial, de innovación, comercio exterior, competitividad, etc.) y sigue ampliándose con la política ambiental, de emprendimiento, etc., alejándose de los modelos neoclásicos. Las aportaciones de la economía del comportamiento han desempeñado un papel importante en este cambio (Klump y Wörzdörfer, 2015; Rizzo y Whitman, 2020; Sustain, 2017).

La dicotomía fallo de mercado versus fallo de gobierno es demasiado grosera y no sirve para ofrecer información relevante. Atribuir el fracaso de las PE al fracaso del gobierno resulta, cuando menos, impreciso (Weimer y Vining, 2011). Un estudio más detenido del fracaso de las políticas públicas (Bovens, y Hart, 2016; McConnell, 2015; Mueller, 2020) pone de manifiesto que los fallos se producen, muchas veces, como consecuencia de utilizar un diseño inadecuado o por fallos en la implementación de la política.

La incertidumbre afecta a la PE en distintas vertientes: i) el *policymaker* tiene incertidumbre sobre lo que está ocurriendo en el mundo económico; ii) existe incertidumbre a la hora de computar la información relevante; iii) en la implementación de la política; iv) en los efectos que las medidas tomadas producen en los agentes económicos; y v) los propios agentes económicos privados tienen incertidumbre en cómo las medidas les afectan. Utilizar en la PE un modelo de información perfecta

* Catedrático de Política Económica. Universidad de La Laguna. *E-mail:* josalvar@ull.edu.es.

y confiable resulta una conjetura poco realista. Por ello, en este trabajo, vamos a esbozar un programa en el que la incertidumbre es un acompañante incómodo. La teoría de la PE necesita una puesta al día. El programa de investigación iniciado por Tinbergen (1956) ha sufrido diversas actualizaciones a lo largo del tiempo que lo han acercado a la realidad, pero la realidad sigue cambiando. Las aportaciones de la economía del comportamiento, la mayor internacionalización de las economías nacionales y su mayor complejidad exigen seguir modificando los modelos económicos para acercarlos a las economías del siglo XXI.

Tibergen, como deja claro el propio título, se centra en el diseño de la PE y deja fuera aspectos importantes (todo el proceso de decisión, de implementación y evaluación). Aquí vamos a proponer una PE más cercana a la realidad, una PE que no se limite al diseño e incluya la toma de decisiones y la implementación. Se presentan algunas reflexiones sobre cómo deberán evolucionar las PE para poder ser eficaces en un entorno de incertidumbre, apoyándose en las aportaciones de la economía del comportamiento, de los sistemas complejos y de la economía experimental.

2. EL EMBROLLO DE LA INCERTIDUMBRE

La incertidumbre adquirió carta de naturaleza en la controversia entre Heisenberg, Bohr y Einstein, aceptándola Einstein, a regañadientes, como una situación provisional (Lindley 2008). El diccionario de la RAE da una acepción imprecisa: la incertidumbre es la falta de certidumbre. Podemos decir que se refiere a aquella situación en la que no podemos asegurar ni la certeza ni la falsedad de un acontecimiento. Lindley (2006) lo expresa de otro modo: existen cosas que sabemos ciertas y otras que son falsas, pero hay otras de las que no sabemos si son ciertas o falsas. Esto provoca desazón en los individuos. Para Lindley, la incertidumbre es personal, no todos tenemos el mismo conjunto de elementos inciertos. Una conjetura realista sería suponer que el conjunto de enunciados inciertos para una persona es mucho mayor que el de ciertos. Por eso puede sorprender que se haya dedicado tan poca atención al estudio de la incertidumbre.

2.1. ALGUNAS APROXIMACIONES A LA INCERTIDUMBRE

Pese a la utilización de la palabra *incertidumbre* con profusión, su concepto dista de ser preciso (Köhn, 2017; Müller-Kademmann, 2019), quizá por las muchas caras de la incertidumbre. Existen tres cuestiones que han generado abundante literatura y que podemos resumir en las siguientes: el propio concepto de incertidumbre, los distintos componentes de la incertidumbre y la medición de la incertidumbre.

Una clasificación de la incertidumbre, compartida por distintos autores (Li, Chen y Feng, 2013), distingue entre incertidumbre epistémica, debida a la carencia humana de ciertos conocimientos del mundo físico (a la ignorancia), e incertidumbre aleatoria, causada por el comportamiento aleatorio (estocástico) de ciertos fenómenos. Tannert *et al.* (2007) distinguen entre incertidumbre subjetiva, para



referirse a las dudas de un sujeto respecto a sus creencias o sobre los resultados de sus acciones, e incertidumbre objetiva, para referirse a incertidumbre estocástica.

Lipshitz y Strauss (1997) hablan de incertidumbre en la información, que puede ser carencia total, parcial o no fidedigna, incertidumbre debida a una comprensión inadecuada, debida a la equivocidad, a la inestabilidad o a la novedad, e incertidumbre debida a la existencia de conflictos, y cada tipo de incertidumbre se trata con una metodología distinta. Esta aproximación nos lleva a distinguir diferentes grados de incertidumbre. Parece plausible que, en ciertas fases de la historia, en las que se producen grandes cambios tecnológicos, innovaciones y mayor complejidad, aumenta la incertidumbre.

2.2. LA INCERTIDUMBRE EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

Los estudiosos de la economía no han sido ajenos al problema de la incertidumbre. Baste recordar a Knight (1921) y su distinción entre conocimientos ciertos, probabilísticos (riesgo) e inciertos. Lo que venía a decir Knight es que hay distintos grados de desconocimiento, que, en algunos casos, aunque no sabemos qué va a ocurrir, podemos estimar su probabilidad, mientras que en la incertidumbre no. Galbraith (1977) anunció, hace más de cuarenta años, que nos encontrábamos en la era de la incertidumbre.

Pese a estos trabajos pioneros, la incertidumbre ha sido descuidada en la economía positiva (Köhn, 2017), posiblemente porque antes se necesitaba desmontar el cómodo mundo neoclásico. A esa labor han contribuido muchos autores. Aquí vamos a recordar la crítica a la racionalidad ilimitada de los agentes económicos con autores como Simon (1982), Thaler (1992) o Tversky y Kahneman (1974), mientras que Akerlof (1970), Spence (1973) o Stiglitz (1975) han entrado a saco en la hipótesis de la información perfecta.

Establecida la incertidumbre, Bloom (2014) habla de fluctuaciones en la incertidumbre (es menor en los momentos de expansión que de recesión), lo que parece apuntar a un componente psicológico. Para analizar esas fluctuaciones autores como Baker *et al.* (2016) y Ghirelli *et al.* (2021) han desarrollado indicadores que facilitan su seguimiento.

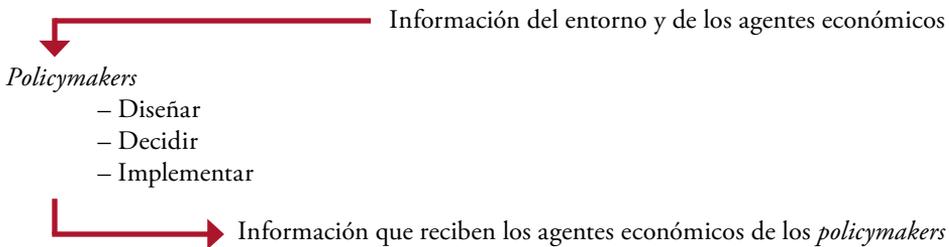
La PE se enfrenta al futuro, que es incierto, siempre que no se pueda anticipar el comportamiento de los agentes económicos. Este problema pretendieron salvarlo los teóricos de las expectativas racionales (Lucas, 1972; Muth, 1961). Lucas introduce una aportación relevante, que a las intervenciones de PE responden los agentes económicos estratégicamente y que para saber el efecto de la PE hay que anticipar cómo responderán. Se venía a decir que los agentes económicos, incluidos los *politymakers*, no tenían información sobre el futuro, pero podían formar expectativas racionales sobre ese futuro que tienden a coincidir con la información que habrá de producirse. Esta conjetura fue galardonada con el Premio Nobel de Economía, pero la PE aplicada en las grandes crisis posteriores (crisis financiera de las *subprimas*, crisis del covid, crisis de la guerra de Ucrania) ha tenido que apartarse radicalmente del modelo neoclásico con expectativas racionales y tantear en la oscuridad.



3. LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LA INCERTIDUMBRE

La PE es una disciplina híbrida, con un pie en la economía y otro en la política, y, por su propia naturaleza, está orientada al futuro, hacia lo incierto. Si no puede evitarse la incertidumbre, la PE debe estar preparada para convivir con ella. Algunos motivos o causas de incertidumbre que deberán ser tenidos en cuenta en el proceso de formulación de las PE son la complejidad del entorno del que recibe información, la disponibilidad de información incompleta en el momento del diseño de las políticas, la limitada capacidad de computación de los participantes en el proceso (*policymaking*) y las dificultades de implementación.

Para diseñar, decidir e implementar las PE, los *policymakers* necesitan dos cosas fundamentales: información y capacidades. La información ni es completa ni gratuita y, como ya hemos visto, afecta a todo el proceso de *policymaking*. Pero, además, los agentes que participan en el proceso de formulación de las PE necesitan conocimientos y capacidades específicas (Howlett, 2015; Jordan *et al.*, 2015; Mukherjee *et al.*, 2021; Wu *et al.*, 2015) para diseñar, decidir e implementar esas políticas (esquema 1).



Esquema 1. Formulación de la política económica. Flujos de información.

Hay, finalmente, una cuestión que no conviene soslayar: la justificación de la intervención del gobierno en la actividad económica. Calificar la intervención de paternalismo no tiene otra pretensión que la de descalificarla, acusándola de limitar la libertad de los individuos. En los últimos años, a partir de las aportaciones de la economía del comportamiento, han surgido combinaciones como paternalismo asimétrico (Klump y Wörsdörfer, 2015; Rizzo y Whitman, 2020; Susteín, 2013), e, incluso, paternalismo libertario (Thaler y Sunstein, 2009), que tratan de desvirtuar la acusación. El desmantelamiento del modelo neoclásico nos conduce a una situación de información imperfecta (asimétrica, tendenciosa, manipulada) con agentes con racionalidad limitada que se mueven en entornos complejos. Dentro de este enfoque, más amplio y general, la economía neoclásica sería un caso especial.

Considerar que los agentes económicos toman decisiones óptimas en este entorno es una pretensión poco realista. Esto no justifica la intervención sin restricciones del gobierno en la actividad económica, sino que deben explicitarse los criterios, económicos y éticos, que justifican dicha intervención. El papel de la ética en economía es un campo todavía poco estudiado (Peil y Van Staveren, 2009; Sen, 1988), pero imprescindible en las políticas públicas (Beckerman, 2017; Boston *et al.*, 2010).



Las crisis económicas, sociales y ambientales, en lo que va del siglo XXI, han generado mayor incertidumbre, pese a lo cual la PE ha seguido desempeñando un papel fundamental. Por ello ha estado sometida a continuas revisiones, incorporando muchas de las aportaciones teóricas desarrolladas en los últimos sesenta años, especialmente por la economía del comportamiento (OCDE, 2017a; Shafir, 2013; Sousa *et al.*, 2016), la economía experimental (Fontaine y Leonard, 2005) y la teoría de juegos (MacCarty y Meiorowitz, 2007).

3.1. LA INCERTIDUMBRE EN LA INFORMACIÓN Y EL DISEÑO DE LA PE

En el planteamiento neoclásico de la PE se consideraba que los mercados proporcionaban gratis toda la información necesaria. Esta simplificación facilitaba la formulación de las PE, cuyo diseño conlleva:

Establecer los objetivos

Para diseñar las PE, se necesita fijar objetivos y establecer una relación entre instrumentos y objetivos. Los objetivos se suponían, desde los tiempos de Ragnar Frisch, que se deciden mediante un proceso político, en países democráticos. El establecimiento de los objetivos ha sido estudiado por los teóricos de las políticas públicas en la teoría de la configuración de la agenda (*agenda-setting*) (Bali y Halpin, 2021; Zahariadis, 2016). Los economistas se han centrado más en la cuantificación y la ordenación de los objetivos en forma de función objetivo (o función de bienestar) que en la elaboración de la agenda. Una vez fijados los objetivos, ponderados y considerados los conflictos y complementariedades entre los mismos, el diseño consiste en establecer los instrumentos a utilizar y asignarlos a cada objetivo.

Instrumentos  Objetivos

Los objetivos de las PE no han dejado de aumentar, y algunos han sido reformulados, como el caso del desarrollo sostenible, que en los años sesenta se limitaba a considerar el crecimiento y después se reformuló como desarrollo, para finalmente terminar como desarrollo sostenible.

Diseño de las políticas

Para el logro de cada uno de los objetivos se requieren instrumentos y establecer una relación de causalidad entre los instrumentos y los objetivos. En definitiva, para el diseño de las PE (lo mismo que para otras políticas públicas) se requieren conocimientos específicos. El diseño de las políticas no solo requiere buena información del entorno (económico, político, social), sino, también, buen conocimiento



de los instrumentos más adecuados para el logro de cada objetivo (Howlett, 2017; Howlett, 2019; Howlett y Mukherjee, 2018).

La formalización del diseño de las PE mediante modelos matemáticos desarrollados en el paradigma Tinbergen-Klein, y sus estimaciones econométricas, supuso introducir rigor en el diseño de la PE, con el coste de dejar aspectos importantes fuera (Chow, 2001; Klein, 1947; Visco, 2014). Esto separó la PE de otras políticas públicas menos formalizadas, pero que, sin embargo, realizaron avances en otras fases del proceso de formalización de las políticas.

Los modelos económicos fueron reformados según se producían avances en la investigación económica y se introdujeron retardos y expectativas, incluyendo interacciones entre las actuaciones del sector público y las respuestas estratégicas de los agentes privados (Hughes Hallet, 1989). Los avances realizados en el campo de la complejidad, la economía del comportamiento y la teoría de juegos están promoviendo un nuevo impulso en la modelización de la economía como Colander y Kupers (2014) y otros muchos autores (Blanchard *et al.*, 2010 y 2017; Kates, 2010; OCDE 2017b; Stiglitz, 2014).

Los instrumentos se suelen clasificar en incentivos (*carrots*), desincentivos, incluidas las prohibiciones (*sticks*), y persuasión (*sermons*) (Andersson y Almqvist, 2022; Bemelmans-Videc, Rist y Vedung 2010). La irrupción de la economía del comportamiento ha introducido nuevos instrumentos cualitativos difíciles de formalizar. Thaler y Sustein (2009) consideran que los agentes económicos deciden en una arquitectura de decisión que condiciona la elección. Por tanto, las políticas no solo deben actuar con modificaciones de los incentivos, también pueden diseñar pequeños estímulos (*nudges*) que animan a los agentes económicos a tomar decisiones que les benefician. Los *nudges* son un tipo de intervención cualitativa novedoso y digno de seguir, tanto por su posible eficacia como por posibles conflictos morales.

Apoyo técnico

Tanto el diseño de las políticas como la toma de decisiones y la implementación son consumidores de gran variedad de conocimientos e información, de los que muchas veces los *policymakers* no disponen en la medida adecuada (Bovens y Hart, 2016; DeNicola, 2017; McConnell, 2015; Mukherjee *et al.*, 2021; Wu *et al.*, 2015). Ello ha coincidido con la aparición de los *Policy Labs* (Hinrichs-Krapels *et al.*, 2020; Lewis, 2021; Normann y Ricciuti, 2009; Olejniczak *et al.*, 2019), que, en gran manera, han venido a sustituir a los *think tanks* encargados de cubrir el *gap* entre los conocimientos y la política (McGann, 2011; Rich *et al.*, 2011), pero que ahora resultan insuficientes.

Entre los *Policy Labs* todavía existen notables diferencias y no tienen una función explícita común (Friedman y Cassar, 2004). El peso que ha alcanzado la economía del comportamiento en el diseño de la PE, el desarrollo de la economía experimental a partir de los trabajos de Vernon Smith, apoyándose en conjeturas de la economía del comportamiento, y utilizando, en muchos casos, las herramientas



de la teoría de juegos (Brañas, 2011; Chaudhuri, 2021; Homes, 2018; Riedl, 2009) abren un campo prometedor. Estos laboratorios pueden desempeñar una doble función: experimentar con la utilización de instrumentos (tipo *nudges*) antes de utilizarlos en las políticas, y generar nuevas ideas para el diseño de las PE. Un caso concreto estudiado por Topp *et al.* (2018) es el importante papel desempeñado por el Joint Research Centre como apoyo a las políticas de la UE.

3.2. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

Diseñada la PE, tiene que ser aprobada para su ejecución. Esta parte del proceso político suele ser inexplicablemente descuidada por los economistas (Acemoglu y Robinson, 2013; Grossman y Helpman, 2001), quizá porque las decisiones de las políticas corresponden a un organismo político (Zittoun, 2014).

El proceso político de toma de decisiones se encuadra dentro de la *New Political Economy*. Weingast *et al.* (2006) utilizan la expresión *economía política* para referirse a la aplicación de la metodología de la economía al análisis del comportamiento político y de las instituciones. Otros autores utilizan la expresión *New Political Economy* (NPE) para la investigación de las influencias entre la economía y la política y el uso de herramientas económicas en el estudio de la política, es decir, el proceso de decisión de las políticas públicas (Merlo, 2019). Besley (2007) enfatiza el carácter empírico de la NPE. Para este autor los desarrollos teóricos y empíricos de la NPE implican que arreglos institucionales alternativos dan lugar a elecciones políticas distintas. Dentro de este enfoque se encuentran los influyentes trabajos de Persson y Tabellini (2000; 2003; 2004) que han puesto de manifiesto la importancia del marco institucional en los resultados de las PE.

Decisiones

En las decisiones de las PE se han estudiado básicamente tres cuestiones: las ventajas o inconvenientes de la decisión en grupo frente a las decisiones individuales, la formación de los grupos (políticos o técnicos) y la regla de decisión utilizada (mayoría, consenso).

Hay que resaltar que, mientras el diseño primero de las PE es realizado por técnicos especialistas en la materia, la aprobación de las políticas corresponde a un órgano político, normalmente el Parlamento. Queda fuera la política monetaria, que depende del banco emisor, en nuestro caso del Banco Central Europeo (BCE). Lo que puede considerarse común es que en todos los casos las PE son diseñadas, decididas e implementadas por un reducido número de personas (Kirkpatrick *et al.*, 1976).

Las ventajas de las decisiones de grupo frente a las individuales fueron estudiadas, hace más de veinte años, por Blinder y Morgan (2000), utilizando una metodología experimental. Después han seguido otros trabajos en la misma línea (Bang y Frith, 2017; Charness y Sutter, 2012; Kerr y Tindale, 2004; Kugler *et al.*, 2012; Mukherjee, Dicks *et al.*, 2016).

La diferencia está en que, mientras la política monetaria se diseña por un grupo de expertos en base a la información disponible, por lo que podemos calificarla de política tecnocrática (Demertzis *et al.*, 2022; Hartmann *et al.*, 2018; Moutot *et al.*, 2008), las demás políticas se diseñan por comités en los que participan expertos, políticos, funcionarios y otros (*policymakers*) y se aprueban por órganos políticos. Caso prototípico sería la política fiscal, que es formulada por el gobierno y aprobada por el Parlamento. Otra cuestión son los componentes del comité. Está claro que en la política monetaria se requieren conocimientos y competencias específicas y, por tanto, predominan personas con esos conocimientos, por lo que suele calificarse de tecnocrática. Esto podría ocurrir con otras políticas, lo que plantearía el problema de la legitimidad de las políticas tecnocráticas.

La teoría de la decisión se ha sofisticado con la aparición de nuevas metodologías provenientes de la teoría de juegos (formación de coaliciones; teoría de comités, modelo principal-agente). Algunos de estos modelos se han aplicado a las políticas de la UE (Demertzis *et al.*, 2022). Aunque la utilización de la teoría de juegos para estudiar las decisiones políticas la inició Riker a principios de la década de los sesenta (1962). Posteriormente se ha generalizado utilizando la teoría de los juegos cooperativos (MacCarty *et al.*, 2007).

Podemos presentar un juego cooperativo utilizando una dotación mínima: el juego estaría formado por (N, v) , donde N es el conjunto de jugadores y v una función de coalición. Una parte de los jugadores, S , subconjunto de N , es una coalición ganadora si $v(S) = 1$ y la coalición perdedora $v(N-S) = 0$, siendo el valor del conjunto vacío $v(\emptyset) = 0$. Es un juego simple donde, si una coalición (S) es ganadora, los restantes jugadores nunca podrán formar una coalición ganadora alternativa.

Este planteamiento ha sido utilizado para analizar las decisiones de las políticas públicas por Sabatier (1988), junto con otros autores (Sabatier y Weible, 2010), que desarrollan el concepto de coaliciones promotoras para explicar los cambios en las políticas. En estos modelos entran a formar parte de una coalición los miembros que comparten creencias, ideología, intereses. Este enfoque ha recibido muchas aportaciones que perfilan el modelo y aclaran algunos puntos. Sería interesante profundizar en la integración de este modelo con el del emprendedor en políticas (*policy entrepreneur*) que desempeñaría un papel fundamental en la formación de la coalición y contribuiría a la fijación de los objetivos y el diseño de las políticas. Los empresarios en política son, por su propia naturaleza, actores innovadores y se adaptan a las circunstancias específicas (Gunn, 2017).

3.3. IMPLEMENTACIÓN: INCERTIDUMBRE EN LOS EFECTOS DE LAS MEDIDAS

Entendemos por implementación el establecimiento de los medios mediante los cuales las medidas tomadas se llevan a cabo con el fin alterar el comportamiento de los agentes económicos y conseguir los objetivos establecidos. Como han señalado Howlett y Ramesh (2015), la política de implementación estudia cómo los gobiernos transforman las políticas en resultados. La implementación de las PE es muy diferente de unas a otras. Posiblemente la política monetaria tenga la implementación



más clara y formalizada e, igualmente, la política fiscal. Sin embargo, al ampliarse el abanico de las PE a campos tan dispares como hemos señalado (desarrollo sostenible, distribución de la renta, empleo o políticas medioambientales), las cosas cambian significativamente. El ritmo con que se ejecuten las políticas, la claridad, la explicación de esas políticas contribuye a su eficacia.

Hasta ahora ha existido una especialización, siendo las políticas territorio de los políticos, en concreto de los *policymakers*, quedando la implementación en manos de los funcionarios, de la Administración pública. Esta división puede situar a los funcionarios en un papel estratégico porque los políticos cambian muchas veces y con gran rapidez, mientras que los funcionarios son muy estables.

El estudio de los fallos de las políticas públicas encuentra que, precisamente, es en la implementación donde se produce mayor margen de error. Esto ha estimulado los estudios de la implementación (McConnell 2015; Volker, 2014). Hudson *et al.* (2019) afirman que para mejorar la implementación es necesario conocer las causas de los fallos de las políticas. Para Sager y Gofen (2022) la implementación requiere un conocimiento del marco institucional y de la estructura organizativa, lo que dota a cada país de un estilo propio.

El planteamiento clásico

Hasta recientemente, la literatura sobre la implementación de las políticas se reducía a considerar dos estrategias, las denominadas estrategia *top-down* y estrategia *bottom-up*, sus ventajas e inconvenientes. Esto ha cambiado mucho y no todas las PE tienen la misma implementación.

Sabatier (1988) analiza las limitaciones tanto del *top-down* como del *bottom-up* y propone la creación de un marco de coalición de apoyo (*advocacy coalition framework*) que, además de sintetizar los dos anteriores, desarrolla un enfoque nuevo sobre el que volveremos más tarde.

Los nuevos planteamientos en la implementación

Como hemos dicho, los fallos en la implementación (Lester y Goggin, 1998; Winter, 2006) han estimulado nuevas investigaciones. El propio Winter propone el modelo de implementación integrada. Existe, sin embargo, una cierta dispersión en los trabajos denominados por Saetren (2014) teorías de implementación de la tercera generación.

En los últimos años se ha desarrollado la ciencia de la implementación, muy ligada a la política de la salud, a cómo trasladar los conocimientos generados en los laboratorios y ponerlos a disposición del público. Esta idea tiene gran paralelismo en las políticas de innovación que pretenden convertir los resultados de las inversiones en I+D en avances tecnológicos a disposición del público.



¿Por qué fallan las políticas aplicadas por los gobiernos? La literatura de los fallos se ha detenido más en establecer tipologías de fallos que en analizar propiamente los fallos y realizar la corrección de los mismos (Howlett y Ramesh, 2015). Para Bundi y Trein (2022), uno de los temas más importantes de investigación en el análisis político es cómo los decisores de las políticas aprenden del proceso político.

Fallo en la política → Experiencia → Aprendizaje → Adaptación de la política

Los fallos pueden tener muchas causas que podemos resumir en fallos derivados de la incertidumbre, fallos debidos a la falta de capacidad y conocimientos de los *policymakers* y fallos en la ejecución de las políticas. Los fallos debidos a la incertidumbre se pueden corregir mejorando la información disponible, los fallos debidos a la falta de capacidad de los *policymakers*, lo mismo que los fallos en la implementación también se pueden corregir mediante el aprendizaje. La evaluación de las políticas desempeña un papel muy relevante en el posterior proceso de aprendizaje y adaptación de las políticas (Bundi y Trein, 2022).

El estudio de los fallos de implementación ha puesto de manifiesto: 1) la falta de capacidad de la Administración pública, sobre todo teniendo en cuenta que la ejecución se realiza en todo un país y la Administración en unos sitios puede estar más preparada que en otros. Un aspecto particular son los fallos en la administración de contactos con los agentes económicos (*street level bureaucracy*); 2) los fallos en la colaboración ente los distintos niveles de la burocracia y entre los diseñadores y ejecutores de las políticas; 3) la falta de incentivos adecuados (Bovens y Hart, 2016; Howlett y Ramesh, 2015; Hudson *et al.*, 2019; McConnell, 2015).

El papel de las administraciones públicas en la implementación de las políticas es fundamental, porque los políticos cambian, o son removidos de su puesto, mientras los funcionarios permanecen. Esto suele producir un sesgo en el comportamiento de los políticos, más interesados en obtener resultados a corto plazo, cuando muchas de las políticas requieren un largo periodo de maduración (política de desarrollo sostenible, políticas de innovación y emprendimiento, políticas de fomento de la competitividad, políticas medioambientales, etc.).

4. LA REVISIÓN DE LAS PE: UNA ESTRATEGIA ADAPTATIVA

La incertidumbre acorta el horizonte de las PE, que necesitan adaptarse a los cambios en la información y los acontecimientos. Pero antes de entrar en la estrategia vamos a aclarar algunas cuestiones. Adam Smith, reconocido por todos como el padre de la economía, era, en primer lugar, un filósofo moral, algo que no debíamos olvidar hablando de política económica. Aunque a este tema ya nos hemos referido anteriormente sería injusto no mencionarlo aquí. Por eso solo vamos a comentar tres cuestiones: ética, politización y legitimación.



Las PE, en cuanto disciplinas normativas, utilizan valores, principios éticos, lo expliciten o no. Este aspecto debería ser tenido siempre en cuenta, aunque existan diferencias conceptuales y dificultades operativas. Hay aportaciones conocidas como la de Sen (1988) o las recientes de Beckman (2017) y, en el terreno de las políticas, Iphofen y O'Mathúa (2022). La introducción de instrumentos cualitativos, impulsada por la economía del comportamiento, junto con el aprendizaje automático, descubren un terreno por explorar del que la ética deberá formar parte (Lever y Poama, 2019). Analizar las PE desde una perspectiva ética resulta lo suficientemente complejo para requerir la formación de una comisión de ética, o algo similar, que asesore a los *policymakers* en el proceso de elaboración de las políticas.

En la política, la otra pata de la PE, se han realizado importantes esfuerzos para convertirla en una ciencia, siguiendo un camino no muy distinto del realizado por la economía (Druckman *et al.*, 2012). Sin embargo, en algunas ocasiones, la política se convierte en politización, un término utilizado con diferentes significados. Se emplea cuando los ciudadanos tomen conciencia de los problemas de su sociedad (Hartley *et al.*, 2017), pero aquí queremos referirnos a la primera acepción de la RAE, dar orientación o contenido político a acciones, etc., que, corrientemente no lo tienen. Esa politización ocurre cuando, por ejemplo, se produce una controversia interminable y sin pruebas sobre la pérdida de autonomía de la ciencia y su sometimiento a una ideología política, o cuando se trata de impedir el acceso al *policymaking* de ciertos grupos de interés, etc. (Willems, 2020). La importancia de la politización, en esta segunda acepción, está en el riesgo de deslegitimación de las políticas y el aumento de la incertidumbre.

4.1. LA PE BASADA EN LOS CONOCIMIENTOS. APRENDIZAJE Y EXPERIENCIA

Gran parte de la incertidumbre se debe a la falta de datos fiables y a la ignorancia. Por eso, la elaboración de las PE debe contar con el apoyo de una cadena de valor de conocimientos (Lee y Yang, 2000; Holsapple y Singh, 2001; Elman *et al.*, 2020) que reduzca la incertidumbre a sus límites mínimos, los *shocks* estocásticos no anticipados. Los conocimientos pasan a ser el principal *input* en la formulación de las PE.

Es de sobra conocida la importancia que Keynes daba a las ideas, y que mantuvieron economistas keynesianos hasta tal punto que Tinbergen, Frisch y Theil están entre los primeros diseñadores de las políticas macroeconómicas keynesianas y en el origen de una nueva disciplina, la econometría, para el diseño de la política económica (Klein, 1947; Tinbergen, 1956). Recientemente, Rodrik (2014), Mukand y Rodrik (2018) y Swinkels (2020) han vuelto a destacar la importancia de las ideas en la elaboración de las políticas.

Abunda la literatura sobre de la importancia de los conocimientos en la gestión del sector privado, pero hay muy poco en el sector público. La cadena de valor de conocimientos (CVC) estaría formada por infraestructuras, entre las que se encontrarían los *Policy Labs*, y una red de científicos, investigadores, expertos que producen la base de conocimientos en la que se apoyarían las PE, y, en general,



todas las políticas públicas. En este camino se han dado algunos pasos en las políticas públicas, especialmente en la política de la salud (Greenhalgh y Engebretsen, 2022), posiblemente, la que más ha avanzado tras el *shock* de la pandemia.

No se utilizan los mismos conocimientos en todas las fases de las políticas, ni todos los conocimientos son igualmente eficaces (Edler *et al.*, 2022). Algunos estudios como el de Hadorn *et al.* (2022) distinguen entre pericia, habilidad, destreza (*expertise*) y evidencia y consideran que los países que utilizan la destreza en la elaboración de las políticas tienen más éxito que los que utilizan la evidencia. El resultado no es extraño, pues la destreza son conocimientos tácitos incrustados en los expertos o científicos, mientras que la evidencia es información que hay que interpretar. Sin embargo, las políticas basadas en la evidencia han sido las más extendidas, popularizadas en el Reino Unido en la década de los noventa, y, posteriormente, este enfoque se ha generalizado y utilizado en muchos países con resultados dispares (Hadorn *et al.*, 2022; Newman *et al.*, 2016; Strydom *et al.*, 2010).

Cadena de valor de conocimientos (investig. y prod. de conocimientos)  Policymaking económico (uso de conocimientos)

En la CVC se combinarían conocimientos con diferentes características, que vamos a clasificar en conocimientos tácitos, difíciles de transmitir, y explícitos, más formalizados como los conocimientos científicos. Los conocimientos empleados en la elaboración de las PE procederían fundamentalmente de la investigación y la evidencia, que son sobre todo explícitos, y de los científicos y expertos que aportarían los tácitos.

Esos conocimientos tienen dos destinos, el proceso de formulación y el de diseño de las PE. Es decir, un conocimiento específico para el diseño de la política (fijar objetivos, establecer los modelos, estimar los instrumentos, determinar las medidas) y unos conocimientos más heterogéneos que abarcan todas las fases de formulación de las políticas desde el establecimiento de los objetivos hasta su evaluación.

Cuando las políticas introducen innovaciones, como sería la introducción de los *nudges* como instrumento de las PE, se produce un cambio en los conocimientos que, cuanto más radicales, innovaciones disruptivas, plantean más dificultades de llevar a cabo, precisamente porque en este caso parte de los conocimientos disponibles, conocimientos basados en la experiencia, *learning-by-doing*, quedan obsoletos.

La relación entre la producción y el uso no es lineal sino interactiva, compleja (Boswell y Smith, 2017). Estos autores diferencian entre conocimientos que configuran la política, políticas que configuran los conocimientos, la coproducción de conocimientos y la existencia de dos esferas autónomas. Esta distinción recoge el meollo de la controversia entre los que consideran que las políticas se deben apoyar en los conocimientos científicos (teóricos y empíricos) disponibles y los que afirman que las políticas apoyan las investigaciones que sirven para justificar esas políticas. En el caso de las dos esferas autónomas, el sistema de *policymakers*, por una parte, y la investigación, por otra, la relación entre una comunidad y otra no es fácil (Newman, Cherney y Head, 2016), pues utilizan distinto lenguaje, distintos valores y tienen incentivos diferentes. La controversia se extiende a los expertos (sean cientí-



ficos, asesores, etc.); si proporcionan a los *policymakers* conocimientos para tomar mejores decisiones o son utilizados para justificar las decisiones ya tomadas (Christensen, 2021 y 2023).

Un segundo componente de la base de conocimientos utilizados en el proceso de elaboración de las políticas son los conocimientos empíricos, las llamadas políticas basadas en la evidencia, que han tenido una importancia considerable (Cairney, 2016; Strydom *et al.*, 2010). Se ha discutido qué se entiende por evidencia (científica), quién la proporciona y las posibles dificultades de los *policymakers* de entenderla y utilizarla. La política basada en la evidencia ha generado un considerable número de publicaciones con posturas dispares que han llevado a French (2018) a sistematizar la literatura y cuestionar algunos de los planteamientos. Cairney (2016) o Topp *et al.* (2018) matizan la relación por las dificultades de utilizar directamente la evidencia, pero, sobre todo, porque muchas veces las evidencias se buscan *a posteriori* para justificar una política ya decidida.

Existe una brecha entre los productores de conocimientos que proporcionan evidencia y los *policymakers*, usuarios de esos conocimientos, que toman las decisiones de PE, o, si se quiere, son comunidades con conocimientos distintos (Hudson *et al.*, 2019). Es lo que algunos autores llaman el problema de las dos comunidades, tratado hace más de cuarenta años por Caplan (1979). Desde entonces han surgido otros muchos en distintos campos y con diferentes especializaciones, que han sido tratados recientemente por Edler *et al.* (2022).

Para la utilización eficiente de los distintos tipos de conocimientos los *policymakers* deben disponer de competencias y capacidades (Wu *et al.*, 2015). Estas capacidades proceden fundamentalmente de las distintas modalidades de aprendizaje, incluyendo el *learning-by-doing*, es decir, aprender de la experiencia. Aquí se presenta una disparidad entre los *policymakers* políticos, con inestabilidad en los cargos, y los funcionarios, más estables. El aprendizaje de la experiencia propia, y de la experiencia de los demás, aumenta las competencias de los *policymakers* participantes en la PE. Los estudios de los fallos de las políticas (Howlett y Ramesh, 2015) han señalado que pese a la persistencia de estos fallos las administraciones no los corrigen (aunque algunas veces sirven para desplazar al gobierno).

La inteligencia artificial juega un papel cada vez más relevante en la actividad económica y las políticas no pueden quedar al margen. Un camino ya iniciado y prometedor es la utilización de la inteligencia artificial como soporte a los *policymakers*. Existen algunos experimentos con la utilización del aprendizaje automático (*machine learning*) (Goolsbee, 2018; Peet *et al.*, 2022; Perry *et al.*, 2019). Aunque algunos algoritmos de aprendizaje automático de tipo bayesiano parten, igual que en econometría, de un modelo de probabilidad para realizar inferencias, mientras la econometría utiliza técnicas para identificar relaciones de causalidad, el aprendizaje automático está interesado en utilizar modelos predictivos (Hansen, 2018). Todavía disponemos de poca experiencia en la utilización de la inteligencia artificial para la formulación de las PE. La capacidad para utilizar un gran volumen de datos, y la rapidez de procesamiento de la información, sugieren un futuro prometedor no solo para diseñar políticas, sino también para establecer una estrategia adaptativa.



4.2. LA ESTRATEGIA ADAPTATIVA

Las PE del siglo XXI se enfrentan a un desafío difícil de soslayar. En lo que va de siglo han aparecido un número considerable de trabajos que especulan cómo será el mundo y las políticas (Acocella, 2022; Hynes *et al.*, 2020; Terzi *et al.*, 2022). Estas conjeturas, nadie lo duda, están sujetas a *shocks* imprevistos. Precisamente, es la incertidumbre, causada por fallos en el diseño de las políticas, fenómenos aleatorios no anticipados o descubrimientos en la investigación y el desarrollo, la que afecta a la eficacia de las políticas. Esto justifica la adopción de una estrategia adaptativa (Hamarat *et al.*, 2012; Swanson *et al.*, 2009; Walker, 2010).

La estrategia adaptativa requiere seguimiento y valoración de las políticas que se están aplicando y la evaluación de las distintas alternativas. En economías complejas con innovaciones disruptivas el aprendizaje de la experiencia no solo es insuficiente, sino que incluso puede ser contraproducente. La modificación en las políticas tiene que ir acompañada de un proceso de aprendizaje y adaptación tanto en el diseño como en la implementación de las políticas.

La Administración pública es un monstruo con distintos niveles territoriales y una gran inercia. Los cambios en las políticas no darán los resultados esperados si los encargados de su implementación no están motivados o no tienen las capacidades adecuadas. Tenemos dos problemas, que se prestan a ser analizados por la teoría del principal agente, en donde los políticos serían el principal y los funcionarios los agentes (Lane, 2013). En un modelo de agencia el principal acuerda con un agente, o unos agentes, la realización de una actividad, la implementación de las políticas, y se establece una relación en la que se puede dar una situación de información asimétrica, en cuanto el principal no tiene suficiente información sobre lo que hacen las administraciones públicas, y un conflicto de intereses entre el principal y los agentes. La estrategia adaptativa requiere que los funcionarios de la Administración pública actualicen sus conocimientos para adecuar sus competencias a las necesidades de las nuevas políticas. Por tanto, el principal tiene que establecer los incentivos para que los funcionarios de las administraciones públicas mantengan las capacidades de implementación intactas, si se quiere evitar el fracaso de las políticas diseñadas (Hamarat *et al.*, 2012; Swanson *et al.*, 2009).

5. CONCLUSIONES

Con las transformaciones de las economías nacionales, cada vez más internacionalizadas, más complejas y, si, además, son más innovadoras, la incertidumbre es inevitable; lo que puede variar es el grado. Y en los próximos veinte o treinta años se pueden producir cambios tecnológicos de envergadura que acentúen la incertidumbre.

En un entorno de este tipo las PE deben contribuir a suavizar la incertidumbre, no a aumentarla. Para ello se necesita hacer hincapié en dos ejes. Por una parte, mejorar la modelización de la economía. Como señala Stiglitz, los modelos macroeconómicos predicen bien en situaciones de estabilidad, pero, cuando se produce un *shock* que desequilibra a las economías, los modelos se vuelven inútiles. En los



últimos años se han reformulado los modelos económicos para recoger con mayor precisión las transformaciones experimentadas por las economías. Mejores modelos permitirían un mejor diseño de las PE. Por otra parte, también hay que mejorar el proceso de formulación y ejecución de las PE. Desde Tinbergen los economistas se han centrado en el diseño de las políticas económicas, lo que no es suficiente. Como han señalado relevantes economistas, Grossman y Helpman o Acemoglu, la realidad de las políticas nunca coincide con lo que diseñan los economistas. Hay que recordar que la política económica es primero política, es decir, lo que los políticos, el Gobierno, deciden hacer, o no hacer, en el campo de la economía.

En el proceso de formulación e implementación de las políticas, se han hecho interesantes aportaciones los teóricos de las políticas públicas, muchas de las cuales se pueden utilizar a la hora de formular e implementar las PE.

De estas aportaciones es interesante destacar: 1) para el diseño, aprobación e implementación de las PE se necesita disponer de conocimientos de la especialidad económica y de cómo funciona el proceso de elaboración de las políticas (el *policy-making*) y 2) el diseño de las políticas, y su aprobación, tienen que ir acompañados de un programa de implementación (y evaluación). No tiene sentido diseñar una política que nadie esté dispuesto a aprobar e implementar.

La implementación es casi tan importante como el diseño y ha estado muy abandonada. Los funcionarios de la Administración pública desempeñan un papel fundamental en la implementación. Por ello, su capacidad para entender las políticas y disponer de incentivos para aplicarlas es clave. Hay situaciones de crisis políticas, con gobiernos inestables, en las que el buen funcionamiento de un país, y de sus políticas, depende de la Administración pública.

El empleo creciente de nuevas tecnologías, y de la inteligencia artificial, en la formulación de la PE hace más necesaria su supervisión por una comisión de ética. Para un economista, el campo de los valores es ajeno y puede resultar laborioso integrar la ética en la formulación de las políticas que, si no se hace bien, corre el riesgo de convertirse en un mero trámite. Las dificultades, sin embargo, no deben ser obstáculo para el empeño.

Parece innecesario insistir en que el proceso de elaboración de las políticas, incluida la implementación, para que contribuya al bienestar de la población y a la estabilidad del sistema económico (y social), tiene que basarse en conocimientos científicos rigurosos. La elaboración de una política, y concretamente una PE, es extraordinariamente compleja. Potenciar la formación de una cadena de valor de producción de conocimientos a disposición del *polycymaking* debe ser la columna de apoyo de políticas más rigurosas y eficientes.

En las distintas fases de formulación de las PE (diseño, decisión e implementación), en entornos de incertidumbre, existe un margen de error que afectaría a los resultados. Para reducir la persistencia de los errores, las PE deben seguir una estrategia adaptativa basada en la generación de nueva información y nuevos conocimientos. Con más razón en casos de crisis graves en las que los conocimientos existentes, y las prácticas, resultan inservibles.

RECIBIDO: 2-2-2023; ACEPTADO: 7-3-2023

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J.A. (2013). *Economics versus Politics: Pitfalls of Policy Advice*. NBER Working Paper, 18921.
- ACOCELLA, N. (2022). *Economic Policy in the 21st Century*. Cambridge University Press.
- AKERLOF, G.A. (1970). The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 84, 481-500.
- AKERLOF, G.A. y SHILLER, R.J. (2019). *Animal Spirits. Como influye la psicología humana en la economía*. Planeta.
- ANDERSSON, P. y ALMQVIST, G. (2022). Carrots, sticks, sermons or nudges? Survey Evidence of the Swedish General Public's Attitude towards Different Public Policy Tools. *Behavioral Public Policy*, 1-26. <https://doi.org/10.1017/bpp.2022.31>.
- BAKER, S.R., BLOOM, N. y DAVIS, S.J. (2016). Measuring Economic Policy Uncertainty. *Quarterly Journal of Economics*, 131(4), 1593-1636. <https://doi.org/10.1093/qje/qjw024>.
- BALI, A. y HALPIN, D. (2021). Agenda-Setting Instruments: Means and Strategies for the Management of Policy Demands. *Policy and Society*, 40(3), 333-344. <https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1955489>.
- BANG, D. y FRITH, C.D. (2017). Making better decisions in groups. *Royal Society Open Science*, 4(8). <https://doi.org/10.1098/rsos.170193>.
- BECKERMAN, W. (2017). *Economics as Applied Ethics. Fact and Value in Economic Policy*. Palgrave Macmillan.
- BEMELMANS-VIDEC, M.L., RIST, R.C. y VEDUNG, E. (eds.) (2010). *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation*, (vol. 1). Transaction Publishers.
- BESLEY, T. (2007). The New Political Economy. *The Economic Journal*, 117, 570-587.
- BLANCHARD, O., DELL'ARICCIA, G. y MAURO, P. (2010). Rethinking Macroeconomic Policy. *IMF Staff Position Note*, febrero. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1003.PDF>.
- BLANCHARD, O.J. y SUMMERS, L.H. (2017). *Rethinking Stabilization Policy: Evolution or Revolution*. NBER Working Paper, 24179. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w24179/w24179.pdf.
- BLINDER, A.S. y MORGAN, J. (2000). *Are two Heads better than one?: An Experimental Analysis of Group vs. Individual Decision making*. NBER Working Paper, 7909. <https://www.nber.org/papers/w7909>.
- BLOOM, N. (2014). Fluctuations in Uncertainty. *Journal of Economic Perspectives*, 28(2), 153-176. DOI: 10.1257/jep.28.2.153.
- BOSTON, J., BRADSTOCK, A. y ENG, D. (2010). *Public Policy. Why Ethics Matters?* ANU E. Press.
- BOVENS, M. y HART, P. (2016). Revisiting the study of policy failures. *Journal of European Public Policy*, 23(5), 653-666. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1127273>.
- BRAÑAS, P. (2011). *Economía Experimental y del Comportamiento*. Antoni Bosch.
- BUNDI, P. y TREIN, P. (2022). Evaluation use and Learning in Public Policy. *Policy Sciences*, 55, 283-309. <https://doi.org/10.1007/s11077-022-09462-6>.
- CAIRNEY, P. (2016). *The Politics of Evidence-Based Policy-Making*. Macmillan.

- CAPLAN, N. (1979). The two Communities Theory and Knowledge Utilization. *American Behavioral Scientist*, 22(3), 459-470. <https://doi.org/10.1177/000276427902200308>.
- CHARNES, G. y SUTTER, M. (2012). Groups Make Better Self-Interested Decisions. *Journal of Economic Perspectives*, 26(3), 157-176. <http://dx.doi.org/10.1257/jep.26.3.157>.
- CHAUDHURI, A. (2021). *Behavioral Economics and Experiments*. Routledge.
- CHOW, G.C. (2001). Econometrics and Economic Policy. *Statistica Sinica*, 11(3), 631-650. <https://www.jstor.org/stable/24306838>.
- CHRISTENSEN, J. (2021). Expert Knowledge and Policymaking: A Multidisciplinary Research Agenda. *Policy & Politics*, 49(3), 455-471. <https://doi.org/10.1332/030557320X15898190680037>.
- CHRISTENSEN, J. (2023). Studying Expert Influence: A Methodological Agenda. *West European Politics*, 46(3), 600-613. <https://doi.org/10.1080/01402382.2022.2086387>.
- COLANDER, D. y KUPERS, R. (2014). *Complexity and the Art of Public Policy*. Princeton University Press.
- DEMERTZIS, M., MARTINS, C. y VIEGI, N. (2022). *An Analysis of Central Bank Decision-Making*. Policy Contribution, 12/22.
- DENICOLA, D.R. (2017). *Understanding ignorance. The surprising impact of what we don't know*. The MIT Press.
- DRUCKMAN, J.N., GREEN, D.P., KUKLINSKI, J.H. y LUPIA, A. (2012) (eds.). *Cambridge Handbook of Experimental Political Science*. Cambridge University Press.
- EDLER, J., KARAAULOVA, M. y BARKER, K. (2022). Understanding Conceptual Impact of Scientific Knowledge on Policy: The Role of Policymaking. *Minerva*, 60, 209-233. <https://doi.org/10.1007/s11024-022-09459-8>.
- ELMAN, C., GERRING, J. y MAHONEY, J. (eds.) (2020). *The Production of Knowledge. Enhancing Progress in Social Science*. Cambridge University Press.
- FONTAINE, Ph. y LEONARD, R. (2005). *The Experiment in the History of Economics*. Routledge.
- FRENCH, R.D. (2018). Is it Time to Give up on Evidence-Based Policy? Four answers. *Policy & Politics*, 47(1), 151-168. <https://doi.org/10.1332/030557318X15333033508220>.
- FRIEDMAN, D. y CASSAR, A. (2004). *Economics Lab. An Intensive course in experimental economics*. Routledge.
- GALBRAITH, J.K. (1977). *The Age of Uncertainty*. Houghton Mifflin Co.
- GHIARELLI, C., GIL, M., PÉREZ, J.J. y UUTASUN, A. (2021). Measuring economic and economic policy uncertainty and their macroeconomic effects: the case of Spain. *Empirical Economics*, 60, 89-892. <https://doi.org/10.1007/s00181-019-01772-8>.
- GOOLSBEE, A. (2018). *Public Policy in an AI Economy*. NBER Working Paper, 24653. DOI: 3386/w24653.
- GREENHALGH, T. y ENGBRETSSEN, E. (2022). The Science-Policy relationship in Times of Crisis: A Urgent Call for Pragmatism Turn. *Social Science & Medicine*, 306. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2022.115140>.
- GROSSMAN, G.M. y HELPMAN, E. (2001). *Special Interest Politics*. The MIT Press.
- GUNN, A. (2017). «Policy Entrepreneurs and Policy Formulation», en Howlett, M. y Mukherjee, I. (eds) (2017), *Handbook of Policy Formulation*. Edward Elgar Pub.
- HADORN, S., SAGER, F., MAVROT, C., MALANDRINO, A. y EGE, J. (2022). Evidence-Based Policymaking in Times of Acute Crisis: Comparing the Use of Scientific Knowledge in Germany,



- Switzerland, and Italy. *Polit Vierteljahresschr*, 63, 359-382. <https://doi.org/10.1007/s11615-022-00382-x>.
- HAMARAT, C., KWAKKEL, J.H. y PRUYT, E. (2012). Adaptative Robust Design Under Deep Uncertainty. *Technological Forecasting & Social Change*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.techfore>.
- HANSEN, S. (2018). Aplicación del Aprendizaje Automático al Análisis Económico y la Formulación de Políticas. *Papeles de Economía Española*, (157), 216-234.
- HARTMANN, P. y SMETS, F. (2018). The European Central Bank's Monetary Policy during Its First 20 Years. *Brookings Papers on Economic Activity*. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/09/Hartmann-Smets_Text.pdf.
- HINRICHS-KRAPELS, S., BAILEY, J., BOULDING, H., DUFFY, B. *et al.* (2020). Using Policy Labs as a process to bring evidence closer to public policymaking: a guide to one approach. *Pelgrave Communications*, 101. <https://doi.org/10.1057/s41599-020-0453-0>.
- HOLSAPPLE, C.W. y SINGH, M. (2001). The Knowledge Chain Model: Activities for Competitiveness. *Expert Systems with Applications*, 20, 77-98.
- HOMES, C. (2018). Behavioral & experimental macroeconomics and policy analysis: a complex system approach. *BCE Working Paper*, 2201. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2201.en.pdf>.
- HOWLETT, M. (2015). Policy Analytical Capacity: The Supply and Demand for Policy Analysis in Government. *Policy and Society*, 34(3-4), 173-182. <https://doi.org/10.1016/j.pol-soc.2015.09.002>.
- HOWLETT, M. (2017). The criteria for effective policy design: Character and context in policy instrument choices. *Presentado en ICPP*. <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/593b81c26537f.pdf>.
- HOWLETT, M. (2019). *The Policy Design Primer. Choosing the Right Tools for the Job*. Routledge.
- HOWLETT, M. y RAMESH, M. (2015). Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty. *Public Policy and Administration*, 30 (3-4), 209-220. <https://doi.org/10.1177/0952076715593139>.
- HOWLETT, M. y MUKHERJEE, I. (2018). *Routledge Handbook of Policy Design*. Routledge.
- HUDSON, B., HUNTER, D. y PECKHAM, S. (2019). Policy Failure and the Policy-Implementation gap: Can Policy Support Programs Help? *Policy Design and Practice*, 2(1), 1-14. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378>.
- HUGHES HALLET, A.J. (1989). Econometrics and the theory of economic policy: the Tinbergen-Theil contribution 40 years on. *Oxford Economic Papers*, 41, 189-214. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.oep.a041892>.
- HYNES, W., LEES, M. y MULLER, J.M. (2020). *Systematic Thinking for Policy Making. The Potential of Systems Analysis for Addressing Global Policy Challenges in the 21st Century*. OCDE Pub.
- IPHOFEN, R. y O'MATHÚA, D. (eds.) (2022). *Ethical Evidence and Policymaking*. Bristol University Press.
- JORDAN, A.J. y TURNPENNY, J.R. (eds.) (2015). *The tools of Policy Formulation: Actors, Capacities, Venues and Effects. New Horizons in Public Policy*. Edward Elgar Pub.
- KATES, S. (ed.) (2010). *Macroeconomic Theory and its Fails*. Edward Elgar.
- KERR, N.L. y TINDALE, R.S. (2004). Group performance and Decision Making. *Annual Review of Psychology*, 55, 623-655. <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.55.090902.142009>.



- KIRKPATRICK, S.A., DAVIS, D.F. y ROBERTSON, R.D. (1976). The Process of Political Decision-making in Groups. *American Behavioral Scientist*, 20(1), 33-64. <https://doi.org/10.1177/00027642760200010>.
- KLEIN, L.R. (1947). The use of Econometric Models as a Guide to Economic Policy. *Econometrica*, 15, 111-151. <https://doi.org/10.2307/1907067b>.
- KLUMP, R. y WÖRSDÖRFER, M. (2015). Paternalistic Economic Policies: Foundations, Implications and Critical Evaluations. *ORDO*, 66(1), 27-60 <https://doi.org/10.1515/ordo-2015-0104>.
- KNIGHT, F.H. (1921). *Risk, Uncertainty, and Profit*. Houghton Mifflin Co.
- KÖHN, J. (2017). *Uncertainty in Economics. A new Approach*. Springer.
- KUGLER, T., KAUSEL, E.E. y KOCHER, M.G. (2012). Are groups more rational than individuals? A review of interactive decision making in groups. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Cognitive Science*, 3(4), 471-482. <https://doi.org/10.1002/wcs.1184>.
- LANE, J.E. (2013). The Principal-Agent Approach to Politics: Policy Implementation and Public Policy-Making. *Open Journal of Political Science*, 3(2), 85-89. <http://dx.doi.org/10.4236/ojps.2013.32012>.
- LEE, C.C. y YANG, J. (2000). Knowledge Value Chain. *Journal of Management Development*, 19(9), 783-793.
- LESTER, J.P. y GOGGIN, M.L. (1998). Back to the Future: The Rediscovery of Implementation Studies. *Policy Currents*, 8(3), 1-9.
- LEVER, A. y POAMA, A. (eds.) (2019). *The Routledge Handbook of Ethics and Public Policy*. Routledge.
- LEWIS, J.M. (2021). The limits of policy labs: characteristics, opportunities and constrains. *Policy Design and Practice*, 4(2), 242-251. <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1859077>.
- LI, Y., CHEN, J. y FENG, L. (2013). Dealing with Uncertainty: A Survey of Theories and Practice. *IEEE Transactions on Knowledge and Dat Engineering*, 25(11), 1-20.
- LINDLEY, D.V. (2006). *Understanding Uncertainty*. John Wiley & Sons.
- LINDLEY, D.V. (2008). *Incertidumbre. Einstein, Heisenberg, Bohr y la lucha por la esencia de la ciencia*. Ariel.
- LIPSHITZ, R. y STRAUSS, O. (1997). Coping with uncertainty: A Naturalistic Decision Making Analysis. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 69(2), 149-163. <https://doi.org/10.1006/obhd.1997.2679>.
- LUCAS, R.E. (1972). Expectations and the Neutrality of Money. *Journal of Economic Theory*, 4(2), 103-124.
- MCCARTY, N. y MEIROWITZ, A. (2007). *Political game theory: an introduction*. Cambridge University Press.
- MCCONNELL, A. (2015). What is policy failure? A primer to help navigate the maze. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 221-242. <https://doi.org/10.1177/0952076714565416>.
- MCGANN, J. (2011). *The Global Go-To Think Tanks 2010*. Foreign Policy Research Institute.
- MERLO, A. (2019). *Political Economy and Policy Analysis*. Routledge.
- MOUTOT, P., JUNG, A. y MONGELLI, F.P. (2008). Monetary Policy Preparations and Decision-Making. Selected Issues. *BCE Occasional Paper*, 79.
- MUKAND, S. y RODRIK, D. (2018). *The Political Economy of Ideas: On ideas versus Interest in Policymaking*. NBER Working Paper, 24467. DOI: 10.3386/w24467.



- MUKHERJEE, N., DICKS, L.V. *et al.* (2016). Comparing Groups versus Individual in Decision Making. A Systematic Review Protocol. *Environmental Evidence*, 5, 1-9. <https://doi.org/10.1186/s13750-016-0066-7>.
- MUKHERJEE, N., COBAN, M.K. y BALI, A.S. (2021). Policy capacities and effective policy design: a review. *Policy Sciences*, 54, 243-268. <https://doi.org/10.1007/s11077-021-09420-8>.
- MUELLER, B. (2020). Why public policies fail: Policymaking under complexity. *Economía*, 21(2), 311-323. <https://doi.org/10.1016/j.econ.2019.11.002>.
- MÜLLER-KADEMANN, C. (2019). *Uncertainty in Economics. A paradigmatic Perspective*. Routledge.
- MUTH, J.F. (1961). Rational Expectations and the Theory of Price Movements. *Econometrica*, 29, 315-335. <https://doi.org/10.2307/1909635>.
- NEWMAN, J., CHERNEY, A. y HEAD, B.W. (2016). Do Policy Makers use Academic Research? Reexamining the «Two Communities» Theory of Research Utilization. *Public Administration Review*, 76(1), 24-32. <https://doi.org/10.1111/puar.12464>.
- NORMANN, H.T. y RICCIUTI, R. (2009). Laboratory experiments for economic policy making. *Journal of Economic Surveys*, 23(3), 407-432. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2008.00567.x>.
- OCDE (2017a). *Behavioral Insights and Public Policy*. OCDE.
- OCDE (2017b). *Debate the Issues: Complexity and Policy Making*. OCDE Insights, OCDE Publishing.
- OLEJNICZAK, K., BORKOWSKA-WASZAK, S., DOMARADZKA-WIDLA, A. y PARK, Y. (2019). Policy labs: the next frontier of policy design and evaluation? *Policy and Politics*, 20(20), 1-22. <https://doi.org/10.1332/030557319X15579230420108>.
- PEET, E., VEGETABILE, B.G., CEFALU, M., PANE, J. y DAMBERG, C.L. (2022). Machine learning in Public Policy. *Rand Corporation, Perspective*. <https://www.jstor.org/stable/resrep44898>.
- PEIL, J. y VAN STAVEREN, I. (eds.) (2009). *Handbook of Economics and Ethics*. E. Elgar.
- PERRY, B. y UUK, R. (2019). AI Governance and the Policymaking Process: Key Considerations for Reducing AI Risk. *Big Data Cogn. Comput.*, 3(2). <https://doi.org/10.3390/bdcc302026>.
- PERSSON, T. y TABELLINI, G. (2000). *Political Economics: Explaining Economic Policy*. The MIT Press.
- PERSSON, T. y TABELLINI, G. (2003). *The Economic Effects of Constitutions*. The MIT Press.
- PERSSON, T. y TABELLINI, G. (2004). Constitutions and Economic Policy. *Journal of Economic Perspectives*, 18(1), 75-98. <https://doi.org/10.1257/089533004773563449>.
- RICH, A., MCGANN, J., WEAVER, K., GARNETT, M., THUNERT, M., SPETH, R., TRAUB_MERZ, R. y YE, Y. (2011). Think Tanks in Policy Making. Do they Matter? *Briefing Paper Shanghai*, septiembre.
- RIEDL, A. (2009). Behavioral and Experimental Economics can Inform Public Policy: Some Thoughts. CESifo *Working Paper* núm. 2902. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1536428>.
- RIKER, W.H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. Yale University Press.
- RIZZO, M.J. y WHITMAN, G. (2020). *Escaping Paternalism. Rationality, Behavioral Economics, and Public Policy*. Cambridge University Press.
- RODRIG, D. (2014). When Ideas Trump Interests: Preferences, Worldviews, and Policy Innovations. *Journal of Economic Perspectives*, 28(1), 189-208. <http://dx.doi.org/10.1257/jep.28.1.189>.
- SABATIER, P.A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning. *Policy Sciences*, 21(3-4), 129-168. <https://doi.org/10.1007/BF00136406>.



- SABATIER, P.A. y WEIBLE, C.M. (2010). *El Marco de las Coaliciones Promotoras*, en Sabatier (ed.), *ibidem*.
- SAETREN, H. (2014). Implementing the third Generation Research Paradigm in Policy Implementation Research: An Empirical Assessment. *Public Policy and Administration*, 29(2), 84-105. <https://doi.org/10.1177/09520767135134>.
- SAGER, F. y GOFEN, A. (2022). The polity of implementation. Organizational and institutional arrangements in policy implementation. *Governance*, 35(2), 347-364. <https://doi.org/10.1111/gove.12677>.
- SEN, A. (1988). *On Ethics and Economics*. Blackwell Pub.
- SHAFIR, E. (ed.) (2013). *The Behavioral Foundations of Public Policy*. Princeton University Press.
- SIMON, H.A. (1982). *Models of bounded rationality*. MIT Press.
- SOUSA, J., CIRIOLO, E., ALMEIDA, S.R. y TROUSSARD, X. (2016). Behavioral Insights Applied to Policy. *European Report 2016*, EUR 27726 RN.
- SPENCE, M. (1973). Job market signalling. *Quarterly Journal of Economics*, 87, 355-374.
- STIGLITZ, J.E. (2014). *Reconstructing Macroeconomic Theory to Manage Economic Policy*. NBER Working Paper, 20517.
- STIGLITZ, J. (1975). The Theory of Screening. *American Economic Review*, 65 (3), 283-300.
- STRYDOM, W.F., FUNKE, N., NIENABER, S., NORTJE, K. y STEYN, M. (2010). Evidence-based policymaking: A review. *South African Journal of Science*, 106(5), 1-8. <https://hdl.handle.net/10520/EJC97042>.
- SUSTEIN, C.R. (2013). The Storrs Lectures: Behavioral Economics and Paternalism. *The Yale Law Journal*, 122(7), 1826-1899.
- SUNSTEIN, C.R. (2017). *Human Agency and Behavioral Economics*. Palgrave, Macmillan.
- SUNSTEIN, C.R. (2020). *Behavioral Science and Public Policy*. Cambridge University Press.
- SWANSON, D. y BHADWAL, S.(ed.) (2009). *Creating Adaptive Policies. A Guide for Policy-Making in an Uncertain World*. Delhi, SAGE Pub.
- SWINKELS, M. (2020). How Ideas Matter in Public Policy: a Review of Concepts, Mechanisms, and Methods. *International Review of Public Policy*, 2(3), 281-316. <https://doi.org/10.4000/irpp.1343>.
- TANNERT, C., ELVERS, H_D. y JANDRIG, B. (2007). The ethics of uncertainty. In the light of possible dangers, research become a moral duty. *EMBO*, 8(10), 892-896. <https://doi.org/10.1038/sj.embor.7401072>.
- TERZI, A., SINGH, A. y SHERWOOD, M. (2022). *Industrial Policy for the 21st Century. Lessons from the Past*. European Commission, Discussion Paper 157. https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/industrial-policy-21st-century-lessons-past_en.
- THALER, R.H. (1992). *The Winner's Curse. Paradoxes and Anomalies of Economic Life*. The Free Press.
- THALER, R.H. y SUNSTEIN, C.R. (2009). *Un pequeño empujón*. Tauros.
- TINBERGEN, J. (1956). *Economic Policy. Principles and Design*. North-Holland.
- TOPP, L., MAIR, D., SMILLE, L. y CAIRNEY, P. (2018). Knowledge Management for the Policy Impact: the case of the European Commission's Joint Research Centre. *Palgrave Communications*, 4, 1-10.



- TVERSKY, A. y KAHNEMAN, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*, 185(4157), 1124-1131.
- VISCO, I. (2014). Lawrence R. Klein: Macroeconomics, Econometrics and Economic Policy. *Journal of Policy Modelling*, 36, 605-628. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpolmod.2014.03.003>.
- VOLKER, P. (2014). Vision without Execution is Hallucination. *Public Administration Review*, 74(4), 439-441. <https://www.jstor.org/stable/24029423>.
- WALKER, W.E. y MARCHAU, V.A.W.J. (2003). Dealing with Uncertainty in Policy Analysis and Policymaking. *Integrated Assessment*, 4(1), 1-4. <https://doi.org/10.1076/iaij.4.1.1.16462>.
- WALKER, W.E., MARCHAU, V.A.W.J. y SWANSON, D. (2010). Addressing Deep Uncertainty using Adaptive Policies: Introduction. *Technological Forecast Social Change*. 77(6), 917-923. <http://dx.doi.org/10.1016%2Fj.techfore.2010.04.004>.
- WEINGAST, B.R. y WITTMAN, D.A. (2006). *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford University Press.
- WEIMER, D.L. y VINING, A.R. (2011). *Policy Analysis*. Pearson.
- WILLEMS, E. (2020). Politized policy access: The effect of politicization on interest group access to advisory councils. *Public Administration*, 98, 856-872. <https://doi.org/10.1111/padm.12651>.
- WINTER, S.C. (2006). *Implementation*, en Peters y Pierre, J. (eds.), *Handbook of Public Policy*. SAGE Pub. Ltd.
- WU, X., RAMESH, M. y HOWLETT, M. (2015). Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>.
- ZAHARIADIS, N. (ed.) (2016). *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Edward Elgar.
- ZITTOUN, P. (2014). *The Political Process of Policymaking. A Pragmatic Approach to Public Policy*. Palgrave Macmillan.



REFLEXIONES PARA UNA TEORÍA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Antonio Sánchez Andrés*
Universidad de Valencia

RESUMEN

En este trabajo se discute acerca de la construcción de una teoría de la política económica. Los análisis de política económica se remontan al cameralismo y fueron estimulados dentro del pensamiento económico alemán en el siglo XIX. Hasta ese momento, se sistematizaron los estudios, pero faltó una base teórica unificadora. Posteriormente, las discusiones sobre la constitución de una teoría de la política económica se reavivaron después de la II Guerra Mundial, pero estas quedaron estancadas en los años 80. En este trabajo se propone recuperar este debate. Se plantea que sí es posible constituir una teoría de la política económica y se ponen de manifiesto algunas líneas de trabajo para su construcción. Finalmente, se apunta que la metodología que debería seguirse sería institucional, diacrónica y comparativa.

PALABRAS CLAVE: metodología, política económica, historicismo, institucionalismo.

REFLECTIONS FOR A THEORY OF ECONOMIC POLICY

ABSTRACT

This paper discusses the construction of a theory of Economic Policy. Economic policy analyses date back to Cameralism and were stimulated within German economic thought in the 19th century. Up to that time, studies were systematized, but a unifying theoretical basis was lacking. Subsequently, discussions on the constitution of a theory of Economic Policy were revived after World War II, but they were paralyzed in the 1980s. This paper proposes to recover this debate. It is argued that it is possible to constitute a theory of Economic Policy and some lines of work for its construction are highlighted. Finally, it is pointed out that the methodology to be followed should be institutional, diachronic and comparative.

KEYWORDS: methodology, economic policy, historicism, institutionalism.



En este trabajo se discute acerca de la construcción de una teoría de la política económica. Desde ciertos puntos de vista, se niega a la política económica una autonomía como disciplina y solo se le atribuye ese rango a la teoría económica. Sin embargo, al menos desde principios del siglo xx, comenzó una discusión acerca de la construcción de una teoría de la política económica autónoma. Los análisis de política económica se remontan al cameralismo y fueron estimulados dentro del pensamiento económico alemán en el siglo xix. Posteriormente, las discusiones sobre la constitución de una teoría de la política económica se reavivaron después de la II Guerra Mundial, pero finalmente estas quedaron estancadas en los años 80. En este trabajo se propone recuperar este debate. Se plantea que sí es posible constituir una teoría de la política económica, aunque para ello se requiera introducir las discusiones sobre la formación de la agenda y la aplicación de las políticas económicas, que deben añadirse a su diseño. Desde este punto de vista, sí que es posible constituir una teoría de la política económica que se abordaría desde un marco institucional, diacrónico y comparativo.

Este trabajo comienza ofreciendo una visión sintética sobre los orígenes de los análisis de política económica. A continuación, se exponen las tendencias tradicionales sobre las concepciones de la política económica. Posteriormente, se apuntan unos elementos (formación de la agenda y aplicación de las políticas económicas) que se han de considerar explícitamente como elementos esenciales para profundizar en la construcción de una teoría de la política económica. Finalmente, se expone un método, sustentado en la comparación, sincrónica y diacrónica, de experiencias reales (consideración de instituciones), que puede permitir obtener los componentes esenciales de dicha teoría de la política económica.

1. LOS ORÍGENES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

La política económica encuentra sus antecedentes en los mercantilismos y, más concretamente, en el cameralismo. Los estudios cameralistas proliferaron entre los siglos xvi y xviii. Estos se referían a las gestiones del Estado, subrayando el sector exterior (mercantilismo) o teniendo como referencia la generación de riqueza interna (cameralismo). En ambos casos, se estimuló la organización de una política fiscal, exterior y, en ciertos casos, de una de tipo social (Weber, 1964, pp. 1053-1055 y Tomás, 1984a, pp. 11-40).

Por sus implicaciones internas, se puede atribuir al enfoque cameralista una mayor influencia sobre la actividad estatal, pero también por su impacto posterior en un posible desarrollo de una teoría de la política económica con entidad propia.

* Profesor titular del Departamento de Economía Aplicada –Política Económica–. Universidad de Valencia. *E-mail*: tono.sachez@uv.es.

En el caso de los cameralistas, ubicados en las zonas de Austria y los principados alemanes, además tenían una preocupación muy especial por el aumento de la riqueza nacional, fuente de sustento del soberano del territorio. El cameralismo supuso el desarrollo de una teoría de la administración con una visión muy práctica. Trataba de ofrecer un conjunto de reglas técnicas orientadas a gestionar las propiedades y recursos de los soberanos (intervenciones del Estado), recomendaciones que, por consiguiente, contemplaban unas instituciones y un marco legal concretos. (Pribram, 1896, pp. 95-98)¹.

El propio Sonnenfels, a mediados del siglo XVIII, distinguió en su sistematización de las ciencias camerales tres partes, a saber, las ciencias policiales (referentes al orden público y moral), las de acción económica (orientadas a aumentar la productividad de las actividades agrarias y de la mano de obra) y las financieras (que pretendían aumentar los ingresos reales) (Grimmer-Solen, 2017, pp. 135-136). Así pues, en la segunda parte mencionada comienza a atisbarse el estudio sistemático de la intervención del Estado en la economía. Por tanto, el cameralismo supuso un antecedente de la disciplina de la política económica. Además, como los autores con tradición cameralista realizaban sus propuestas concretas en sus circunstancias específicas, no poseían una supuesta aspiración de aplicación general, con aspiraciones cosmopolitas, con frecuencia no se les ha prestado la suficiente atención.

Más allá del cameralismo, esta situación deviene más patente en la obra de Karl Rau. Este escribió un manual de economía política, dividido en tres volúmenes que editó progresivamente en 1826, 1828 y 1832, referidos respectivamente a principios generales, política económica y finanzas. Rau aúna la tradición cameralista (volúmenes segundo y tercero) con las nuevas ideas sustentadas en una economía descentralizada argumentadas por Adam Smith, que era uno de los objetivos del primer volumen del mencionado manual. Resulta importante poner de relieve que los análisis de la obra de Rau, en particular fuera del ámbito germano y aquellos mediatizados por influencias anglosajonas, se han concentrado en el primer volumen (destacando de una manera discutible sus relaciones con Smith) y se ha dejado de lado el resto de su aportación. En particular, se ha solido despreciar el segundo volumen, referido a la política económica (y también el tercero)².

La estructura de análisis fijada por Rau se mantuvo en la zona germana hasta principios del siglo XX. De hecho, en 1854, Wilhelm Roscher, el iniciador de la vieja

¹ A partir de 1727 se crearon las cátedras cameralistas en Halle y Fráncfort, momento en que se sistematizan estos estudios. Entre estos destacaron los trabajos de Von Justi (1784) y Sonnenfels (1787), publicados originariamente en los años 1755 y 1766, respectivamente. Respecto a este último, su libro de texto de 1765 se reeditó reiteradamente y tuvo influencia hasta el primer cuarto del siglo XIX en Austria y en estados alemanes. La necesidad de hacer referencia a un contexto concreto (instituciones) quedó explícitamente patente en el trabajo de Biefeld (1767).

² Esta situación podría valorarse como bastante paradójica puesto que a la teoría económica se le asignaba un papel residual, y también dentro de la economía política, en el mundo académico (tanto en los estudios de la jurisprudencia como en los de las ciencias del Estado, que eran los existentes en ese momento) (Kobayashi, 2001, p. 62).



Escuela Histórica Alemana, editó el libro de texto *Sistema de Economía Política* en cinco tomos, que fue el más influyente en la mayor parte de la segunda mitad del siglo XIX en Alemania (aunque se mantuvo la influencia del de Rau). El primero consiste en una parte más teórica en la que, esencialmente, se repiten, sin grandes pretensiones, ideas de Smith y Ricardo. Después, los siguientes tomos aluden, en primer lugar, al sector agrario y la política agraria; a continuación, a la industria, el comercio y sus políticas; después a las finanzas públicas y, finalmente, a la pobreza y la política asistencial³.

Posteriormente, los distintos economistas alemanes siguieron la mencionada estructura, destacando la política económica y matizada por el enfoque historicista. Esta característica no escapó a los miembros de la nueva Escuela Histórica Alemana. De entre estos últimos, quizá valga la pena destacar el esfuerzo realizado por Adolf Wagner, quien siguió también la estructura tradicional de concepción alemana de la economía política dividida (pero expuesta en varias obras) en fundamentos generales, finanzas (hacienda pública), sectores agrario e industrial y, finalmente, política social. A este respecto, Wagner tuvo la idea de actualizar el manual de Rau, aunque finalmente acabó concentrándose con especial detalle en la parte relacionada con finanzas.

También cabe destacar el trabajo de economía política de Johannes Conrad, que estaba compuesto también de una parte general, denominada economía nacional, un segundo volumen en el que trataba la política económica, un tercero en el que abordaba los aspectos de las finanzas y, finalmente, un cuarto referente a cuestiones estadísticas. En el caso de Eugen Philippovich, dividió su economía política en una parte general y otra sobre política económica (teniendo esta última una especial relevancia porque se extendía a lo largo de dos volúmenes).

A principios del siglo XX, esta tendencia siguió manteniéndose. Son casos paradigmáticos los trabajos Joseph Grunzel (1909-1910), cuya perspectiva de economía política la organizó en cinco partes: economía general, política agrícola, industrial, de comercio y de transporte. En el caso de Richard van der Borgh (1927), fue completando progresivamente durante el periodo 1894-1904 una concepción de la economía política a través de la política económica, escribiendo cinco libros al respecto: política económica general, política comercial, de transporte, finanzas públicas y política social. Asimismo, Friedrich von Kleinwachter volvió a tener presente el esquema tradicional alemán, editando durante el periodo 1902-1922 tres manuales: economía nacional, política económica y finanzas públicas. Finalmente, quizá valga la pena destacar el trabajo de Adolf Weber (1940), en particular durante el periodo de entreguerras, economista de transición y referente en el mundo germano después de la contienda bélica, que publicó un extenso compendio denominado *Tratado de*

³ Debe señalarse que, aunque esta obra ofreció una visión global del nuevo enfoque histórico alemán, hay que remitirse a 1843, cuando Roscher publicó su obra *Fundamentos de Economía Política desde un punto de vista histórico*, donde se presentó este nuevo paradigma analítico (Ashley, 1894).

Economía Política, constituido por dos volúmenes donde explicaba cuestiones teóricas y otros dos volúmenes concentrando su atención en la política económica⁴.

Así pues, desde la tradición alemana, el Estado ocupa un lugar esencial en las explicaciones de economía política y la política económica. Se concibió esencialmente como una parte explícita de aquella. No obstante, en este contexto, no se pasó de apuntar una descripción de las intervenciones del Estado y de sus resultados. Esta consideración no significa un demérito de los mencionados autores, sino que su concepción refleja una realidad en que las intervenciones estatales resultaban relativamente esporádicas y sin relación unas con las otras. Además, debe destacarse un elemento positivo: ya mencionaban las políticas económicas que realmente se aplicaban.

2. LAS CONCEPCIONES TRADICIONALES DE POLÍTICA ECONÓMICA

2.1. LA POLÍTICA ECONÓMICA COMO ELEMENTO SUBSIDIARIO DE LA ECONOMÍA

En contraste con la tradición alemana, la evolución de la economía política en Francia y Gran Bretaña fue muy diferente y debe señalarse específicamente, puesto que constituye las raíces de, al menos, parte del análisis económico ortodoxo actual. La economía política en ambas áreas geográficas se sustentó en parte de las enseñanzas de Adam Smith. En gran medida, la lectura de Adam Smith se realizó a través de la reinterpretación realizada por Say. Esta tiene dos particularidades. Por un lado, que separa el libro de *La riqueza de las naciones* del de la *Teoría de los sentimientos morales*, eliminando una de las referencias institucionales del primero. Por otro lado, se comprime el peso del quinto libro (que significaba cerca de un treinta por ciento del conjunto de la obra), el referente a las finanzas estatales, con fuerte ascendencia mercantilista, y donde se alude a las actividades estatales (también se diluyen las críticas y comentarios a las regulaciones estatales recogidas en el cuarto libro)⁵.

Desde la tradición franco-anglosajona, el Estado prácticamente desaparece, limitándose a capturar rentas de la economía con las que financia cierto tipo de gastos, considerados esencialmente no necesarios (concepción del Estado como entidad

⁴ Debe destacarse que los autores mencionados que desarrollaron su actividad en el siglo XX seguían compartiendo la estructura diseñada por Rau, pero mezclaron análisis historicistas con perspectivas neoclásicas.

⁵ Esta situación queda patente en el influyente trabajo de Say *Tratado de economía política*, en el que se sistematiza esa disciplina a través de la estructura que sería típica durante la mayor parte del siglo XIX de producción-distribución-consumo, donde se marginaba la participación del Estado (Say, 2001).



no productiva)⁶. En este contexto, en el mejor de los casos, la política económica es una parte muy secundaria en la economía política.

Este tipo de perspectiva alcanzó un punto álgido con la figura de Alfred Marshall, quien aunó la tradición clásica (ricardiana) con la marginalista (Walras y Jevons). Este editó el libro *Principios de Economía* (Marshall, 1890), que consolidó un paso adelante en esta tendencia de análisis. En particular, se abandonó formalmente la denominación de economía política (Political Economy) en beneficio de la de economía (Economics) y, en el fondo, depuró la economía de los fenómenos políticos en aras de, supuestamente, ganar rigor académico. En coherencia con esta visión, se abandonaban las consideraciones relacionadas con el Estado y sus actividades (política económica) y dejaba el camino libre para que la economía concentrara su atención en la gestión descentralizada (privada) de los recursos existentes, en particular en una asignación de los recursos escasos (Robbins, 1940).

Es después de la II Guerra Mundial cuando se consolidó este tipo de cambios, al tiempo que la perspectiva económico-ideológica de los ganadores de la contienda militar, es decir, de los anglosajones. La síntesis neoclásica de raíz keynesiana se transformó en ortodoxia y los elementos más economicistas se extendieron en la disciplina de la política económica. No obstante, debe señalarse que en ese momento existió una confluencia de varios enfoques con rasgos distintos y perspectivas ideológicas diferentes. Estas podían oscilar desde la visión de Tinbergen (tecnócrata) a la de Eucken (ordoliberal). Desde un punto de vista más académico, la justificación de las intervenciones del Estado y su sistematización fueron abordadas desde distintos puntos de vista, tal como se trata de los casos de Boulding (1963), Johr (1958), Seraphin (1961), Walter (1950), Watson (1965) o Weber (1940). Parte de estos enfoques trataban de adoptar las teorías económicas para su uso en la política económica, aunque, en general, con cierto distanciamiento⁷.

En la misma línea anterior cabe destacar una de las formas de argumentar la política económica que se generó ya después de la II Guerra Mundial. Se trata de justificar las intervenciones siguiendo la hipótesis de los fallos del mercado. Es decir, cuando el mercado no funciona bien, entonces interviene el Estado. Esta perspectiva no solo padece un fuerte sesgo ideológico, porque supone que primero existe el mercado y que funciona en régimen de competencia perfecta, sino que se transforma en un obstáculo para examinar políticamente (institucionalmente) las decisiones del Estado. En gran medida, este tipo de enfoque, asumido por muchos investigadores en la segunda mitad del siglo pasado y de esta nueva centuria, priva a la política económica de su faceta política. Así pues, a partir de la II Guerra Mundial, en la política económica su segundo componente se fue sustantivando, en algunos casos, en detrimento del primero, que quedó oscurecido. El resultado se plasmó en sub-

⁶ Una reconstrucción de esta perspectiva del Estado ha sido explicada por Mazzucato (2019).

⁷ Un caso didáctico ilustrativo es el que predomina en el mundo francés, cuyos manuales se estructuran como hechos-teorías (económicas)-políticas (Bénassy-Quéré *et al.*, 2021 y Sánchez, 2019).

yugar la política económica a aquello que acontecía en el sector descentralizado de la economía, perdiendo capacidad explicativa de la realidad.

2.2. POLÍTICA ECONÓMICA COMO ECONOMÍA APLICADA

En las últimas décadas del siglo xx, la anterior perspectiva apuntada se adaptó a los nuevos tiempos que corrían (auge neoliberal). En general, dentro del análisis económico, se puede distinguir una primera dimensión que consiste en una descripción de la realidad (economía descriptiva). A partir de esta se seleccionan aspectos o se establecen hipótesis, y se averiguan regularidades, es decir, se va construyendo aquello que sería una teoría económica. Esta se referiría a aspectos considerados como estrictamente económicos, siguiendo la tradición marshalliana. A partir de esos modelos se podría reinterpretar la realidad económica, analizándola desde una estructura teórica especial y con posibilidad, en su caso, de avanzar proyecciones. Esta última parte constituiría la economía aplicada, aunque también incorporaría los estudios descriptivos previamente apuntados.

Una parte de estas aplicaciones a la realidad serían las intervenciones del Estado. En general, estas, desprovistas del sustrato político, consisten en concretar unos instrumentos al alcance del gobierno con los que alcanzar-resolver unos problemas (económicos). En este esquema se asume que los problemas vienen dados, en general impuestos por el gobierno y derivados de un supuesto proceso democrático, es decir, que tienen un carácter político; mientras tanto, los instrumentos tendrían un carácter técnico-económico. En gran medida, derivados de un modelo teórico económico, se establecería una causalidad entre la variable manipulable (medida de política económica) y el resultado (resolución del problema). Un ejemplo paradigmático al respecto fue el uso del modelo IS-LM (dibujado por Hicks y Hansen), de gran utilidad para sintetizar algunas ideas keynesianas, pero cuya utilización mecanicista condujo a una concepción simplista y no realista de la política económica.

Uno de los problemas serios de esta concepción es su descontextualización (desinstitucionalizado) de la realidad. No obstante, también es relevante que considere que las medidas adoptadas son llevadas a la práctica de manera indiscutible, al tiempo que surten los efectos esperados. Adicionalmente, se concibe a la «política económica» como dependiente estrechamente de la teoría económica, hasta tal extremo que no se le reconoce el rango de disciplina autónoma. Es decir, la política económica tiene sentido en la medida en que es una aplicación de la teoría económica: es una economía aplicada.

2.3. POLÍTICA ECONÓMICA CON SUSTANTIVACIÓN DE «ECONÓMICA»

Una crítica de la anterior visión sobre la política económica es la que introduce ciertos elementos políticos que matizan el mencionado planteamiento. Esta perspectiva concentró su atención en el diseño de la política económica, que es en



el ámbito donde también se desenvuelve la concepción de la «política económica» como economía aplicada⁸.

Este enfoque de política económica subrayaba que había que ir más allá de lo que era (positivo) y había que adentrarse en aquello que se quería conseguir (normativo). Este factor introducía ya con fuerza el componente político. Así pues, se perfilaba una perspectiva de la política económica menos economicista y subrayando más el sustantivo de su denominación. Una de las formas tradicionales de «politizar» la disciplina era a través de introducir los valores como elemento esencial en la toma de decisiones. En concreto, se indicaba que los instrumentos de la política económica se encontraban impregnados de juicios de valor, que completaban su vertiente técnica. A esta discusión se le añadía la consideración de que los objetivos no solo tenían una dimensión política, sino también técnica.

Con frecuencia, este tipo de argumentación se complementaba con la presentación de una estructura en cascada que unía varios instrumentos con sucesivas pretensiones: unos objetivos se transformaban en medios (que eran simultáneamente objetivos e instrumentos) de otras pretensiones que, por añadidura, constituían un paso intermedio para alcanzar unos fines ulteriores, es decir, se cuestionaba la dualidad fines-medios, quedando claro que tanto los objetivos (problemas) como las medidas se encontraban atravesados por fenómenos técnicos y políticos simultáneamente. De una manera menos sistemática, ciertos aspectos políticos se introducían cuando se consideraban desfases en la adopción e, incluso, en la aplicación de políticas económicas. En ciertas ocasiones, se introducían factores políticos cuando se subrayaba el impacto desigual social en las consecuencias de las medidas adoptadas. También, cabe señalar el desarrollo de estudios que destacaban la necesidad de considerar la existencia específica de las instituciones, que condicionaban las políticas económicas. En este contexto, se abría la discusión sobre la formación de la política económica, que abundaba en la dimensión del diseño de los instrumentos de la política económica y entraba en la definición de los objetivos, en ambos casos subrayando los aspectos políticos.

A pesar de esos esfuerzos por ofrecer un mayor realismo de la política económica con esta «politización», las aportaciones resultaban relativamente *ad hoc* y presentaban dificultades para construir un cuerpo integrado y relativamente homogéneo de la disciplina. Un obstáculo esencial del análisis radicaba en el reduccionismo de base con que se caracterizaba a la política económica; a saber, la parte relevante del análisis concentraba la atención sobre su diseño, dejando de lado los ámbitos de la configuración de la agenda (génesis de las discusiones sobre los problemas y su transformación en objetivos) y de la aplicación de la política económica. Es decir, este tipo de enfoques sustantivizaban la «política», pero seguían deslumbrados por

⁸ Una de las fuentes de concentración de la política económica en su fase de diseño se encuentra en la obra de Tinbergen, quien afirmó que «la política económica consiste en la manipulación deliberada de cierto número de medios con el objeto de alcanzar ciertos fines», perspectiva que constituyó el conocido esquema fines-medios (Tinbergen, 1961, p. 38).

el adjetivo «económica». Establecían una crítica a los enfoques economicistas de la política económica, pero presentaban problemas en cuanto a atisbar un camino para una propuesta alternativa⁹.

3. ELEMENTOS PARA UNA TEORÍA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

3.1. POLÍTICA ECONÓMICA CON SUSTANTIVACIÓN DE «POLÍTICA»

En las condiciones actuales, la idea de subrayar la sustantivización de la primera parte de la denominación de política económica es la que resulta más prometedora y, sobre todo, más cercana a aquello que ocurre en la realidad (Jané, 2016). En cierta medida, se podría interpretar como una vuelta al concepto originario gestado en el mundo académico alemán en el siglo XIX. En la actualidad, se reivindica como alternativa una reinterpretación de la política económica como economía política. Pero, en sí misma, esta propuesta no dibuja un camino claro de investigaciones que permitan elaborar una teoría de la política económica. De hecho, aunque se pretende recuperar esa supuesta perspectiva analítica, un problema grave al que se enfrenta es que no existe un consenso sobre qué significa economía política en la actualidad. Por un lado, se encuentra la concepción ubicada bajo el paraguas de la escuela de la elección pública o de la austeridad expansiva, pero, por otro lado, aparecen los adscritos al institucionalismo, estos últimos con la particularidad de que agrupan enfoques muy distintos que les dificultan ofrecer una concepción homogénea sobre aquello que significan las instituciones. En cualquier caso, los avances sobre una propuesta de política económica desde la economía política brillan por su ausencia y no van más allá de afirmaciones volitivas.

A partir de las consideraciones apuntadas, se podría confeccionar una teoría de la política económica. Esto supone cambiar la perspectiva que se fue diseñando a partir de la II Guerra Mundial. Cabe señalar que, en España, de forma pionera, Víctor Brugada avanzó elementos más «políticos» de la política económica. Este profesor reconocía los cambios que habían tenido en las economías capitalistas europeas avanzadas durante finales del siglo XIX y principios del XX y puso de manifiesto la necesidad de una intervención activa del Estado en la economía. Además, siguiendo a los miembros de la Escuela Histórica Alemana, reclamaba un análisis económico específico de cada país. A partir de ahí, planteó la necesidad de construir una teoría de la política económica específica más allá de teoría económica (Brugada, 1929, p. 53 y 1933, pp. 16 y 57). Sobre estas ideas planteadas por Brugada solo se volverá posteriormente después de la II Guerra Mundial y, en España, con Gual (1947, pp. 13-20). Esa idea de una disciplina de la política económica autónoma de la teoría económica será debatida en los años 60-80 en España, en el marco apuntado en

⁹ Una visión actual de este enfoque es defendida por Acocella (2018).



el epígrafe anterior. Sin embargo, estas discusiones tuvieron dificultades para ir más allá del marco del diseño de las políticas económicas que habían heredado (Jané, 1974, Álvarez Olariaga, 1988, Casares, 1984 y Tomás, 1984b)¹⁰.

Una teorización de la política económica exige ir más allá del simple diseño como eje articulador de la explicación y es ineludible extender la atención a la fase de la configuración de la agenda política (económica), a la aplicación de la política económica (y, en su caso a la evaluación de las medidas). Respecto a la discusión sobre la definición de la agenda, normalmente se ha excluido por su complejidad y por verse afectada por explicaciones estimadas como excesivamente políticas. En cuanto a la aplicación, no se ha considerado porque pasaba a ser dominio de la estructura del Estado (administración pública) y de sus relaciones con la sociedad, es decir, ámbitos de estudio de las ciencias políticas y de la sociología. Debe destacarse adicionalmente un argumento de índole académica que ha coartado la posibilidad de desarrollar una teoría de la política económica, a saber, que las asignaturas y sus profesores se han encontrado adscritos a los estudios de economía, de forma que ha prevalecido ese sesgo formativo, que se ha transformado en un obstáculo para el propio desarrollo de la disciplina.

Los elementos más importantes referidos al diseño de la política económica ya han sido expuestos en las anteriores perspectivas de la política económica. Por este motivo, se pasará a subrayar algunos aspectos de las otras dos fases de la política económica que se suelen obviar, a saber, la configuración de la agenda y la aplicación de la política económica.

3.2. LA CONFIGURACIÓN DE LA AGENDA EN LA POLÍTICA ECONÓMICA

En el centro de la configuración de la agenda se encuentra el establecimiento de los objetivos perseguidos por el gobierno. Con frecuencia, desde visiones tradicionales de la política económica se resuelven las cuestiones ahí planteadas aludiendo a que se fijan los objetivos de manera política, bien a través de una autoridad de manera unilateral (autoritarismo), bien mediante presión legal de la población (democracia). Sin embargo, esta concepción por principio no profundiza en una parte esencial del arranque o motivación de la política económica. Es decir, no solo presenta una visión simplista de aquello que ocurre en la realidad, sino que también limita la capacidad del uso (debido a la falta de estructura analítica) en los instrumentos o medidas del Estado en la resolución de problemas.

Resolver estas limitaciones exige prestar atención a dos dimensiones distintas, pero que se encuentran relacionadas. Por un lado, se requiere explicitar los problemas subyacentes a los objetivos. Esto es más perentorio en la medida en que se asume que los problemas no están asociados unívocamente a los problemas y se requiere un

¹⁰ En esta situación se encontrarían las consecutivas reediciones de los manuales editados por los grupos de profesores españoles encabezados por Cuadrado (2015) y Fernández (1989 y 2011).

análisis específico que ponga de manifiesto la correspondiente asociación. Por otro lado, en cuanto a los objetivos, no solo se ha de mencionar si estos están incluidos o no, sino, como en la realidad existe un paquete de estos, se requiere determinar, más bien, cuál es el contenido del conjunto de objetivos, así como su estructura.

Respecto a los problemas, en la sociedad se manifiesta la existencia de una serie de dificultades, pero estas son genéricas; muchas veces no se concretan o, a veces, son inalcanzables. Por este motivo aparece un «proceso de selección» de problemas, en parte justificado por su concreción, facilidad de alcanzar popularidad, etc. En este proceso influirá no solo la población, sino el gobierno, así como agentes organizados, tanto formalmente (centros de investigación o medios de comunicación) como informales (grupos de presión). Unos de estos pasarán a ser contemplados por el gobierno y, entonces, adquirirán el carácter de problemas públicos. Debe observarse que, aunque la fuente esencial de los problemas públicos se encuentra en la sociedad, también tendrá su origen en agrupaciones de ella, es decir, en grupos de presión. A partir de aquí los problemas seleccionados se asociarán a objetivos, utilizando supuestas relaciones causales (casos típicos de ausencia de asociación entre objetivos y problemas, que inicialmente se suponían como evidentes, han sido puestos de manifiesto en cuanto a las políticas de desarrollo por Banerjee y Duflo [2012]). La falta de asociación entre problemas y objetivos queda de manifiesto cuando no se alcanzan los últimos, pero se evidencia que no se resuelven los primeros (a este respecto son paradigmáticos los grandes objetivos del Consenso de Washington, que aun alcanzando algunos de ellos no se lograron resolver los problemas establecidos, argumentando oficialmente que era porque no se habían conseguido todos en su conjunto o porque se habían aplicado mal). También esta distinción se pone de relieve en los análisis de evaluación de políticas económicas, cuando se destaca la evaluación de resultados (que tiene presente si se resuelven los problemas) frente a la de eficacia o eficiencia (que menciona qué ocurre con la consecución de los objetivos). Aquello que se pone de manifiesto es que los problemas presentan un fuerte componente político y social, ámbitos que requieren ser incorporados al análisis de la política económica (tradicionalmente, como se ha comentado más arriba, una perspectiva simplista de esta discusión se ha incorporado a las discusiones de política económica).

La otra dimensión apuntada alude a los objetivos. De la exposición acabada de realizar queda patente que las fuentes de problemas que subyacen a la fijación de objetivos es muy diversa y, por tanto, el paquete de objetivos presentará, al menos *a priori*, una falta de coherencia. Es decir, la fisonomía del conjunto de objetivos será muy heterogénea. Esto conduce a un elemento esencial que será el establecimiento de prioridades dentro de los objetivos. En este momento, intervendrán, al menos, el gobierno y sus segmentos administrativos, su líder, los partidos políticos más influyentes, las partes superiores de la Administración del Estado (su elite), así como los grupos de presión. Esta simple enumeración de participantes pone de manifiesto los límites a las influencias democráticas (sufragio universal), al tiempo que supone un condicionamiento esencial en el establecimiento de las políticas económicas.

Pero, adicionalmente, el establecimiento de prioridades presenta una particularidad, a saber, que los primeros objetivos tendrán más posibilidades de conse-



guirse, mientras que los posteriores se alcanzarán en menor grado. Por añadidura, debe ponerse de relieve que, en este momento, se incorporarán objetivos no declarados y que tratarán de alcanzarse (alto grado de prioridad), a pesar de no ser explícitos (parte de estos estarán ligados a intereses particulares, poco confesables, de los que toman las decisiones y de grupos de presión específicos, sociales o personales). Así pues, dirimir cuáles son los objetivos prioritarios pasa a un primer plano, y esto exige incorporar los elementos políticos como explicación esencial de la teoría de la política económica.

3.3. LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

La aplicación de la política económica es la fase que va desde el momento en que se aprueba una legislación que da soporte a una medida o conjunto de medidas (en su caso, programas o planes) de política económica hasta cuando tienen sus resultados. Esta presenta dos subfases. En primer lugar, la de concreción, que es el periodo en que se especifica la mencionada legislación con otros textos normativos para que realmente sea operativa la política económica; en segundo lugar, la ejecución, que supone el traslado de las medidas a la población, con su correspondiente reacción (aspecto que determina que se afecte a los problemas que se estimaba que existían).

En la primera subfase, la de concreción, existen tres grandes dimensiones destacables. En primer lugar, la estructura legal que permite la concreción de las legislaciones hasta conseguir cierto grado de aplicabilidad. En segundo lugar, resulta esencial determinar cuál es la estructura gubernamental, en particular la ministerial, que es desde donde se consigue una concreción ulterior de la legislación. Por ejemplo, a este respecto, resulta relevante para el desarrollo de una política económica la existencia de un organismo administrativo de alto nivel específico (en este caso, un ministerio; por ejemplo, un ministerio de tecnología que impulse realmente una política económica al respecto, o, en su caso, un organismo autónomo del poder ejecutivo, como sería un banco central —«independiente» del gobierno— para ofrecer mayor relevancia a una política monetaria). Más aún, no se debe olvidar que las políticas económicas no se despliegan por sí solas, sino que requieren una estructura administrativa que las acompañe, condición *sine qua non* para que pueda plasmarse en la práctica. En este ámbito, no es menos importante determinar los niveles de gobierno, su estructura y el grado de descentralización en la toma de decisiones estatales, pues condiciona la concreción y, en general, la aplicación de la política económica. En tercer lugar, es preciso aludir al propio aparato administrativo-burocrático, que en general se encuentra inmerso en la anterior estructura ministerial. Respecto a este aparato, debe señalarse la existencia de, al menos, dos niveles. Por un lado, el superior (la elite administrativa) y, por otro lado, la parte media o inferior. Mientras que esta última presenta un papel ejecutivo, la primera asume, en la realidad, además una tarea (formal o informal) también política. Esta elite está formada por unos grupos profesionales muy especializados, con una larga experiencia práctica del funcionamiento de la estructura del Estado, pero también con sus propios posicionamientos políticos y técnicos. Es decir, que este segmento



de la Administración tiene capacidad de condicionar no solo la elaboración de la política económica, sino también su puesta en práctica.

En la segunda subfase se pone en práctica la estructura legal que constituye la base de la política económica. En este ámbito pasa a un primer plano la parte media e inferior de la estructura administrativo-burocrática del Estado. Las labores de ejecución y supervisión resultan esenciales. La primera de estas últimas exige un papel relativamente activo de la estructura administrativa estatal. La segunda supone un contacto con las partes de la sociedad afectada. Para desarrollar ambas funciones, la contrapartida será siempre la población y sus segmentos (grupos de presión), y su actitud al respecto. Un rechazo de la población de la política económica prevista puede conducir a que se aplaze continuamente su ejecución e, incluso, que se transforme en inaplicable.

La anterior exposición pone de manifiesto que ambas subfases de la aplicación de la política económica están mediatizadas por el componente político y social. Este hecho introduce la necesidad de considerar las instituciones como elemento esencialmente explicativo de la política económica. En concreto, exige hacer referencia a las principales formas organizativas del Estado, bien en la forma de sus niveles de gobierno, bien en su dimensión de estructuración administrativa (descomposición ministerial y organismos autónomos del gobierno, así como forma y estructura de la administración del Estado). Asimismo, juega un papel primordial aludir a las reacciones de la sociedad y, en particular, a sus formas organizativas más dinámicas, bien formales (por ejemplo, sindicatos o patronales), bien informales (grupos de presión).

4. HACIA UNA TEORÍA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Considerar las etapas de la formación de la agenda y de la aplicación resulta vital para entender la política económica en la realidad y, por tanto, prescindir de ellas supone cercenar contenidos esenciales en su explicación. De hecho, reducir los análisis de política económica a los diseños de medidas supone quedarse en un nivel de estudio superficial, concentrando la atención en vaivenes para explicar los hechos que realmente son relevantes y se repiten. Más aún, supone la introducción de un análisis distorsionado que se centra en aspectos de poco calado social. Superar esta situación exige aludir a las tres etapas mencionadas conjuntamente. Al menos la consideración de las fases de la formación de la agenda y, en especial, la de aplicación de la política económica abre una dimensión adicional que puede ser fuente para consolidar un fundamento esencial para la constitución de la disciplina de la política económica como tal.

La consideración global de las distintas etapas que se han apuntado más arriba supone apuntalar con fuerza y desde una nueva dimensión el sustantivo «política» de la disciplina de la política económica. Al ir más allá de un concepto estrecho de la política económica, que se ciñe esencialmente a la etapa del diseño, a pesar de ciertas matizaciones introducidas, entonces queda claro que las fuentes de inspiración de una teoría de la política económica no se pueden reducir a la



teoría económica. La puesta de manifiesto de que las distintas etapas de la política económica requieren explicaciones acerca del marco institucional (fisionomía y estructura del Estado, a alusiones a la estructura administrativa), así como a la sociedad y su estructuración, significa referirse inevitablemente a aspectos políticos y sociales (sociológicos y, en su caso, psicosociales), cuestiones no abordadas por la teoría económica. Así pues, la teoría de la política económica tiene una alimentación multidisciplinar¹¹.

Como se ha comentado más arriba, uno de los problemas esenciales de concentrar la atención únicamente en el diseño de la política económica es que el grado de volatilidad de las decisiones es muy elevado, además de que con frecuencia se cuestiona el impacto de las medidas previstas sobre la realidad. De hecho, no es extraño que los cambios en partidos políticos gobernantes supongan la aprobación de multitud de medidas nuevas, pero que responden a cuestiones de restricciones de muy corto plazo o que presentan una fuerte influencia de grupos específicos con poca relación con la estructura económica del país. Esta pluralidad de medidas, unidas a las dificultades para desarrollarlas y ponerlas en práctica, limita su alcance a meras declaraciones de intenciones, pero sin constituir en sí mismas auténticas praxis de política económica. Concentrarse en esa volatilidad conduce a desechar la idea de construir una disciplina de la política económica (gran parte de los argumentos que abogan en defensa de concebir a la política económica como economía aplicada se encuentran en este contexto).

En contrapartida, la fase de la aplicación y, en gran medida, la de la formación de la agenda ponen de manifiesto que las políticas económicas aplicadas efectivamente sí suelen gozar de una gran estabilidad. De hecho, una característica que destaca es la constancia en las políticas económicas aplicadas en un mismo país, independientemente de la sustitución de partidos políticos encabezando los respectivos gobiernos, y cambiando la correlación de fuerzas dentro del correspondiente parlamento. Además, las políticas económicas aplicadas presentan un mayor parecido dentro de un mismo Estado, aun cambiando el color político del partido gobernante, que entre distintos países siendo el partido gobernante del mismo color político que en otro territorio (Hall, 1993). Estos hechos ponen de manifiesto la relevancia de la concepción incrementalista de las políticas económicas¹².

¹¹ Debe señalarse que, al menos una parte considerable de la teoría económica que se ha ido desarrollando en el siglo xx (y también defendida en el siglo xxi), ha prestado una atención primordial al funcionamiento del sector privado de la economía, que se ha transformado en su motivo de existencia (su objeto de análisis). De hecho, ha ido dejando de lado los análisis sobre el funcionamiento del Estado y sus relaciones con la economía en su conjunto o con partes de ella. Por estas razones, los desarrollos procedentes de esta teoría económica han ido perdiendo relevancia hacia la constitución de una teoría de la política económica.

¹² Cabe señalar que Lindblom destaca el componente incrementalista de las políticas utilizando como referencia la etapa de diseño de las políticas y aludiendo al conjunto de restricciones técnicas y sociales existentes (Lindblom, 1959 y 1979).

Estas inercias en las políticas económicas adoptadas en la realidad tienen sus raíces en la estructura institucional y en la correlación de fuerzas (consensos) llevada a cabo entre los agentes. Las consideraciones apuntadas abocan a tener presente explícitamente las tres fases apuntadas de la política económica y traen a un primer plano la necesidad de hacer una referencia consciente a las instituciones, a los agentes (en particular a los grupos de presión), pero también al factor tiempo. Cuando se considera un periodo extenso, entonces tanto las instituciones como los agentes cambian en su fisionomía y significación, elementos que alteran la política económica. Desde este punto de vista, la nueva teoría de la política económica tiene que asumir conscientemente su horizonte de validez e ir más allá de la visión sincrónica que poseían los enfoques tradicionales de política económica (de economía aplicada y de política económica sustantivante la economía) e impregnarse de una perspectiva diacrónica (evolución de las instituciones, agentes y políticas a lo largo del tiempo).

En efecto, la necesidad de introducir las instituciones en el análisis, con una validez temporal, conduce a recuperar las visiones mercantilistas-cameralistas, aunque, por supuesto, en un contexto histórico distinto, así como la perspectiva abierta por la Escuela Histórica Alemana (es decir, instituciones tiempo-historia y enfoque hacia las políticas económicas, hacia el cambio económico). En particular, parecen prometedoras las semillas teóricas planteadas por Karl Knies (establecimiento de analogías que permitan apuntar regularidades entre distintos casos históricos) (Kobayashi, 2001), Schmoller (extraer y sistematizar elementos comunes en distintas experiencias para formular regularidades) (Hodgson, 2001, pp. 111-117) o Spiethoff (la introducción del concepto de estilos económicos, como marcos teóricos para sintetizar análisis realistas) (Spiethoff, 1952).

En este contexto, se podría utilizar como referencia la comparación de experiencias, seleccionando hechos estilizados, llevándose a cabo una comparación limitada, siguiendo las ideas de Lindblom (1959) y utilizando relaciones entre instituciones-agentes y políticas económicas aplicadas. Un ejemplo concreto de análisis al respecto que podría utilizarse de forma heurística quedaría materializado en los estudios de Peter Hall (1993). Con este trasfondo, se podrían concretar conjuntos de instituciones (estructura del gobierno, tanto vertical como horizontal, niveles de separación poderes estatales...) y formas de organización de los agentes sociales (patronales, sindicatos...), que configurarían patrones institucionales. Paralelamente se fijarían las características de las principales políticas económicas aplicadas (fiscal, de gasto público, monetaria, industrial, laboral...). En cada país y periodo histórico (este definido por el cambio institucional y de correlación de fuerzas entre los principales agentes socioeconómicos), se podría establecer unas relaciones entre patrón institucional y políticas aplicadas. Repitiendo este proceso para varios países se podrían determinar regularidades y concretar causalidades, es decir, los elementos básicos para una teoría de la política económica.

Un problema para el establecimiento de las mencionadas regularidades es que se trabajaría con un número pequeño de casos, que limita la utilización de métodos estadísticos. Sin embargo, debe señalarse que, a finales del siglo pasado, comenzaron a desarrollarse nuevos métodos de análisis cualitativos. Desde este punto de vista, al menos, el manejo del método Análisis Cualitativo Comparado (Qualitative



Comparative Analysis –QCA–), podría ser de utilidad para fijar regularidades-causalidades concretas. Además, este tipo de análisis tiene la ventaja de que permite operar no solo con magnitudes económicas, sino también políticas (institucionales) y sociales. Así pues, los nuevos métodos cualitativos abren todo un programa de investigación de gran alcance respecto a la configuración empírica de la teoría de la política económica y pueden permitir también acometer una interpretación más veraz de la realidad.

5. CONCLUSIÓN

En la actualidad se requiere conseguir interpretaciones más veraces de la realidad. En este trabajo se defiende la necesidad, en esta línea apuntada, de esforzarse en crear una teoría de la política económica. Esta no tiene sentido desde la perspectiva de la economía aplicada y tampoco desde ángulos economicistas. Se requiere una introducción plena de los factores políticos, es decir, una real sustantivación de la primera parte de la denominación de política económica. Esto se puede conseguir a través de considerar las distintas fases de la política económica (configuración de la agenda, diseño y aplicación de políticas económicas) y no solo la del diseño. Esta ampliación en el análisis supone utilizar un análisis institucional, diacrónico y comparativo. Esta perspectiva de la construcción de una teoría de la política económica requiere una base analítica empírica que, en las actuales condiciones, puede obtenerse a partir de técnicas de análisis cualitativos sofisticadas. Para concluir, se debe subrayar el carácter abierto de esta teoría de la política económica y no se puede por menos que compartir las consideraciones de Víctor Brugada, el primer catedrático de política económica en España:

Podemos, pues, afirmar la necesidad, por cierto, apremiante, de elaborar una teoría de la política económica, y la posibilidad de realizarlo sin que ello signifique empeño de hacer de ella coto cerrado en el que no puedan admitirse adiciones e innovaciones (Brugada, 1933, p. 16).

Surge la duda sobre si la teoría de la política económica que se atisba puede servir para analizar el futuro, en unas condiciones de cambio tan importantes como en las que nos encontramos, y permitir escapar a la maldición del vuelo del búho de Minerva, es decir, que solo se pueden conocer (teorizar) la realidad, cuando esta ha pasado (en la caída del crepúsculo). Sin embargo, tal como apuntaba Brugada, esta circunstancia no exime del esfuerzo de llevar a cabo esa teorización, además de que parte de sus elementos pueden servir para entender las situaciones futuras e incidir sobre su formación.

RECIBIDO: 12-2-2023; ACEPTADO: 7-3-2023



BIBLIOGRAFÍA

- ACOCELLA, N. (2018). *Rediscovering Economic Policy as a Discipline*. Cambridge University Press.
- ASHLEY, W.J. (1894). Roscher's programme of 1843. *Quarterly Journal of Economics*, 9(1), 99-105. <https://doi.org/10.2307/1883638>.
- BANERJEE, A. y DUFLO, E. (2012). *Repensar la pobreza: Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Taurus.
- BÉNASSY-QUÉRÉ, A., CŒURÉ, B., JACQUET, P. y PISANI-FERRY, J. (2021). *Politique économique*. Boeck Supérieur.
- BIELFELD, J.F. von (Barón) (1767). *Instituciones políticas*. Imprenta de D. Gabriel Ramírez, Madrid (6 tomos).
- BORGH, R. van der (1927). *política económica*. Labor.
- BOULDING, K.E. (1963). *Principios de política económica*. Aguilar.
- BRUGADA, V.P. (1929). Introducción al estudio de la ciencia de la política económica. *Boletín del Laboratorio de Ciencias Económicas* (Escuela Superior Central de Comercio de Madrid), (3), 34-73.
- BRUGADA, V.P. (1933). política económica. Sumarios de las explicaciones del programa. Política económica internacional. *Boletín del Laboratorio de Ciencias Económicas* (Escuela Superior Central de Comercio de Madrid), (7), 5-85.
- CASARES, J. (1984). Interdependencia entre Política y política económica. *Cuadernos Económicos de ICE*, (26), 69-93.
- CUADRADO, J.R. (2015) (dir.). *Política económica. Elaboración, objetivos e instrumentos*. McGraw-Hill.
- JUSTI, J.H.G. von (1784). *Elementos generales de policía*. Eulalia Piferrer.
- FERNÁNDEZ, A., PAREJO, J.A. y RODRÍGUEZ, L. (1989). *política económica*. Editorial AC.
- FERNÁNDEZ, A., PAREJO, J.A. y RODRÍGUEZ, L. (2011). *política económica*. McGraw-Hill.
- GRIMMER-SOLEN, E. (2017). «Alemania. De las ciencias del Estado a la economía moderna», en Barnett, V. (ed.), *Historia del pensamiento económico mundial*. Paraninfo.
- GRUNZEL, J. (1909-1910). *Grundriss der Wirtschaftspolitik* (Fundamentos de política económica) (5 vol.). Alfred Hölder.
- GUAL, P. (1947). *Principios de política económica contemporánea*. Juventud.
- HALL, P. (1993). *El gobierno de la economía. Implicaciones políticas de la intervención estatal en la economía de Gran Bretaña y de Francia*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- JANÉ, J. (1974). Por una estructura operativa política económica. *Revista Española de Economía*, 4 (1), 9-44.
- JANÉ, J. (2016). Conversaciones de Noticias de política económica: Entrevista con José Jané Solá. *Noticias de política económica*, (14), 10-15.
- JOHR, W.A (1958). *Fundamentos teóricos de la política económica*. El Ateneo.
- KOBAYASHI, J. (2001). «Karl Nnies's conception of political economy», en Shionoya, Y. *The German Historical School. The historical and ethical approach to economics*. Routledge, 55-71.
- LINDBLOM, Ch.E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19, 79-88.
- LINDBLOM, Ch.E. (1979). Still Mudding –not ye Through. *Public Administration Review*, 39, 317-336.



- MARSHALL, A. (1957). *Principios de economía*. Aguilar (original de 1890).
- MAZZUCATO, M. (2019). *El valor de las cosas. El valor de las cosas: Quién produce y quién gana en la economía global*. Taurus.
- OLARIAGA, X.A. (1988). Un programa de investigación científica para la Teoría de la política económica. *Cuadernos de Economía*, 16, 93-119.
- PRIBRAM, K. (1986). *Les fondements de la pensée économique*. Economica.
- RAU, K.H. (1826, 1828 y 1832). *Lehrbuch der Politischen Oekonomie* (Manual de economía política) (3 vol.). Winter.
- ROBBINS, L. (1940). *Ensayo sobre naturaleza y significación de la ciencia económica*. FCE.
- SÁNCHEZ, A. (2019). Los manuales de política económica en Europa: Francia. *Noticias de política económica*, (24), 9-12.
- SAY, J.B. (2001). *Tratado de Economía Política*. FCE (original de 1803).
- SERAPHIN, H.J. (1961). *Política económica general*. El Ateneo.
- SONNENFELS, J. von (1787). *Nachal'nyya osnovaniya politsii ili blagochiniya* (Fundamentos de policía y jurisprudencia). Tipografía de la Universidad en N. Novikov (en ruso).
- SPIETHOFF, A. (1952). The «Historical» Character of Economic Theories. *Journal of Economic History*, 12 (2), 131-139. <https://doi.org/10.1017/S0022050700055157>.
- TINBERGEN, J. (1961). *Política económica. Principios y formulación*. FCE.
- TOMÁS, J.A. (1984a). *La política económica en retrospectiva*. Universidad de Valencia.
- TOMÁS, J.A. (1984b). Economía (política), política económica y proceso político-económico. *Cuadernos de Economía*, 12 (35), 493-520. <http://hdl.handle.net/10486/5591>.
- WALTER, E.R. (1950). *De la teoría económica a la política económica*. Aguilar.
- WATSON, D.S. (1965). *Política económica*. Gredos.
- WEBER, A. (1940). *Tratado de Economía Política* (4 vol.). Bosch.
- WEBER, M. (1964). *Economía y Sociedad*. FCE.

POLÍTICA ECONÓMICA Y NUEVOS RIESGOS ECONÓMICOS Y SOCIALES: UNA PROPUESTA CON DOS PILARES

Carlos Ochando Claramunt*
Universidad de Valencia

RESUMEN

El propósito del artículo es realizar una propuesta de política económica sobre dos pilares para afrontar los nuevos (y viejos) retos socioeconómicos (globalización, progreso y cambio tecnológico, cambios demográficos, desigualdad y creciente polarización social y el cambio climático, entre otros). El artículo se centra en una propuesta de política económica con dos pilares: a) el fortalecimiento del estado del bienestar y b) la aplicación de una política de rentas permanente que en el medio y largo plazo permita la subida salarial acorde con el crecimiento de la productividad y, por consiguiente, mejore la distribución primaria de la renta en nuestro país.

PALABRAS CLAVE: estado del bienestar, desigualdad, política de rentas, política económica.

ECONOMIC POLICY AND NEW ECONOMIC AND SOCIAL RISKS: A PROPOSAL WITH TWO PILLARS

ABSTRACT

The purpose of the article is to make an economic policy proposal on two pillars to face the new (and old) socioeconomic challenges (globalization, progress and technological change, demographic changes, inequality and growing social polarization and climate change, among others). The article focuses on an economic policy proposal with two pillars: a) the strengthening of the welfare state and b) the application of a permanent income policy that in the medium and long term allows wage increases in line with productivity growth and, consequently, improve the primary distribution of income in our country.

KEYWORDS: welfare state, inequality, income policy, economic policy.

1. EL RETO DE LOS NUEVOS RIESGOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

Las transformaciones económicas y sociales que se están produciendo en las sociedades contemporáneas son abrumadoras. Estas aceleradas transformaciones económicas y sociales están planteando nuevos retos y desafíos. Además, estos desafíos coinciden con importantes cambios en los valores éticos y políticos imperantes (valores poco solidarios, valores contra la legitimidad del gasto social y las políticas fiscales redistributivas, nuevos populismos, auge de partidos xenófobos y de extrema derecha, etc.). Valores que imperan desde los años ochenta del siglo pasado. Entre los cambios económicos y sociales que plantean nuevos riesgos sociales podemos enumerar los siguientes (Liddle y Latham, 2010): la globalización de las economías; el progreso y cambio tecnológico; los cambios demográficos; las transformaciones estructurales del mercado de trabajo; la crisis del modelo «familiarista» de bienestar y el nuevo papel de las mujeres; la desigualdad creciente y la nueva polarización social y el cambio climático, la escasez de recursos energéticos y el deterioro medioambiental.

Aunque en el momento presente existe un proceso de replanteamiento del proceso de globalización neoliberal que comenzó en los años ochenta del siglo pasado, cierto es que persisten rasgos estructurales en las economías capitalistas de este modelo de globalización económica. La apertura comercial exterior de las economías en las últimas décadas ha sido verdaderamente vertiginosa. La globalización ha implicado una creciente internacionalización de las actividades económicas (explicada, en parte, por la reducción de los costes de transporte y la caída de los costes de las comunicaciones) y de los capitales. El modelo de globalización neoliberal imperante en las últimas décadas ha conllevado nuevos fenómenos económicos como la gradual liberalización comercial, cambios en las condiciones de la demanda, mayores y nuevas formas de competencia internacional entre empresas y países, el incremento de los flujos comerciales, la deslocalización de la producción, la incorporación de los trabajadores no cualificados provenientes de los países emergentes, el alargamiento e internalización de las cadenas de valor, etc. Todos estos cambios estructurales modifican la estructura de costes de las empresas y obligan a una permanente adaptación a las nuevas exigencias de la competencia internacional. Muchos autores han visto en este modelo de globalización neoliberal la principal causa del aumento de la desigualdad en los países desarrollados.

Por otro lado, las nuevas tecnologías están transformando los modelos de producción y consumo en las sociedades desarrolladas (incorporación de tecnologías intensivas en capital, incremento de la inversión en tecnologías de la información y de la comunicación, nuevas preferencias de los consumidores, mayor importancia del capital humano, obsolescencia rápida de las capacidades laborales, etc.). Las formas

* Profesor titular del Departamento de Economía Aplicada –Política Económica–. Universidad de Valencia *E-mail*: carlos.ochando@uv.es.

de organización empresarial se ven afectadas por cambios estructurales importantes. Se produce una mayor descentralización productiva empresarial y una creciente importancia de la tecnología y de aquellos componentes ligados a la investigación, desarrollo e innovación (I + D + i).

Estas nuevas formas de producción han supuesto un cambio de modelo productivo importante: del tradicional fordismo hemos transitado a un modelo de «especialización flexible» en el que la innovación continua, la flexibilidad en la adaptación a los cambios y la incorporación de nuevo progreso tecnológico juegan un papel muy relevante.

Este cambio tecnológico y la rápida digitalización de las economías plantean nuevos retos importantes en cuestiones sociales como la destrucción de los empleos tradicionales, la distribución del trabajo a lo largo de la vida, la adaptación de las cualificaciones a los avances tecnológicos, la reducción de la jornada laboral, etc. Algunos informes ven en este cambio tecnológico otra de las principales causas del incremento de la desigualdad económica en las sociedades desarrolladas. El principal reto que supone el progreso técnico es la transición a una economía de servicios y del conocimiento en la que el capital humano y la formación a lo largo de la vida va a constituir un pilar esencial en las trayectorias vitales de las personas.

También el cambio demográfico supone un reto económico y social de primera magnitud para el diseño de las políticas públicas del futuro. Sin duda uno de los retos a los que se enfrenta la política económica es la estructura demográfica. Las proyecciones futuras no dejan margen de duda: avanzamos hacia sociedades más envejecidas en un futuro ya muy próximo. El envejecimiento de la población somete, especialmente a los sistemas de pensiones públicos, a una presión financiera considerable. El fenómeno del envejecimiento tiene efectos económicos y sociales importantes como son el aumento de la población pasiva, la degradación continua en la relación entre cotizantes y pensionistas, el descenso de la fecundidad y el aumento de la esperanza de vida. Esta tendencia al envejecimiento de la población, con el consiguiente aumento continuo de la longevidad, obliga a replantear, en ocasiones, los sistemas de financiación públicos y alargar la vida activa retrasando la edad de jubilación. Además, en el caso español, la jubilación de los *baby boomers* a partir del 2023-2024 someterá al sistema público a una mayor presión financiera.

El envejecimiento de la población tiene también consecuencias estructurales sobre nuestras economías como es una tendencia a un bajo crecimiento de la productividad. Todo ello afecta al patrón estructural de la distribución de la renta de la economía y contribuye a lo que, según algunos economistas, se denomina el «estancamiento secular» al que parecen estar abocadas las economías europeas más desarrolladas.

Simultáneamente, los cambios y transformaciones estructurales del mercado de trabajo en las economías desarrolladas son muy importantes y también tienen un carácter estructural. Entre ellos:

- a) la disminución del empleo;
- b) la segmentación/dualidad del mercado de trabajo (con especial referencia al trabajo a tiempo parcial y sus efectos futuros en las prestaciones sociales);



- c) el aumento de las desigualdades salariales y la polarización de los salarios entre los trabajadores cualificados y los no cualificados;
- d) la incorporación cada vez más tardía de los jóvenes al mercado de trabajo y la mayor tasa de desempleo juvenil;
- e) la incorporación progresiva de las mujeres al mercado de trabajo;
- f) el aumento del excedente empresarial y mayor concentración de las rentas de capital;
- g) la desregulación, liberalización y flexibilidad del mercado de trabajo;
- h) el debilitamiento del poder de negociación de los trabajadores y sindicatos; e
- i) el incremento de los flujos inmigratorios procedentes de los países en vías de desarrollo en un contexto de aumento global de la población.

Finalmente, el cambio climático es hoy una realidad indiscutible, dependiendo de la capacidad y voluntad política que tengamos para tomar medidas drásticas, seremos capaces de minimizar los efectos y aumentar la capacidad de resiliencia de las sociedades. Los efectos del mismo –que son globales– han sido ampliamente descritos: aumento de la temperatura, disminución de recursos hídricos, pérdida de biodiversidad, deshielo, inundaciones, desertización, aumento de plagas, pérdida de cosechas, etc. Las consecuencias sobre la economía, la producción de alimentos y la salud de las personas son muy importantes y graves.

Tales consecuencias se sufrirán de forma desigual, siendo las personas pobres las más vulnerables. La desertización, la falta de agua dulce y la falta de tierras cultivables puede provocar una gran crisis alimentaria y el aumento de las hambrunas. El sur de Europa, especialmente, verá disminuir la producción agrícola y ganadera por las sequías y la falta de agua. El cambio climático puede ocasionar nuevas tragedias humanas que acaben teniendo consecuencias sobre los modelos de protección social europeos. Aunque el término de «refugiado climático» no está contemplado por el derecho internacional, lo que parece claro es que el número de personas forzadas a migrar por razones medioambientales irá en aumento y se sumará a los migrantes por conflictos bélicos o persecuciones por cuestiones de raza, religión, etc.

2. EL PRIMER PILAR DE POLÍTICA ECONÓMICA: EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DEL BIENESTAR

El estado del bienestar tiene dos pilares básicos: la Seguridad Social (transferencias monetarias) y la prestación de servicios públicos en especie (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, etc.). También existe un consenso alto entre los estudiosos en sintetizar los objetivos principales que persigue el estado del bienestar en los tres siguientes: 1) la seguridad económica, 2) la mayor igualdad en la distribución de la renta o reducir la desigualdad económico-social y 3) la eliminación o reducción de la pobreza (integración social de los excluidos).

El estado del bienestar es un instrumento nuclear en la resolución de los «antiguos» y «nuevos» riesgos económicos y sociales a los que se enfrentan nuestras sociedades. Y lo es porque el fortalecimiento del estado del bienestar tiene efectos

positivos sobre tres objetivos de política económica deseables: 1) el crecimiento económico, 2) la reducción de la desigualdad y 3) la creación de empleo.

2.1. ESTADO DEL BIENESTAR Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Numerosos estudios teóricos y empíricos llegan a la conclusión de que la desigualdad en la distribución de la renta está negativamente correlacionada con la eficiencia económica y el crecimiento económico a largo plazo o, lo que es lo mismo, que una mejora en la distribución de la renta contribuye a favorecer positivamente la eficiencia económica y el crecimiento económico a largo plazo. Hasta el propio FMI ha llegado a aceptar que la desigualdad económica y el crecimiento insostenible son las caras de una misma moneda y que una reducción de la desigualdad tiene efectos positivos sobre el crecimiento económico (Berg y Ostry, 2011; Ostry, Berg y Tsangarides, 2014). En resumen, el estado del bienestar no se mostraría tan disfuncional con el crecimiento económico como algunas corrientes de pensamiento económico liberal pretenden plantear. Y ¿por qué? El argumento fundamental es que el estado del bienestar puede generar efectos positivos sobre los incentivos económicos, la eficiencia económica y el crecimiento económico (Bandrés, 2014). Explicaremos algunos argumentos que refuerzan esta tesis:

- a) Una mayor desigualdad aumenta la probabilidad de inestabilidad política y conflicto social, ampliando la incertidumbre sobre la garantía de los derechos de propiedad y la calidad de las instituciones, con los consiguientes efectos negativos sobre la inversión y el crecimiento económico. Por tanto, una mayor equidad permite una mayor estabilidad política y social del sistema democrático, condición previa para el crecimiento económico.
- b) Una mayor desigualdad genera una mayor demanda de políticas redistributivas que reducen la inversión y la tasa de crecimiento («tesis de la redistribución endógena»). Una extrema desigualdad puede sesgar la política tributaria, o bien hacia planteamientos más populistas, con lo que introduciría distorsiones y desincentivos que merman el crecimiento económico (Alesina y Rodrik, 1994; Persson y Tabellini, 1994), o bien hacia los intereses de los grupos de mayor nivel de renta, lo cual también puede provocar un menor crecimiento económico.
- c) La reducción de la desigualdad aumenta la confianza y/o el capital social, aspectos nucleares del desarrollo y crecimiento económico.
- d) Las políticas públicas corrigen fallos del mercado e internalizan efectos externos (positivos y negativos) que el intercambio libre del mercado no considera, lo que resulta muy positivo para la toma de decisiones económicas de los agentes privados. Por ejemplo, la intervención pública permite la corrección de las imperfecciones en el mercado de capitales. En presencia de mercados de capitales imperfectos, una mayor desigualdad impide o limita la inversión en capital humano (especialmente, en salud y educación) de quienes no superan un determinado umbral de ingresos, disminuyendo el capital



humano agregado y con él la tasa de crecimiento económico y la productividad. La mayor equidad distributiva puede facilitar un mejor acceso al crédito y a la información de los hogares pobres, aumentando las oportunidades para que hagan inversiones productivas (Galor y Zeira, 1993).

- e) Finalmente, existen externalidades positivas del gasto público en bienes sociales o preferentes sobre la productividad y la movilidad de la fuerza de trabajo y esto es fundamental para incrementar la competitividad en los mercados internacionales e impulsar el desarrollo económico y el cambio tecnológico. Así mismo, la reducción de la pobreza y un mayor nivel de desarrollo humano (en términos de educación, salud y nutrición) elevan la productividad de la fuerza de trabajo y estimulan el proceso de innovación en la economía.

2.2. ESTADO DEL BIENESTAR Y DESIGUALDAD

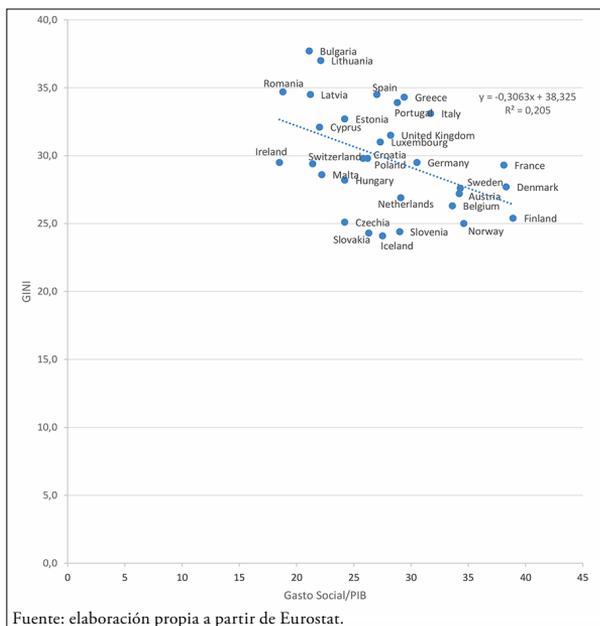
Desde principios de los años ochenta, la evidencia empírica demuestra que la desigualdad ha aumentado en una gran mayoría de países, a pesar del crecimiento económico (Milanovic, 2012; Stiglitz, 2012; Piketty, 2014). El incremento de la desigualdad ha sido especialmente importante en los países de la UE, en los cuales la desigualdad ha aumentado por encima de la media de los países de la OCDE (Bonesmo, 2012). Las causas del crecimiento de la desigualdad son múltiples y multidimensionales. Desde el punto de vista económico, podemos citar algunas que nos parecen relevantes:

- a) los cambios estructurales en las economías (recomposición sectorial, incremento en la movilidad del trabajo y el capital, cambios en la eficiencia en la asignación de los recursos, etc.) (Moral y Genre, 2007);
- b) el crecimiento desregulado del sector financiero (financiarización y deriva especulativa de la inversión, desregulación de los mercados financieros, «capitalismo conducido por las finanzas», etc.) (Hein, 2011); y
- c) los cambios en las políticas económicas y sociales (reformas fiscales favorables a las rentas altas, cambios en la regulación macroeconómica, pérdida de la capacidad redistributiva de las políticas sociales, etc.).

No solo está creciendo la desigualdad, sino que aparecen nuevas formas de pobreza, marginación y precariedad (perdedores de la globalización, desplazamiento de la pobreza, nuevos colectivos en dificultades como jóvenes, mujeres, familias monoparentales, pobreza infantil, personas no cualificadas, etc.).

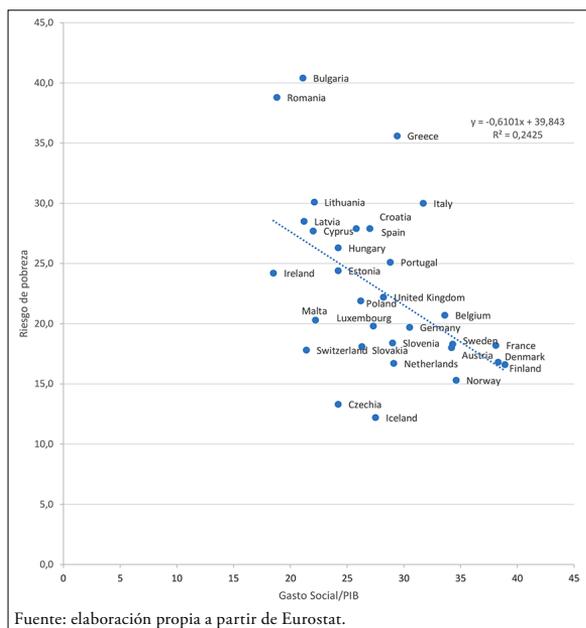
¿Sigue siendo el estado del bienestar un instrumento eficaz contra la desigualdad? Los gráficos 1 y 2 parecen validar esta tesis. Los países con mayor gasto social obtienen mejores resultados en términos de reducción de la desigualdad y de tasa de pobreza.

Los efectos obtenidos del estado del bienestar sobre la desigualdad dependen del modelo o régimen que se haya conformado institucionalmente en cada país. En definitiva, en la obtención de los resultados deseados «la política importa». Las



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat.

Gráfico 1. Desigualdad e intensidad del gasto social 2016.



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat.

Gráfico 2. Tasa del riesgo de pobreza e intensidad del gasto social 2016.



políticas, las regulaciones públicas nacionales, las instituciones de cada país, las normas sociales y los sistemas de protección social tienen una influencia determinante.

Existe bastante evidencia empírica que muestra que el modelo o régimen de bienestar explica bien el diferente grado o índice de redistribución que alcanzan los países. Así, los modelos nórdico, anglosajón y continental son los que alcanzan mayores niveles de redistribución de sus políticas sociales, mientras menos redistributivos se muestran los países mediterráneos, los países bálticos y algunos países de la Europa Central y del Este (Ochando y Albert, 2017). Por tanto, el modelo de estado del bienestar explica bien los niveles iniciales de la desigualdad de los países y sigue explicando los niveles absolutos de desigualdad entre los diferentes países¹.

En el caso español, el estado del bienestar siempre ha sido poco redistributivo (incluso antes de los recortes y las políticas de austeridad). Una de nuestras debilidades del estado del bienestar es su escasa capacidad redistributiva frente a otros países europeos.

Durante el largo periodo de crecimiento económico entre 1995-2007, las políticas redistributivas fueron menos intensivas, con el consiguiente menor efecto redistributivo del gasto público social. Se produjo una caída sustancial en el índice de redistribución. Y esta tendencia se ha agravado con las sucesivas crisis económicas: la crisis financiera del 2008, la crisis pandémica de la covid-19 y la crisis provocada por la guerra en Ucrania.

2.3. ESTADO DEL BIENESTAR Y EMPLEO

Una de las causas del alto desempleo español es el escaso desarrollo de los servicios públicos vinculados al estado del bienestar. Se trata de una «anormalidad» de nuestro país que explica el alto desempleo, su menor efecto redistributivo y la mayor desigualdad frente a otros países europeos. El sector público es clave, tanto por la regulación como por la creación de puestos de trabajo. Como es sabido, estamos muy por debajo en empleo público respecto a otros países desarrollados en sectores como educación, sanidad y servicios sociales. La potenciación de estos servicios sociales públicos –pilares centrales del estado del bienestar– tendría un efecto claramente dinamizador sobre nuestra economía. Existe una evidencia empírica abrumadora al respecto.

A diferencia de autores liberales, pensamos que el estado del bienestar no es la causa de las crisis económicas, sino que favorece, y no dificulta, las salidas sosten-

¹ Sin embargo, a partir de la crisis financiera del 2008, constatamos que la mera pertenencia a un modelo de estado del bienestar no explica del todo la diferente evolución o tendencia que ha tenido la desigualdad en cada uno de los países europeos. Es decir, la desigualdad no se ha movido en la misma dirección en todos los países de un mismo modelo, lo cual parece indicar que, además del modelo de estado de bienestar al que pertenece cada país, juegan otros factores (económicos, políticos y/o sociales) que explican los cambios de la desigualdad. Véase el citado trabajo de Ochando y Albert (2017).

nibles y sólidas a las mismas. No es cierto que aquellos países que han desarrollado más extensamente el estado del bienestar muestren peores resultados en términos económicos. Todo lo contrario. Los países con fuertes estados del bienestar obtienen mejores resultados en términos de desempleo, crecimiento económico, inflación, productividad y competitividad. Lo cual no quiere decir que no tengan necesidad de reformar de forma periódica, dinámica e innovadora sus políticas sociales.

El estado del bienestar puede ser un instrumento eficaz en la lucha contra el desempleo. Varios argumentos nos ayudan a comprender esta afirmación. El primero es que el gasto social ayuda a mantener alto y estable el consumo y la demanda agregada interna, en la medida en que las prestaciones van dirigidas a grupos con alta propensión al gasto, lo que hace innegable el carácter anticíclico de las prestaciones sociales y sus consecuencias estabilizadoras sobre el ciclo económico. Por tanto, la expansión del gasto público y, en concreto, del gasto público social tiene un impacto positivo (directo e indirecto) en la creación de empleo (público y privado).

Por otro lado, el estado del bienestar impulsa sectores y actividades económicas potencialmente creadoras de empleo (público y privado). Los servicios sociales y de atención personalizada (personas mayores, dependientes, menores, etc.) son sectores con un crecimiento potencial del empleo muy importante en los próximos años, sobre todo, en países como España, donde estos servicios sociales están claramente infradesarrollados. La potenciación de estos servicios sociales públicos, pilares centrales del estado del bienestar, tendría un efecto claramente dinamizador sobre la economía y tendría dos consecuencias importantes sobre el empleo: a) directo, ya que representan un porcentaje importante del empleo creado en el sector de servicios, y b) indirecto, ya que permiten aumentar la participación femenina en el mercado de trabajo.

Este segundo efecto indirecto es clave en nuestro país. El empleo público (y privado) en la economía de los cuidados (servicios sociales, infancia, dependencia, sanidad, etc.) tiene efectos altamente positivos sobre el mercado de trabajo como son la mejora la conciliación de la vida laboral y familiar, el aumento la tasa de actividad y la ocupación femenina, el fortalecimiento del sistema de pensiones, el aumento de los ingresos fiscales y la modernización del tejido productivo.

2.4. ESTADO DEL BIENESTAR Y LAS NUEVAS ACCIONES ESTRATÉGICAS

¿En qué puede estar basada esta nueva arquitectura del estado del bienestar en el siglo XXI? Las nuevas acciones estratégicas del estado del bienestar están justificadas por la aparición de los nuevos riesgos y por una cierta incapacidad de la vieja arquitectura del estado del bienestar tradicional en dar una respuesta eficaz e innovadora a los mismos.

Este «nuevo estado del bienestar» ha recibido diferentes denominaciones según los diferentes autores que han intentado redefinirlo: «estado de inversión social», «estado social activo», «estado social inversor», «tercera vía» o, a veces y de manera simplificada, «sociedad del bienestar». Otros autores hablan de «estado dinamizador» con un nuevo «pilar de la emancipación» (Mulas-Granados, C., 2010,



CUADRO I. MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÓMICA CONTRA LA DESIGUALDAD

	¿En qué fase de la economía interviene la política?			
	PREPRODUCCIÓN	PRODUCCIÓN	POSPRODUCCIÓN	
¿Qué clase de desigualdad nos preocupa?	Inferior	Políticas asistenciales (sanidad, educación, renta básica universal)	Salario mínimo, garantías laborales	Transferencias sociales (p. j., crédito tributario por ingresos del trabajo); macropolíticas de pleno empleo
	Media	Gasto público en educación superior	Política de «empleos de calidad»; relaciones industriales y leyes laborales; juntas salariales sectoriales; acuerdos comerciales; políticas de innovación; propiedad de los empleados	Redes de seguridad; políticas de seguros sociales
	Superior	Impuestos de sucesiones	Regulaciones, leyes antimonopolio	Impuesto sobre el patrimonio

Fuente: Blanchard y Rodrik (2022).

p. 60). En él se incluirían las respuestas a estas nuevas situaciones de vulnerabilidad y riesgos que el nuevo estado del bienestar debería atender: familias monoparentales, la emancipación de los jóvenes, los problemas de integración laboral en la madurez (55 a 64 años), los parados de larga duración y en riesgo de exclusión, etc.

Este planteamiento conecta con la estrategia de la «predistribución» y de «inversión social». Desde esta literatura económica y sociológica se defiende la necesidad de repensar la función social del Estado, rediseñándolo hacia un estado del bienestar «preventivo», «proactivo» que enfatice en la inversión en el capital humano y que haga frente a los nuevos riesgos sociales por medio de una mayor inversión social (Zalakain y Barragué, 2017)². El cuadro I es un buen punto de partida de las políticas redistributivas que puede desarrollar el Estado. Blanchard y Rodrik (2022) distinguen las actuaciones en tres ámbitos: preproducción, producción y posproducción.

El cuadro II muestra, más específicamente, las actuaciones del estado del bienestar para corregir las desigualdades de renta y riqueza. Como podemos observar en el cuadro II, el Estado puede articular dos tipos de intervenciones de carácter distributivo: *ex ante* (políticas predistributivas de inversión social) y *ex post* (redistribución de la renta disponible por medio de impuestos y gasto público).

² Estos planteamientos tienen un peligro claro: el sesgo liberal hacia un rediseño basado en una mayor individualización, activación y flexibilización de las relaciones laborales, el énfasis en la empleabilidad y el emprendimiento como herramientas ante la falta de empleo (y empleo de calidad) y una mayor condicionalidad de las políticas sociales. Ese es el peligro que debemos evitar en el discurso de la «predistribución».



CUADRO II. TIPO DE DISTRIBUCIÓN: LA INVERSIÓN SOCIAL Y LA POSTDISTRIBUCIÓN

	TIPO DE DISTRIBUCIÓN	
	EX ANTE	EX POST
Estado	<p><i>Inversión social</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Mayor educación pública y fomento de la inversión en capital humano a lo largo de toda la vida de un individuo – Políticas activas de empleo – Flexiseguridad y jubilación flexible – Mayor empleo público – Capital básico y <i>baby bonds</i> – Mayor inversión social para la infancia (red pública de guarderías de 0 a 3 años) – Políticas de conciliación del tiempo de trabajo y tiempo de cuidados – Aceptación de la inmigración y fomento de su integración social – Políticas de apoyo a la familia activa – Inversión en servicios sociales 	<p><i>Postdistribución redistributiva</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Desarrollo y universalización del Estado del bienestar – Reforma fiscal justa y eficiente

Fuente: basado en Ochando (2020).

De manera más concreta, ¿cuáles podrían ser algunas de las nuevas acciones estratégicas del estado del bienestar en el futuro? Siguiendo a autores como Esping-Andersen y Palier (2010), Esping-Andersen, Gallie, Hamerijck y Myles (2002) y Liddle y Latham (2010), algunas líneas estratégicas podrían ser las siguientes:

- a) mayor inversión social en la infancia para romper la herencia social y la transmisión intergeneracional de la pobreza,
- b) fomento de la inversión en capital humano en todo el ciclo vital (educación continua para la economía del conocimiento e incremento de la formación y el reciclaje profesional),
- c) mercados laborales flexiseguros para todos,
- d) flexibilización del ciclo de vida (la jubilación retrasada y flexible, nuevas combinaciones entre ocio y trabajo, etc.) y
- e) aceptación de la inmigración y fomento de su integración a través de la participación.

Es, por consiguiente, necesario un cierto replanteamiento de la arquitectura del estado del bienestar para reforzar su capacidad redistributiva y afrontar nuevos retos en el futuro. En el caso de nuestro país, es urgente el fortalecimiento del estado del bienestar en una triple dirección:

- a) el fortalecimiento de los sistemas públicos de sanidad (empleo público de calidad; mejora de la financiación, aumento de la cobertura sanitaria, eliminar copagos sanitarios, etc.),
- b) reforzar la capacidad redistributiva de las políticas sociales (aumento del gasto público social, sistema universal de protección a las familias con hijos,



- reducir la fragmentación y aumentar la cobertura del sistema de garantía de ingresos, mejorar los mecanismos redistributivos en las pensiones públicas, becas escolares; renta básica, etc.) y
- c) la atención a los «nuevos riesgos sociales» (digitalización de la economía; familias monoparentales, pobreza infantil, nuevas formas de exclusión social y precarización, crisis del modelo de familia tradicional; brecha de género, etc.).

Finalmente, ante el reto del cambio climático, las medidas necesarias para hacer frente a estos desafíos requieren un cambio en el modelo productivo y de consumo que implique una reducción de los recursos utilizados para producir bienes de consumo y una disminución de los residuos generados, así como un sistema de cultivo basado en técnicas tradicionales que disminuya los impactos y facilitar el acceso a la tierra de las comunidades como medida imprescindible para luchar contra la pobreza extrema. Luchar contra el cambio climático es también una lucha contra la desigualdad, la pobreza y por la soberanía alimentaria. En la misma lucha por el cambio climático se encuentra la oportunidad de un cambio de modelo productivo y de consumo mucho más sostenible y humano que el actual.

3. UN SEGUNDO PILAR DE POLÍTICA ECONÓMICA: UNA POLÍTICA DE RENTAS PERMANENTE

El retorno de la inflación en las economías desarrolladas ha supuesto también el retorno de un viejo instrumento de control de la inflación. Se trata de la política de rentas. Las políticas de rentas fueron muy utilizadas en los países desarrollados en el largo periodo de crecimiento económico comprendido desde la II Guerra Mundial hasta la primera crisis del petróleo, teniendo como objetivo prioritario la estabilidad de precios. Nuevamente, la actual subida de la inflación –y el riesgo a una nueva situación de estanflación económica– ha puesto en la agenda política y social la necesidad de alcanzar un pacto de rentas que, además de instrumento de control de la inflación, facilite una salida más equitativa de la crisis económica.

El principal objetivo de las políticas de rentas siempre ha sido la estabilización económica, priorizando el control de las tensiones inflacionistas. También la mejora de la distribución de la renta puede haber conformado el conjunto de objetivos de la política, cuando menos, a nivel retórico y/o teórico. Es decir, un buen diseño de la política de rentas puede contribuir a la resolución del conflicto distributivo que, no lo olvidemos, está en el núcleo del proceso inflacionista.

Con estos objetivos, la política de rentas ha pretendido el control de la inflación (de costes y beneficios), regulando el crecimiento de las rentas a través de la aplicación de criterios *ex ante* (antes de la formación de las rentas) y/o mediante el cambio del sistema de negociación de los salarios. Ambos instrumentos se dirigen a la quiebra de las expectativas inflacionistas. La operativa es la siguiente: el gobierno establece una meta de inflación y los representantes sindicales y empresariales establecen una «norma salarial» compatible con el objetivo de inflación. Sería deseable que –junto a esa norma salarial– se establecieran otros criterios de control para

otro tipo de rentas no salariales, ya que ello, no solo facilitaría el necesario consenso social para legitimar el pacto de rentas, sino que permitiría alcanzar resultados distributivos más justos.

3.1. UNA POLÍTICA DE RENTAS (COYUNTURAL) EN EL CORTO PLAZO: EL OBJETIVO DEL CONTROL DE LA INFLACIÓN

En nuestra opinión, en la situación actual de persistencia de las presiones inflacionistas, es deseable articular una política de rentas «amplia» sustentada en dos pilares:

- a) un pilar corporativo (negociación colectiva entre sindicatos y organizaciones empresariales) y
- b) un pilar público (intervención estatal).

El pilar corporativo de la política de rentas es el resultado de la negociación de los principales agentes sociales (sindicatos y organizaciones empresariales) y el gobierno. Toda política de rentas institucionaliza algún tipo de cooperación voluntaria entre los grupos de interés socioeconómico organizado y el gobierno para negociar centralizadamente el crecimiento de sus rentas alrededor de los objetivos globales de la política económica (control de la inflación) que diseña el propio gobierno. Este pilar corporativo de la política de rentas debería desarrollarse en un doble sentido: reforzar la negociación colectiva y determinar una norma salarial óptima (con carácter plurianual) que permita recuperar la pérdida inicial de poder adquisitivo de los salarios³.

El segundo pilar público de la política de rentas concede al Estado un papel protagonista en la contribución a una mejor distribución de la renta y en poner los medios paliativos de la subida de los precios (especialmente, para las familias más vulnerables). El Estado puede contribuir a la articulación de una política de rentas desde cinco ámbitos diferentes: a) el aumento del SMI, b) el establecimiento de la norma de crecimiento salarial para los empleados públicos, c) el control de precios, d) los impuestos y e) las políticas sociales.

³ Además, nuestro país debe impulsar el diálogo social a nivel sectorial para aspectos relacionados con la estructura productiva. La transformación tecnológica (por ejemplo, la introducción de robots y la digitalización) se debe introducir en las empresas en un contexto del diálogo social porque es ahí donde mejor se pueden plantear los costes del ajuste, la necesidad de formación de los nuevos puestos, las categorías profesionales, etc.



3.2. UNA POLÍTICA DE RENTAS (PERMANENTE) EN EL MEDIO Y LARGO PLAZO: LA MEJORA DE LOS SALARIOS Y UNA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA MÁS EQUITATIVA

La conveniencia de alcanzar acuerdos sobre la distribución de las rentas se daría incluso en un escenario de disminución de la inflación. Con inflación o sin ella, es necesario alcanzar acuerdos sobre un reparto más equitativo de la distribución primaria de la renta. Por tanto, aunque tiene un tratamiento coyuntural mientras persista la inflación, un pacto de rentas debería tener un carácter permanente con el objetivo de mejorar la distribución funcional de la renta de la economía española.

En nuestra opinión, cuando se consiga controlar la inflación, la política de rentas debería orientarse en recuperar el poder adquisitivo de los salarios en dos o tres años. La pérdida del poder adquisitivo de los salarios ha sido importante desde el comienzo de la inflación. Por tanto, la política de rentas debe instrumentalizarse para alcanzar una mejora de los salarios en la economía. Es decir, una política de rentas –garantizando la estabilidad de precios– que contribuya a la recuperación del poder adquisitivo perdido y una distribución funcional de la renta más equitativa.

Recordemos que las economías desarrolladas pueden seguir dos modelos o regímenes de crecimiento económico:

- a) régimen de demanda basado en los ingresos (*wage-led*) y
- b) régimen de demanda basado en las ganancias (*profit-led*).

El régimen de demanda basado en los ingresos ha estado basado en el aumento de los salarios o *wage-led* (un aumento en la participación salarial conduce a un aumento de la demanda agregada) y/o en el endeudamiento (*debt-led*) (modelo basado en la «financiarización», en el que el endeudamiento de las familias es lo que impulsa el aumento del consumo y la demanda agregada).

Existe ya bastante evidencia empírica que avala esta teoría. Onaran (2013) demostró que el efecto de un cambio en la participación de los salarios en la renta nacional sobre el crecimiento económico no es homogéneo en los países del G20: una disminución de los salarios en la distribución de la renta conduce a un crecimiento más bajo en la zona euro, Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Estados Unidos, Turquía y Corea, mientras estimula el crecimiento económico en países como Canadá, Australia, Argentina, México, China, India y Suráfrica. También, Obst, Onaran y Nikolaidi (2017) demuestran que para el conjunto de la zona euro-15, un 1% de incremento del porcentaje de renta salarial sobre la renta nacional incrementaría el PIB en un 1,64%. Además, los países de la zona euro que muestran tener un mayor impacto positivo de una caída de los beneficios sobre la renta nacional ajustada sobre el crecimiento económico serían, según el estudio, Grecia, Alemania y España. Nuestro país, claramente, se comporta como una economía *wage-led* (Álvarez, Uxó y Febrero, 2019; Ochando y Albert, 2021).

La mayoría de las propuestas de política económica, que parten de este enfoque teórico, pasan por ligar de una manera más estrecha el crecimiento de los salarios con la productividad del trabajo a medio y largo plazo. La necesidad de articular

una nueva política de rentas que impulse un mayor crecimiento salarial a medio y largo plazo se sustenta en tres argumentos fundamentales:

- 1) un mayor crecimiento salarial contribuiría reducir la desigualdad, la pobreza y mitigaría el fenómeno de los «trabajadores pobres» (muy extendido y en crecimiento en nuestro país),
- 2) garantizaría un crecimiento suficiente de la demanda agregada y, por tanto, impulsaría el crecimiento económico y la creación de empleo y
- 3) si la política de rentas es coordinada a nivel europeo, aplicando lo que algunos autores han llamado una «regla de oro salarial», contribuiría a alcanzar algunos objetivos deseables como es evitar que los *shocks* exógenos dentro de la Unión Europea se resuelvan con ajustes en los niveles de competitividad entre los países miembros.

4. CONCLUSIONES

Este breve trabajo pretende realizar una propuesta de política económica con dos pilares fundamentales: el fortalecimiento del estado del bienestar y una política de rentas permanente. Especialmente pertinentes son estas políticas en el caso de nuestra economía española. Consideramos que cualquier política económica futura debe incorporar estas dos piezas para afrontar los nuevos riesgos económicos y sociales. Estos riesgos derivan de cinco profundas transformaciones económicas que tienen una naturaleza estructural en nuestras economías: la globalización (y el consiguiente replanteamiento actual del proceso que puede gobernar su futuro), el progreso y cambio tecnológico, los cambios demográficos, la desigualdad y la creciente polarización social y el cambio climático.

Para afrontar los riesgos derivados de estas transformaciones económicas y sociales, en primer lugar, se propone el reforzamiento de las políticas públicas constitutivas del estado del bienestar. Existe evidencia de que la extensión del estado del bienestar tiene efectos positivos sobre otros objetivos de política económica como son el crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y la creación de empleo (público y privado).

En segundo lugar, se propone una política de rentas permanente con dos horizontes temporales distintos: a corto plazo y a medio y largo plazo. A corto plazo, la política de rentas debe estar supeditada al control de la inflación. Para ello se propone una política de rentas «amplia» con dos pilares: un pilar corporativo (la negociación colectiva entre sindicatos y organizaciones empresariales) y un pilar público con intervenciones activas del Estado. Este último pilar se podría desarrollar a partir de cinco instrumentos: el aumento del salario mínimo interprofesional, el establecimiento de una norma de crecimiento salarial para los empleados públicos, el control de algunos precios, el establecimiento de algunos impuestos que graven beneficios extraordinarios de algunas empresas y las políticas sociales.

A medio y largo plazo, se propone una política de rentas que aumente los salarios y contribuya a una distribución de la renta más equitativa en nuestro país.



En este sentido, una estrategia básica consiste en volver a ligar de una manera más estrecha el crecimiento de los salarios con la productividad del trabajo a medio y largo plazo. Debemos considerar que la economía española se comporta como una economía *wage-led*, es decir, liderada por los ingresos o por la demanda interna. Por tanto, una mejora de los salarios a medio y largo plazo puede contribuir a un crecimiento económico más sostenible y sólido en el futuro; además, y como parece más que evidente, reducir nuestra alta tasa de desigualdad de renta y riqueza en comparación con las principales economías europeas desarrolladas.

RECIBIDO: 1-2-2023; ACEPTADO: 1-3-2023



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALESINA, A. y RODRIK, D. (1994). Distributive Politics and Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 109 (2), 465-490. <https://doi.org/10.2307/2118470>.
- ÁLVAREZ, I., UXÓ, J. y FEBRERO, E. (2019). Internal Devaluation in a Wage-led Economy: The Case of Spain. *Cambridge Journal of Economics*, 43 (2), 335-360. <https://doi.org/10.1093/cje/bey027>.
- BANDRÉS, E. (2014). Desigualdad, redistribución y crecimiento. *Cuadernos de Información Económica*, 240, 6978. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUN-CAS_CIE/240art09.pdf.
- BLANCHARD, O. y RODRIK, D. (2022). *Combatiendo la desigualdad*. Ed. Deusto.
- BERG, A.G. y OSTRY, J.D. (2011). Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin? *I.M.F. Staff Discussion Note* April 8. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf>.
- BONESMO, K. (2012). Income Inequality in the European Union. *Economics Department Working Papers* OCDEE 952. <https://doi.org/10.1787/18151973>.
- ESPING-ANDERSEN, G., GALLIE, D., HAMERIJCK, A. y MYLES, J. (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. y PALIER, B. (2010). *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*. Ariel.
- GALOR, O. y ZEIRA, J. (1993). Income distribution and Macroeconomics. *Review of Economic Studies*, 60, 35-52. <https://doi.org/10.2307/2297811>.
- HEIN, E. (2011). Redistribución, desequilibrios mundiales y crisis económica y financiera. La posibilidad de la recuperación basada en los ingresos a partir de un nuevo pacto keynesiano. *Boletín Internacional de Investigación Sindical* 3 (1). <https://biblioteca.utsem-morelos.edu.mx/files/oci/documentos/Boletin%20Internacional.pdf#page=55>.
- LIDDLE, R. y LATHAM, S. (2010). «Los nuevos riesgos sociales a los que se enfrentan las sociedades europeas», en C. Mulas-Granados (coord.), *El Estado dinamizador. Nuevos riesgos, nuevas políticas y la reforma del Estado de bienestar en Europa*. Ed. Complutense y FIIAPP.
- MILANOVIC, B. (2012). *Los que tienen y los que no tienen*. Alianza Editorial.
- MORAL, E. y GENRE, V. (2007). La evolución en la UEM de la participación de los salarios en la renta. *Boletín Económico del Banco de España* Julio-Agosto, 91-101. <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/1381/1/art3.pdf>.
- MULAS-GRANADOS, C. (2010). «El Estado Dinamizador: de los nuevos riesgos a las nuevas políticas», en C. Mulas-Granados (coord.), *El Estado dinamizador. Nuevos riesgos, nuevas políticas y la reforma del Estado de bienestar en Europa*. Ed. Complutense y FIIAPP.
- OBST, Th., ONARAN, O. y NIKOLAIDI, M. (2017). The effect of income distribution and fiscal policy on growth, investment and budget balance: the case of Europe. *Post Keynesian Economics Study Group Working Paper* 1703. <http://www.postkeynesian.net/downloads/working-papers/PKW1703.pdf>.
- OCHANDO, C. y ALBERT, J.F (2017). Crisis económica, modelos de Estados del bienestar europeos y desigualdad. *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, 13, 295-310. <https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/262>.



- OCHANDO, C. y ALBERT, J.F. (2021). La política de rentas en España como instrument de 'pre-distribución'. *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social* 146. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7794813>.
- ONARAN, O. (2013). Income Distribution and Agregate Demand: a Global Post-Keynesian Model. *Post Keynesian Economics Group Working Paper Series* 1304. <https://www.postkeynesian.net/downloads/wpaper/PKWP1304.pdf>.
- OSTRY, J.D., BERG, A.G. y TSANGARIDES (2014). Redistribución, desigualdad y crecimiento. *Revista de Economía Institucional* 16 (30), 53-81. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/3777>.
- PERSSON, T. y TABELLINI, G. (1994). Is Inequality Harmful for Growth? *American Economic Review* 84 (3), 600-621. <http://www.jstor.org/stable/2118070>.
- PIKETTY, TH. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- STIGLITZ, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad*. Taurus.
- ZALAKAIN, J. y BARRAGUÉ, B. (coords.) (2017). *Repensar las políticas sociales. Predistribución e inversión social*. Editorial Grupo 5.



CAMBIOS EN LOS OBJETIVOS Y EN LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN CONTEXTOS DE CRISIS E INCERTIDUMBRE: ESPECIAL ÉNFASIS EN EL IMPACTO DE LAS CRIPTOMONEDAS SOBRE LA ESTABILIDAD MONETARIA Y FINANCIERA

Antonio Calvo Bernardino*
Jesús Paúl Gutiérrez**
Universidad San Pablo-CEU

RESUMEN

Los objetivos y los instrumentos de la política económica han experimentado cambios a lo largo del tiempo, especialmente en períodos de crisis. La crisis financiera global iniciada en 2008 puso de manifiesto la importancia de la estabilidad financiera como objetivo de política económica y de la política macroprudencial como instrumento clave para alcanzarla. La nueva era digital iniciada con las criptomonedas y con su tecnología subyacente tiene consecuencias importantes tanto para la estabilidad financiera como para la política monetaria, por lo que se hace imprescindible una respuesta regulatoria por parte de las autoridades económicas y monetarias, tanto en lo referente a la regulación de los mercados de cryptoactivos como para el diseño de las monedas digitales de los bancos centrales.

PALABRAS CLAVE: estabilidad financiera, política macroprudencial, criptomonedas, *stablecoins*, crisis.

CHANGES IN ECONOMIC POLICY OBJECTIVES AND INSTRUMENTS IN CONTEXTS OF CRISIS AND UNCERTAINTY: SPECIAL EMPHASIS ON THE IMPACT OF CRYPTOCURRENCIES ON MONETARY AND FINANCIAL STABILITY

ABSTRACT

The goals and instruments of economic policy have undergone changes over time, especially in periods of crisis. The global financial crisis that began in 2008 revealed the importance of financial stability as an objective of economic policy and of macroprudential policy as a key instrument to achieve it. The new digital era initiated with cryptocurrencies and with their underlying technology has important consequences for both financial stability and monetary policy, which is why a regulatory response by the economic and monetary authorities is essential, both in terms of the regulation of crypto-asset markets as well as the design of central bank digital currencies.

KEYWORDS: financial stability, macroprudential policy, cryptocurrencies, stablecoins, crisis.



1. INTRODUCCIÓN

En el año 1968, P. Streeten, en el prólogo a la tercera edición del libro *Value in Social Theory* (Myrdal, 1968, pp. xvi-xvii), señalaba que los fines de la política económica cambiaban a lo largo del tiempo por diversas causas. Entre ellas, por un mejor conocimiento de la realidad, por cambios en la consideración de lo que puede y no puede ser cambiado, o por la aparición de nuevos fines que surgen en el curso del análisis de otros, todo ello afectando a los instrumentos a emplear para su consecución.

Habían pasado entonces 32 años desde la publicación de la *Teoría General sobre la ocupación, el interés y el dinero* (Keynes, 1936), que suele ponerse como punto de partida de la política económica tal y como hoy la conocemos. En ese intervalo, hay muy diversos ejemplos que corroboran lo escrito por Streeten; sobre todo durante las diferentes crisis económicas hemos asistido a los cambios más relevantes en los objetivos y en los instrumentos de la política económica, así como en su propio marco de actuación. A partir de las mismas nos hemos encontrado con una mayor relevancia de ciertos objetivos, que anteriormente ocupaban un segundo plano en las agendas de los gobiernos, o que simplemente ni se consideraban como tales, ha cambiado el papel de algunos instrumentos tradicionales y han surgido otros nuevos que permiten el logro de los nuevos fines. Es, en efecto, en contextos de crisis e incertidumbre cuando la política económica sufre los mayores cambios, con el fin de combatir los nuevos problemas planteados o para buscar nuevas soluciones a viejos problemas.

El objetivo del presente artículo es precisamente presentar los cambios fundamentales que ha sufrido la política económica, a nivel de sus objetivos e instrumentos, así como de su marco operativo, a lo largo del tiempo, con especial énfasis en los períodos de crisis económica, dedicando una especial atención a los retos que se le presentan en la actualidad derivados de la aparición, desde el inicio de la crisis financiera, de las criptomonedas, sobre la estabilidad financiera, como nuevo objetivo de la política económica, y sobre la estabilidad económica en general, por su impacto sobre la política monetaria y sus efectos sobre el control de la inflación.

Para ello, en el siguiente apartado, vamos a hacer un repaso general de los cambios en la política económica en diferentes períodos caracterizados por contextos económicos distintos, con mayor detalle desde la crisis del petróleo. A continuación, en el tercer epígrafe, analizaremos más exhaustivamente la aparición del nuevo objetivo de la estabilidad financiera y del instrumento de la política macroprudencial, con sus interconexiones con la estabilidad económica y con la política monetaria respectivamente.

En el cuarto apartado se comparan las características de los criptoactivos frente al dinero tradicional, estudiando las implicaciones sobre la estabilidad financiera y sobre la política monetaria de la emisión de criptomonedas y monedas digitales

* Catedrático de Economía Aplicada Universidad CEU San Pablo. *E-mail:* acalvo@ceu.es.

** Profesor de Economía Aplicada Universidad CEU San Pablo. *E-mail:* pagut@ceu.es.

del banco central, concluyendo el trabajo con los retos regulatorios que se presentan a las autoridades por el desarrollo de estas nuevas formas de dinero.

2. LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN CONTEXTOS ECONÓMICOS DIFERENTES

2.1. EL PERÍODO TRADICIONAL: DESDE SUS ORÍGENES HASTA LAS CRISIS

La *Teoría General*, con vigencia casi indiscutida por un período de más de treinta años, había puesto el énfasis de las actuaciones de las autoridades en la lucha contra el desempleo, habiendo dejado en un segundo plano al problema de la inflación y a cualquier otro posible objetivo de la política económica. Y, en ese orden de prioridades, la política fiscal se había mostrado como el instrumento más eficaz para la lucha contra el paro, un fenómeno provocado, por lo general, por una insuficiencia de la demanda agregada que podía ser combatido con medidas de expansión fiscal, básicamente a través del manejo del gasto público para cubrir la insuficiencia del gasto privado en consumo e inversión.

En este panorama, la política monetaria constituía un instrumento subordinado o pasivo a los requerimientos de la política fiscal, actuando más o menos expansivamente según las necesidades planteadas por esta. Es cierto que, en este período amplio de tiempo, nos vamos a encontrar con modificaciones, más en la importancia o énfasis que se otorga a los instrumentos que en propios cambios en los objetivos. Así, asistimos en la década de los años sesenta a la aparición de la llamada política mixta, fiscal-monetaria, a partir de los keynesianos de la síntesis neoclásica, que, defendiendo un papel clave para la política fiscal, la combinan con un mayor recurso a la política monetaria, es decir, a través de una combinación de acciones fiscales y monetarias, en diferentes proporciones y formas, para conseguir el pleno empleo y menores niveles de inflación, descansando todo ello en la aportación empírica de Phillips primero (Phillips, 1958), y teórica de Lipsey después (Lipsey, 1960), que establecía la conocida relación inversa entre la tasa de paro y la tasa de crecimiento de los precios, otorgando un menú para la política económica, que permitía a las autoridades sustituir paro por inflación, o viceversa, según las circunstancias económicas existentes en cada momento.

También, a principios de la misma década de los años sesenta del siglo pasado, nos encontramos con el modelo de Mundell (Mundell, 1962), en el que, teniendo en cuenta los tipos de cambio fijos utilizados en la época, aboga por una utilización activa tanto de la política monetaria como de la fiscal, con similar importancia, pero de sentidos opuestos, con la búsqueda de la estabilidad de los precios la primera, y el pleno empleo y el mayor crecimiento económico, la segunda. Este mismo autor (Mundell, 1972) enfatizó, más tarde, en la misma línea, que deberían utilizarse instrumentos monetarios para conseguir objetivos nominales e instrumentos reales para el logro de objetivos reales.

En cualquier caso, esta nueva política mixta que veía la luz ponía de manifiesto la necesaria coordinación de los instrumentos, básicos entonces, de la política



económica, anticipando lo que luego serían los límites a los que podrían enfrentarse, como consecuencia de su utilización conjunta; límites como la restricción presupuestaria del gobierno, los efectos desplazamiento o *crowding-out* o los efectos riqueza, o los problemas que origina la financiación del déficit público, que adquieren una relevancia excepcional con la crisis de los años setenta, poniendo en tela de juicio gran parte del pensamiento keynesiano.

El otro gran instrumento de la política económica de la época, la política de rentas, con muy diversas variedades, se centraba en la búsqueda de la estabilidad de los precios, a través del intervencionismo, ya fuese directo o indirecto, en el crecimiento de todo tipo de rentas, fundamentalmente de las salariales.

En definitiva pues, los poco más de treinta años que pasaron desde la publicación de la *Teoría General* hasta la consideración de Streeten respecto a los cambios en los objetivos de la política económica permitieron comprobar que sus modificaciones se centraron básicamente en el énfasis establecido para su consecución y, por tanto, en la mayor o menor importancia de los instrumentos utilizados, pero atisbándose ya la necesidad de abordar ciertos cambios derivados fundamentalmente del repunte inflacionista de finales de los años sesenta, la crisis de mayo de 1968, etc., que van a cambiar la concepción de la teoría y de la política económica hasta entonces consideradas, pasando de actuaciones más intervencionistas, corrigiendo los fallos del mercado y las desviaciones de los objetivos a corto plazo, siguiendo un planteamiento keynesiano, hasta una mayor relevancia que se va a otorgar a las fuerzas del mercado, corrigiendo los fallos de la intervención estatal (los fallos del Estado), y cambiando los contrapesos tradicionales del debate de siempre de la política económica entre los liberales y los intervencionistas.

2.2. DE LA CRISIS DEL PETRÓLEO A LA CRISIS FINANCIERA: UN CONTEXTO DE INCERTIDUMBRE PARA LA POLÍTICA ECONÓMICA

Las afirmaciones de P. Streeten, con las que iniciábamos este apartado, coinciden prácticamente con la crisis económica de los años setenta. Este nuevo período que se abre para la política económica se caracteriza, como hemos indicado, por un cambio trascendental en el énfasis sobre sus objetivos y los propios instrumentos que permiten alcanzarlos. En estos años nacen los términos de paro estructural y de inflación estructural, a los que no se puede combatir con la utilización, de la misma forma que habían sido utilizados hasta entonces, de los instrumentos tradicionales de la política económica. La política fiscal, cuestionada como el propio pensamiento keynesiano, empieza a utilizarse no como un instrumento de expansión de la demanda agregada, sino con actuaciones desagregadas, más destinadas a los sectores o actividades en crisis, para conseguir una mayor eficacia en sus actuaciones. La política monetaria, por su parte, después de su tradicional dependencia de la política fiscal, pasa a convertirse en un instrumento activo de la política económica, de manera que su utilización por los bancos centrales, a partir de la definición de una estrategia y el diseño de una instrumentación adecuada, se encamina en un primer momento a la consecución conjunta de los objetivos de la política eco-

nómica, pero viendo su mayor capacidad para la lucha contra la inflación, sus principales actuaciones derivan a conseguir la estabilidad de los precios. La política de rentas, por su parte, caracterizada por el importante intervencionismo que supone, pasa a ocupar un segundo plano en las actuaciones de las autoridades, incidiéndose en mayor medida en la colaboración y los acuerdos entre los agentes sociales que en las propias acciones impuestas por las autoridades.

El paro y la inflación estructurales, que no son combatidos eficazmente con la utilización estabilizadora de los instrumentos anteriores, suponen la aparición de lo que inicialmente la OCDE llamó «las políticas de ajuste positivo» (OCDE, 1983), o, más comúnmente, las políticas de reformas estructurales; es decir, actuaciones de las autoridades destinadas a transformar ciertos sectores y actividades económicas para redimensionarlos, adaptarlos a una mano de obra y energía más caras, flexibilizarlos, facilitar la incorporación en ellos del progreso técnico y, en definitiva, modernizarlos. Se produce pues un giro, desde el intervencionismo tradicional hacia un mayor liberalismo, permitiendo que una parte de la actividad económica asigne sus recursos a través de las propias fuerzas del mercado.

En este período se conforma por tanto una política económica diferente, una nueva política económica, que ha tenido que desenvolverse en situaciones de elevada incertidumbre, y que ha supuesto en efecto cambios en sus instrumentos y en la aparición o importancia de los objetivos que con ellos se persiguen.

En cuanto a los instrumentos, podemos destacar como cambios más relevantes los siguientes: en primer lugar, la crisis de la política fiscal. Los conocidos trabajos de Blinder y Solow (1973) o de Peacock y Shaw (1978) ya pusieron el énfasis en los posibles efectos desestabilizadores de la política fiscal a medio y largo plazo, frente a los pretendidamente efectos positivos a corto, que llevaron a una reconsideración del papel de este instrumento tradicional de la política económica, desde una actuación activa a una con limitaciones en su utilización¹. En segundo lugar, la política monetaria ha ido aumentando su importancia, merced, en un primer término, a su vinculación exclusiva hacia la estabilidad de los precios, con cambios incluso en la tradicional estrategia de dos niveles que habían venido utilizando los bancos centrales hasta finales de los años ochenta, a favor, en ciertos países, como España, a partir de 1995, de una estrategia basada en el seguimiento directo de objetivos de inflación, con niveles de independencia mayores de los bancos centrales, encargados de aplicarla, a los que se les ha conferido prácticamente en exclusiva el objetivo del control de la inflación, dada la consideración de que esta, al menos a medio plazo, es un fenómeno monetario. Finalmente, la política de rentas, dentro del marco general de los instrumentos que utilizan las autoridades, siempre fue considerada, al menos en el plano teórico, tanto un instrumento antiinflacionista como un medio para

¹ Así, por ejemplo, con la firma de los Acuerdos de Maastricht para el acceso a la moneda única en los años noventa, se limitó el nivel del déficit público y de la deuda pública. Después de la moneda única, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, para los países del área euro, ha limitado también las posibilidades de utilización de la política fiscal.



conseguir una mejor distribución funcional de la renta (Massé, 1964). Sin embargo, en pocas ocasiones fue utilizado para este último objetivo, primando la lucha contra la inflación. Solamente en el escenario desde los años de la crisis de 2007-2008, y hasta 2021, caracterizado por una inflación baja, e incluso en algunos períodos con deflación, la utilización de la política de rentas ha buscado también esa mejora en la distribución primaria de la renta (Ochando, 2021).

Los cambios, por distintas razones que apuntaba Streeten, se han dejado sentir de forma significativa en los períodos de crisis sobre los objetivos perseguidos por la política económica. La mayor preocupación por la calidad de vida y los retos futuros para la sociedad, la conservación del medio ambiente o la mejora en la distribución de la renta, la sostenibilidad o la ética en la toma de decisiones son ejemplos en efecto de la mayor sensibilización sobre los problemas globales y sobre la potenciación de las externalidades positivas².

Estos cambios han tenido especial relevancia con la crisis financiera, pues han supuesto, como veremos a continuación, la consideración a un primer nivel de un objetivo de la política económica: la estabilidad financiera; el desarrollo de un nuevo instrumento, la política macroprudencial, la profundización en las relaciones entre este último y la política monetaria, así como la preocupación por el impacto sobre la estabilidad financiera y, en general, sobre la estabilidad económica, que ha supuesto el desarrollo de las criptomonedas (Calvo *et al.*, 2018).

3. LA ESTABILIDAD FINANCIERA Y LA POLÍTICA MACROPRUDENCIAL: ¿NUEVOS OBJETIVO E INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA O CAMBIO EN SU CONSIDERACIÓN?

Aunque son muy diversas las definiciones que permiten caracterizar a la estabilidad financiera (Schinasi, 2004), por su carácter general y perfectamente comprensivo, podríamos utilizar la ofrecida por el actual gobernador del Banco de España, que la define (Hernández de Cos, 2022) como «aquella situación en la que el sistema financiero es capaz de resistir perturbaciones sin que se produzcan trastornos en el proceso de intermediación financiera lo suficientemente graves como para que afecten negativamente a la actividad económica real».

Tradicionalmente, esa estabilidad financiera se trataba de conseguir a partir del control y la supervisión individual de las entidades financieras (política microprudencial), en la creencia de que la estabilidad individual de cada una de ellas garantizaba la estabilidad global. Incluso, a esta política financiera se la integraba como un instrumento cualitativo de la política monetaria, al considerarse que la política

² Para un análisis detallado de estos objetivos de la política económica, así como de las posibilidades de los instrumentos para alcanzarlos, pueden verse los capítulos correspondientes de los libros de Cuadrado (dir.) (2019), Ochando (coord.) (2021) y Sánchez Andrés (coord.) (2022). Para un análisis de los aspectos éticos en la toma de decisiones de política económica, puede verse Rodríguez Sáiz (2009); Calvo (2012), Calvo y Mingorance (2012) y Calvo y Parejo (2013).

monetaria y la política financiera eran las dos caras de una misma moneda, distintas pero inseparables. Sin embargo, la crisis reciente puso de manifiesto que la estabilidad individual no garantizaba la estabilidad financiera global³.

Conseguir la estabilidad financiera precisa, pues, la necesaria buena salud del sistema financiero, que también es fundamental para un buen funcionamiento de la transmisión monetaria, y de ahí su estrecha relación con la política monetaria, y su logro contribuye a la buena evolución de la actividad económica real, y de ahí su relevancia como objetivo.

Y esta importancia otorgada a la estabilidad financiera en la actualidad se ha puesto de manifiesto con la utilización de un nuevo instrumento, dentro de ella, como es la política macroprudencial (Mencía y Saurina, 2016), complementando a la tradicional política microprudencial.

La política macroprudencial sería el instrumento encargado de garantizar la solidez del sistema financiero ante el riesgo sistémico; pues el prefijo «macro» se refiere a un enfoque agregado para el conjunto del sistema financiero (frente al enfoque individual de la microprudencial), intentando modular el ciclo financiero, para evitar amplificar el ciclo económico, mientras que el término «prudencial» hace referencia a una actuación preventiva, para intentar mitigar la acumulación de riesgo sistémico o su materialización, amortiguando su impacto en el caso de que se produzca (Hernández de Cos, 2022).

Tenemos, por tanto, ahora dos objetivos en este ámbito, posiblemente interrelacionados, pero distintos: por un lado, la estabilidad financiera; y, por otro, la estabilidad de los precios. Desde el punto de vista de los instrumentos, contamos respectivamente con la nueva política macroprudencial y con la política monetaria.

Como consecuencia de la interrelación entre los dos objetivos, el papel de la política monetaria y de la política macroprudencial en la consecución simultánea de ambos ha generado un intenso debate en torno a si la primera debe ocuparse solo de la estabilidad de los precios, como así había sido siempre, o además debería también centrarse en la estabilidad financiera (Calvo y Paúl, 2017). O, por el contrario, debería utilizarse la política macroprudencial para asegurar la estabili-

³ Así se ha entendido tanto por el Fondo Monetario Internacional, quien, en abril de 2009, aprobó un nuevo esquema de vigilancia financiera global, con la creación de un Consejo de Estabilidad Financiera, para la coordinación de la regulación y la supervisión financieras, como por la propia Unión Europea (que ya había avanzado en intentos de revisar la estructura de supervisión financiera, con su Plan de Acción de Servicios Financieros de 1999, y con el llamado Informe Lamfalussy, de 2001), que, a través de las recomendaciones del Informe Laroisère, de 2009, introdujo un nuevo marco de actuación financiera en la UE, con la creación de la Junta Europea de Riesgo Sistémico, encargada de la vigilancia macroprudencial en el sistema financiero de la UE, que le permitiera conocer y prevenir las vulnerabilidades y riesgos que, procedentes del exterior, pudiesen afectar al sistema financiero en su conjunto, y la puesta en marcha de la Unión Bancaria Europea, que, en su primer pilar, el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), transfiere al BCE las competencias supervisoras, para lograr procesos de supervisión homogéneos, de las entidades de mayor tamaño y relevancia de los países de la zona euro y del resto de la UE, que hayan querido adherirse.



dad financiera, dejando a la monetaria en su papel tradicional de la lucha contra la inflación (Borio *et al.*, 2022).

Aunque no existe un consenso generalizado en este sentido⁴, las aportaciones mayoritarias se centran en la utilización independiente pero coordinada de ambos instrumentos de la política económica. Una política macroprudencial que tenga unos objetivos claros y unas actuaciones con sus instrumentos bien definidas, que le permita lograr la estabilidad financiera, facilitaría a la política monetaria que se centrara en su objetivo de estabilidad de los precios, aumentando además la credibilidad de las autoridades encargadas de su aplicación. Además, esa política macroprudencial reduciría los problemas de riesgo moral ante políticas monetarias laxas, permitiendo un mayor margen de maniobra a esta última (Blas, 2021).

La cuestión que se plantea, por último, es respecto a la conveniencia de qué autoridad debería llevar a cabo la aplicación de la política macroprudencial dado que el banco central se encarga del manejo de la política monetaria.

Por la interacción reseñada entre ambos instrumentos, y entre los objetivos que persiguen, podría defenderse, en primer lugar, un mandato dual para la autoridad monetaria. De alguna forma, algunos bancos centrales están incluyendo este nuevo objetivo de la estabilidad financiera en sus actuaciones, como sucede con el BCE a partir de la Unión Bancaria Europea y el Mecanismo Único de Supervisión, que, aparte de la estabilidad de precios, su objetivo fundacional, añade, desde principios de la década pasada, la estabilidad financiera⁵.

Una segunda posibilidad es que al propio banco central se le dote de herramientas adicionales a las monetarias para conseguir la estabilidad financiera. Es decir, que, al margen de la vigilancia individual de las entidades financieras, se establezca un nuevo instrumento de política macroprudencial, basado en la utilización de herramientas macroprudenciales, que permitan garantizar un sistema financiero sano, evitando el riesgo sistémico⁶.

Finalmente, una tercera posibilidad sería que ambos instrumentos fueran manejados por instituciones diferentes, eliminando algunos problemas de riesgo y de credibilidad que podría plantear el caso anterior. Si bien esta posibilidad mantendría

⁴ Para un análisis detallado de las diferentes aportaciones en este ámbito, véase el reciente trabajo de Blas (2021).

⁵ En este caso, la consideración conjunta de ambos objetivos puede originar conflictos en determinadas situaciones. Por ejemplo, si se da una situación de crisis financiera no prevista o no resuelta adecuadamente por parte del banco central, pueden generarse incentivos a utilizar recursos monetarios para salvaguardar el sistema financiero, desviándose de los objetivos de control de la liquidez y poniendo en peligro el logro de la estabilidad de los precios en beneficio de la estabilidad financiera.

⁶ En este caso, estaríamos cumpliendo lo establecido por la llamada regla de Tinbergen, en la que si disponemos de un nuevo objetivo tenemos que tratar de utilizar un nuevo instrumento independiente; y así, la política monetaria se encargaría del logro de la estabilidad de los precios y la política macroprudencial se ocuparía de la estabilidad financiera, aunque fuese la misma autoridad la responsable de ambos instrumentos, lo cual podría ser factible siempre que hubiera una adecuada separación entre ambas competencias.

una independencia total de la política monetaria, dotándola de mayor credibilidad en su lucha contra la inflación, se podrían perder sinergias derivadas del mejor conocimiento de la realidad financiera que tradicionalmente tienen los bancos centrales.

No existe un planteamiento definitivo, comúnmente aceptado, respecto a las competencias en el manejo de estos instrumentos, pero, dadas sus interacciones, ya sea el banco central el que asuma esas competencias, con una separación adecuada entre ambas actuaciones, o sea otra autoridad la encargada de llevar a cabo las de política macroprudencial, dejando al banco central exclusivamente las de la política monetaria, este tiene que tener un papel crucial en la toma de decisiones de ese organismo, pues el conocimiento del sistema financiero, y fundamentalmente del sector del crédito, que tiene el banco central supone un valor añadido sustancial para que se tomen las mejores decisiones para la estabilidad financiera en cualquier economía.

La necesaria coordinación entre la política monetaria y la macroprudencial para el logro de la estabilidad financiera y la importante implicación de los bancos centrales se reafirma con los episodios recientes de fuerte crecimiento de los cryptoactivos que suponen un reto para la estabilidad de los precios, a través de las posibles mayores dificultades para el control de la política monetaria, y para la estabilidad financiera y, por tanto, para el banco central responsable de su logro.

4. IMPLICACIONES PARA LA ESTABILIDAD FINANCIERA Y PARA LA POLÍTICA MONETARIA DE LA NUEVA ERA DIGITAL

La crisis financiera global, como ya hemos señalado, puso de manifiesto la inestabilidad inherente al funcionamiento de la economía mundial, en la medida en que condujo a desequilibrios financieros que pusieron en riesgo la estabilidad económica, y la necesidad de replantearse la actuación de las autoridades económicas, tanto en los objetivos a alcanzar (mayor papel de la estabilidad financiera) como en los instrumentos a utilizar (política macroprudencial).

Al mismo tiempo que los gobiernos y los bancos centrales trataban de minimizar sus efectos económicos adoptando medidas monetarias, financieras y fiscales hasta entonces desconocidas, se estaba produciendo el nacimiento de la primera criptomoneda, el bitcoin, a la que seguirían muchos otros miles de cryptoactivos⁷.

Cuando en el año 2009 Satoshi Nakamoto⁸ logró crear la primera criptomoneda, el bitcoin, mediante la aplicación de la tecnología *blockchain*⁹ que él mismo

⁷ A lo largo del presente artículo utilizaremos de forma indistinta los conceptos de cryptoactivos o criptomonedas.

⁸ Satoshi Nakamoto es el pseudónimo usado por la persona o grupo de personas que en 2009 lanzaron el *software* Bitcoin, creando la red del mismo nombre y las primeras unidades de una moneda llamada bitcoin.

⁹ La tecnología *blockchain* es un tipo particular de las denominadas tecnologías de registro distribuido «DLT» (*Distributed Ledger Technology*). Estas tecnologías «DLT» permiten diseñar bases de datos no centralizadas con múltiples copias idénticas gestionadas por los usuarios de la red y

inventó, era difícilmente previsible el impacto que en un período relativamente breve de tiempo tendría sobre el sistema de pagos¹⁰ y, en general, en el ámbito monetario y financiero, así como en la economía en su conjunto. Sin embargo, desde una perspectiva actual, podemos afirmar que las criptomonedas y, en especial, las tecnologías que las sustentan han traído consigo consecuencias disruptivas en los pagos, los bancos y el sistema financiero en su conjunto y, por ende, son parte esencial del debate sobre cuál debe ser la actuación de las autoridades económicas en cuanto a los objetivos a alcanzar y a los medios utilizados para su logro, en particular, en lo referente a las políticas financiera y monetaria.

La creación del bitcoin y otros criptoactivos pudo ser considerado inicialmente un desafío al paradigma de las monedas respaldadas por el Estado y al papel dominante de los bancos centrales y de las instituciones convencionales en el sistema financiero (He, 2018). Sin embargo, en su corto período de vida se ha hecho evidente que, tal y como fueron inicialmente concebidas, difícilmente podrían desplazar a las monedas soberanas, como consecuencia de la gran volatilidad en su valor y elevado riesgo. No obstante, también ha quedado patente que la tecnología subyacente en su emisión permite el lanzamiento de criptomonedas que corrijan buena parte de las deficiencias originales y que sí podrían reducir de forma sustancial la demanda de dinero del banco central, lo que tendría importantes consecuencias tanto para la estabilidad financiera como para el papel de los bancos centrales en la ejecución de la política monetaria¹¹.

4.1. DEL BITCOIN A LAS MONEDAS DIGITALES DEL BANCO CENTRAL: LA NUEVA ERA DEL DINERO

Para entender el cambio vivido en el mundo del dinero como consecuencia de la irrupción de las criptomonedas y las potenciales consecuencias que puede tener para la política económica, es de interés comparar sus características con las del dinero tradicional (efectivo y depósitos bancarios). En el cuadro 1 se recoge esta comparación atendiendo a diversas propiedades¹².

que emplean diversos recursos técnicos (por ejemplo, criptografía) para implementar características deseadas como niveles de transparencia y seguridad. La gran ventaja de la tecnología DLT es que permite gestionar, guardar y compartir información de forma segura sin que se pueda alterar.

¹⁰ Los cambios tecnológicos que se han producido en el sector financiero y que han permitido agilizar y mejorar los sistemas de pagos van más allá de las criptomonedas y la aplicación de las tecnologías DLT. Como ejemplo, la mejora en los servicios bancarios que representan los pagos por móvil o los pagos directos entre particulares. Véase García-Arenas (2019).

¹¹ El debate sobre el papel de la política monetaria en un mundo sin dinero del banco central no aparece con la irrupción de las criptomonedas, sino que ya fue planteado con el desarrollo de internet y de las innovaciones en las tecnologías de la información que se produjeron a finales del pasado siglo. Véase King (1999) y Woodford (2000).

¹² Existen otras características diferenciadoras como, por ejemplo, su carácter programable o no, su accesibilidad (universal o restringida) o el respaldo o no de un fondo de garantía de depósitos

Las criptomonedas (sin respaldo) son representaciones digitales de valores y derechos emitidos por una entidad privada, con su propia unidad de cuenta, por ejemplo, el bitcoin o ethereum, que pueden almacenarse y transferirse electrónicamente utilizando una tecnología (DLT o con funciones análogas) que les permite operar de forma descentralizada (*peer-to-peer*), lo que elimina potencialmente la necesidad de intermediación. Su valor de mercado se basa fundamentalmente en consensos colectivos sobre los servicios que pueden prestar a sus tenedores y el valor que la innovación tecnológica que representan puede aportar a algunos usuarios y, en la medida en que estos consensos son frágiles, las oscilaciones en su cotización son muy importantes (Banco de España, 2022).

Prácticamente desde su inicio, los mercados de bitcoins y de otros criptoactivos sin respaldo fueron invadidos por especuladores que sencillamente optaron por acapararlos a la espera de que su cotización siguiera subiendo, dificultando su uso como medio de pago o unidad de cuenta, por lo que más que a una moneda se asemejaban, y todavía se asemejan, a un activo de inversión¹³.

A su vez, las actividades sobre criptoactivos en la mayor parte de países no están sometidas prácticamente a ninguna regulación, lo que ha propiciado casos de fraude, quiebras en los emisores, violaciones de la seguridad, además de asociarlos con actividades ilícitas; todo ello, junto a sus propias características, ha hecho que no gocen entre los ciudadanos del mismo grado de confianza que la moneda fiduciaria (He, 2018).

En este contexto, de unos criptoactivos difícilmente utilizables para llevar a cabo transacciones, que no son una reserva de valor estable ni una unidad de cuenta fiable, aparecen las monedas estables (*stablecoins*).

Las *stablecoins* son criptoactivos que cuentan con activos de respaldo y que procuran mantener un valor estable con respecto a un activo especificado, o un conjunto de activos. Estos activos pueden ser activos tradicionales (una moneda como el dólar o el euro, una cesta de monedas o un producto como el oro) o criptoactivos sin respaldo (véase cuadro 1) (Bains y Singh, 2022)¹⁴.

Las *stablecoins* no son todavía utilizables como medio de pago para llevar a cabo cualquier tipo de transacción, sino que primordialmente se utilizan para la

que no son recogidas en el cuadro 1. Para un análisis detallado de las características de los criptoactivos frente al dinero tradicional, puede verse Banco de España (2022).

¹³ Hasta la fecha, solo el gobierno de El Salvador ha adoptado un criptoactivo, el bitcoin, como moneda de curso legal.

¹⁴ La estabilidad en su valor se logra mediante la intervención de los emisores en los mercados del instrumento y de los activos de respaldo. Así, en condiciones ideales, si la cotización del *stablecoin* supera a la par, los emisores reaccionarían aumentando su oferta, que serían vendidas en el mercado, lo que reduciría su precio relativo, y lo recaudado se utilizaría para ampliar sus tenencias de activos de respaldo. En cambio, si la cotización es inferior a la par, los emisores comprarían *stablecoins* financiadas con la venta de activos de respaldo, y estas serían sacadas de la circulación, lo que aumentaría su precio relativo (Banco de España, 2022).



CUADRO 1. CARACTERÍSTICAS DE LOS INSTRUMENTOS MONETARIOS TRADICIONALES, DE LOS CRIPTOACTIVOS Y DE LAS MONEDAS DIGITALES DE LOS BANCOS CENTRALES¹

	EFFECTIVO	DEPÓSITOS BANCARIOS	CRIPTOACTIVOS SIN RESPALDO	CRIPTOACTIVOS CON RESPALDO (STABLECOINS)	MONEDAS DIGITALES DE LOS BANCOS CENTRALES (CBDC)
Formato electrónico	X	✓	✓	✓	✓
Medio de pago	✓	✓	✓	✓	✓
Unidad de cuenta	✓	✓	✓	✓	✓
Reserva de valor	✓	✓	✓	✓	✓
Uso <i>peer-to-peer</i> ²	✓	X	✓	✓	✓
Respaldado por un banco central	✓	✓	X	X	✓
Respaldado por un colateral ³	✓	✓	X	✓	✓
Ausencia de volatilidad en su valoración ⁴	✓	✓	X	✓	✓

Fuente: elaboración propia a partir de Banco de España (2022).

¹ El grado en que un instrumento monetario tradicional, un criptoactivo o una moneda digital del banco central (en columnas) poseen una característica o función (en filas) se indica mediante los siguientes signos:

X: indica que es una característica o función que no posee en un grado significativo.

✓: indica que es una característica o función no aplicable de manera generalizada pero que potencialmente puede poseer.

✓: indica que es una característica o función aplicable de manera generalizada.

² Utilizable en transacciones sin requerir la participación de un intermediario financiero tradicional.

³ De forma general, el colateral puede incluir otros instrumentos financieros, bienes físicos o, en el caso del dinero de curso legal (e.g., efectivo), el derecho a su utilización como medio de pago para adquirir cualquier bien o servicio.

⁴ Reducido riesgo de mercado a corto plazo, sin excluir la presencia de otros riesgos financieros (liquidez, crédito, etc.).

compra/venta de criptoactivos¹⁵ sin respaldo sin tener que recurrir a una moneda fiduciaria, y, en este sentido, podrían considerarse como el activo refugio dentro de los mercados de los criptoactivos.

No obstante, a pesar de que en la actualidad están muy lejos de ser un medio de pago generalmente aceptado, algunos consideran que las *stablecoins* representan el futuro de ellos. De hecho, podríamos pensar que su utilización no supondría un cambio tan drástico respecto a la situación actual, ya que, en el momento presente, en la mayor parte de las economías, un porcentaje muy elevado del dinero en circulación no es dinero del banco central, sino dinero emitido de forma privada por los bancos comerciales. Por tanto, un posible éxito de las *stablecoins* como medio de

¹⁵ Y para acceder a las operaciones de las denominadas finanzas descentralizadas (DeFi), entendiendo por estas un ecosistema financiero alternativo al sistema bancario tradicional construido sobre la tecnología DLT y en el que los propios participantes intercambian activos y servicios financieros sin intermediarios y sin el marco contractual formal de las finanzas tradicionales.

pago supondría mantener la prevalencia del dinero de emisión privada, pero en lugar de emitido por entidades bancarias, lanzado por emisores de *stablecoins*.

La utilización de estas *stablecoins*, y su tecnología subyacente como medio de pago, probablemente incrementaría la rapidez y reduciría los costes de los servicios ofrecidos tradicionalmente por los bancos, en particular las remesas transfronterizas. No obstante, su utilización generalizada no estaría exenta de problemas, ya que, junto a los riesgos inherentes asociados a los criptoactivos¹⁶, podría tener importantes implicaciones sobre la estabilidad financiera, algunas de las cuales se señalan a continuación:

- Las *stablecoins* son emitidas con la intención de mantener un valor estable; sin embargo, no todas lo mantienen. De hecho, la mayoría de ellas no conservan rígidamente el valor que buscan mantener, sino que fluctúan en torno a él. E, incluso, algunas *stablecoins*, ante un deterioro de la confianza en la capacidad de los emisores de mantener su valor, han registrado crisis de liquidez o correcciones abruptas de su valor de mercado¹⁷. En la medida en que las *stablecoins* mantienen reservas en instrumentos financieros tradicionales, las crisis que registren no solo se circunscriben a sus mercados, sino que contagian a los mercados financieros tradicionales. Es cierto que en el momento presente el volumen del segmento de las *stablecoins* todavía puede considerarse limitado, pero en la medida en que alcance un mayor tamaño, los riesgos se agravarían.
- Podría implicar riesgos para la estabilidad financiera como consecuencia de la erosión de la capacidad de captación de depósitos del sector bancario (Banco de España, 2022). Si las *stablecoins* se convirtieran en una alternativa a los depósitos bancarios para que las familias y empresas almacenen sus ahorros, el sector bancario tendría que buscar fuentes alternativas de financiación, con el consiguiente encarecimiento del crédito y el incentivo a una mayor toma de riesgos.
- Si una única *stablecoin* dominara una fracción importante de las transacciones, una posible quiebra o debilidad del proveedor privado podría tener una repercusión importante en el conjunto del sistema de pagos internacional.

En este contexto de una tecnología financiera disruptiva como son las DLT y de un uso cada vez menor del efectivo, parece que los bancos centrales no quieren jugar un papel pasivo en la nueva era del dinero, de ahí que de forma casi mayoritaria estén valorando la posibilidad de emitir una moneda digital propia (CBDC, por su acrónimo en inglés).

¹⁶ Para un análisis de los riesgos de mercado, liquidez, de crédito, de fraude, operacionales y climáticos asociados a los criptoactivos, véase Banco de España (2022).

¹⁷ Por ejemplo, a mediados de 2022, Terra USD, en ese momento la tercera *stablecoin* en importancia, colapsó en pocos días después de que sus usuarios reaccionaran como en un pánico bancario, generando fuertes repercusiones en todo el mercado de criptoactivos.



4.2. LAS MONEDAS DIGITALES DEL BANCO CENTRAL: LA NUEVA ERA DEL EFECTIVO

Una CBDC es un dinero emitido por el banco central, en formato electrónico, denominado en la unidad de cuenta de un país, que difiere de otros medios de pago digitales (por ejemplo, las tarjetas) porque representan un pasivo del banco central y no de una institución privada (Ferrer, 2022). Por tanto, no es más que una forma novedosa de representar digitalmente a la moneda soberana, al igual que los billetes en circulación. A su vez, a diferencia de otros activos digitales privados, como son los depósitos bancarios, las CBDC cuentan con el respaldo expreso del banco central, que además puede controlar el volumen en circulación (véase cuadro 1) (Ayuso y Conesa, 2022).

Este interés de los bancos centrales responde a objetivos y motivaciones diversas, especialmente entre países industrializados y países emergentes, lo que hace que las distintas iniciativas de CBDC presenten características diferenciadas. Entre las razones que explican la exploración de la emisión de CBDC podemos destacar:

1. Mayor eficiencia en los pagos. En un contexto de creciente digitalización, y en el que el uso del efectivo como medio de pago se ha reducido de forma progresiva en favor del dinero digital, la emisión de una CBDC permitiría que el dinero del banco central siguiera teniendo un papel central en la economía. A su vez, las CBDC fomentarían la competencia e innovación en la oferta de servicios de pagos, especialmente en los pagos internacionales, con la consiguiente mejora en términos de eficiencia y coste.
2. Mayor autonomía estratégica. La emisión de una CBDC puede ser una respuesta ante la aparición de monedas digitales ampliamente aceptadas y controladas por países extranjeros (como podría ser el yuan digital) o una *stablecoin* con elevado potencial de utilización. En el caso de la UE, su emisión podría servir para paliar la escasa autonomía en el sector de medios de pagos, en el que las infraestructuras básicas están fundamentalmente controladas por proveedores extranjeros (Ferrer, 2022).
3. De naturaleza macroeconómica. Ante un potencial desplazamiento de la moneda oficial, las CBDC pueden constituir un instrumento para controlar la oferta monetaria y los tipos de interés, constituyéndose en vehículo de transmisión de la política monetaria.
4. De estabilidad financiera. Como ya hemos señalado, la aparición de nuevos activos digitales (ya sea con respaldo o sin él) y la confusión entre los ciudadanos sobre lo que es dinero y lo que no, puede poner en peligro la estabilidad financiera. La emisión de CBDC podría contribuir a contener estos focos de desequilibrios para la estabilidad financiera.
5. De inclusión financiera, especialmente en economías emergentes, como consecuencia de la mayor capacidad de las CBDC para facilitar el acceso a servicios financieros de forma remota en comparación con los instrumentos y canales financieros más tradicionales. Asimismo, las CBDC pueden resultar una herramienta que facilite la implantación de programas de asistencia financiera dirigidos a la lucha contra la pobreza.

La proliferación de proyectos, con distintos grados de maduración, en los que los bancos centrales están investigando la emisión de monedas digitales soberanas es una prueba de sus potencialidades¹⁸. No obstante, resulta evidente que avanzar en su implantación, además de su elevada complejidad, conlleva también una serie de riesgos. Entre ellos, riesgos de desintermediación financiera, para la estabilidad financiera y para la transmisión de la política monetaria.

En primer lugar, riesgos de desintermediación financiera (Landau, 2021), pues si el público tiene un fácil acceso al dinero digital del banco central es posible que de forma permanente traslade sus saldos para transacciones desde los depósitos bancarios a CBDC. De producirse ese traslado, no solo supondría que los bancos pierden parte de su financiación, sino que tendrían que aumentar la competencia por captar depósitos, con el consiguiente aumento en sus costes y la caída en su rentabilidad. Este perjuicio sobre el sector bancario se trasladaría a los inversores, pues la competencia que una moneda digital soberana representaría para los depósitos bancarios limitaría la capacidad de concesión de créditos¹⁹.

En segundo lugar, desde la perspectiva de los riesgos sobre la estabilidad financiera derivados de la emisión de dinero digital por el banco central, estos se pueden manifestar en mayor medida en contextos de incertidumbre en los que se produzca una pérdida de confianza en el sistema bancario. Durante estos episodios, la moneda digital soberana no solo podría competir con los depósitos bancarios por la liquidez de los clientes, sino que también podría constituir un activo refugio, lo que podría exacerbar los episodios de inestabilidad financiera (Ferrer, 2022)²⁰.

Por último, la emisión de CBDC también tendría implicaciones para la transmisión de la política monetaria. Cuando un banco central modifica sus tipos de interés de referencia con el fin de mantener la inflación moderada y estable, esto repercute en los tipos de interés de los depósitos y de los créditos de los bancos comerciales de un modo razonablemente comprensible. Ahora bien, si la emisión de monedas digitales soberanas reduce la función de los bancos como intermediarios entre ahorradores y prestatarios, no queda claro si el mecanismo de transmisión de política monetaria continuará funcionando, y en tal caso, cómo lo haría (Prasad, 2022).

¹⁸ Para un análisis de las distintas iniciativas llevadas a cabo por los bancos centrales a nivel mundial véase Kosse y Mattei (2022) y Ayuso y Conesa (2022).

¹⁹ La magnitud del proceso de desintermediación financiera que podría derivarse de la puesta en circulación de las CBDC dependerá fundamentalmente de sus características. Las últimas investigaciones empíricas sugieren que este efecto podría ser manejable si se realiza un correcto diseño de las CBDC que permita maximizar sus beneficios y que limite las consecuencias no deseadas. Para un análisis de las últimas investigaciones sobre las posibles implicaciones para la estabilidad financiera y la política monetaria derivadas de la emisión de CBDC, véase Jamet *et al.* (2022).

²⁰ Las últimas investigaciones al respecto muestran que el mayor riesgo de crisis bancarias derivado de la emisión de CBDC podría ser limitado si se realiza un adecuado diseño de las mismas, incluso se considera que la existencia de una moneda digital soberana puede constituir un instrumento útil para evitarlas, dada la información en tiempo real que facilitaría a los bancos centrales en relación con los trasvases de fondos que se producen entre depósitos bancarios y CBDC, permitiendo al banco central responder con una mayor rapidez (Keister and Monnet, 2020).



En general, se considera que, si la moneda digital soberana fuera emitida sin límites en cuanto a su saldo y sin remuneración, la transmisión de la política monetaria podría verse debilitada. Por el contrario, una CBDC que ofrezca una remuneración y con límites en su tenencia podría reforzar y acelerar esa transmisión.

Así pues, la preocupación por la estabilidad financiera como objetivo de las autoridades se refuerza con la aparición de las monedas digitales por sus efectos sobre la estabilidad del sistema bancario y sobre los mecanismos de transmisión de la política monetaria y, por tanto, sobre la capacidad de la política monetaria para conseguir influir sobre la evolución de la inflación y del conjunto de la economía. Se han abierto por tanto nuevos retos para las autoridades, que deben tener en cuenta el impacto de esta nueva economía digital sobre la estabilidad financiera y económica, debiendo pues diseñar un marco regulatorio adecuado que combine satisfactoriamente la eficiencia y la estabilidad.

5. LOS RETOS REGULATORIOS DE LA NUEVA ECONOMÍA DIGITAL

La digitalización de las finanzas que se ha producido en poco más de una década como consecuencia principalmente de la irrupción de las tecnologías de registro distribuido (DLT) no solo ha traído consigo una profunda transformación del dinero, sino que está provocando una reconfiguración de la banca y de las finanzas en general.

En este contexto, los gobiernos y los bancos centrales de todo el mundo deberán decidir qué postura adoptar. Con cierta celeridad, y como ya hemos apuntado, las autoridades económicas y monetarias tendrán que decidir entre ofrecer resistencia a las nuevas tecnologías financieras, aceptar pasivamente las innovaciones del sector privado o adoptar los posibles aumentos de eficiencia que ofrecen estas nuevas tecnologías financieras (Prasad, 2022).

Muy probablemente gobiernos y bancos centrales opten por subirse al tren que representan las nuevas tecnologías financieras, y apuesten por la emisión de CBDC y, a su vez, dejen operar al sector privado, pero con un marco regulatorio adecuado, de tal forma que el «nuevo ecosistema de criptoactivos y finanzas descentralizadas» no ponga en peligro la estabilidad financiera o erosione de forma significativa la eficacia de la política monetaria.

Los mercados de criptoactivos hasta recientemente han sido considerados como algo marginal que no podía representar un riesgo sistémico, como consecuencia de su limitado valor de mercado (en torno al 1% de los activos financieros globales en 2021). Sin embargo, el crecimiento exponencial que han registrado desde finales de 2020, especialmente los criptoactivos sin respaldo, y el aumento de la correlación entre su mercado y el de otros activos de riesgo, como los de renta variable, han hecho que las autoridades sean conscientes del riesgo creciente que suponen para la estabilidad financiera.

El auge y posteriores bruscas correcciones en los precios de algunas criptomonedas, junto a quiebras y fraudes en su ecosistema, ha demostrado que resulta

imprescindible una regulación del sector que mantenga la integridad de los sistemas de pagos y los mercados financieros, promueva la estabilidad financiera y garantice la protección de los inversores (Prasad, 2022).

Por tanto, la actual situación de práctica ausencia de regulación en los mercados de criptoactivos y en la operativa financiera descentralizada vinculada a estos instrumentos no puede mantenerse en el futuro; por el contrario, se precisa de políticas regulatorias que ordenen su proceso de adopción y funcionamiento²¹.

Tal y como resalta el Banco de España (2022), la regulación de los mercados de criptoactivos plantea retos tan novedosos como los riesgos que suponen. La diversidad de agentes que operan en estos mercados, junto con las novedades que entrañan sus actividades financieras, dificultan el enfoque regulatorio a seguir (Banco de España, 2022).

Dada su dimensión global, resulta esencial que su regulación se aborde de una forma coordinada a nivel internacional, estableciendo reglas homogéneas que eviten el arbitraje regulatorio entre jurisdicciones y que corrijan las deficiencias en la información del mercado existentes en la actualidad.

Los bancos centrales afrontan otro reto regulatorio de máxima relevancia que no es otro que el diseño de las CBDC. Las múltiples elecciones a las que se enfrentan tendrán un impacto directo sobre la estabilidad del sistema financiero y, en particular, sobre el sistema bancario. Los bancos centrales en sus proyectos piloto de emisión de CBDC están teniendo muy en cuenta sus potenciales efectos sobre la estabilidad financiera²².

En definitiva, gobiernos y bancos centrales se enfrentan a múltiples *trade-offs* a la hora de diseñar la nueva arquitectura financiera que precisa la economía digital, siendo su principal desafío potenciar los beneficios asociados a la innovación financiera a la vez que mitigan los riesgos que la misma provoca para la estabilidad financiera.

RECIBIDO: 18-1-2023; ACEPTADO: 20-2-2023

²¹ En el presente artículo hemos abordado el reto regulatorio que las nuevas tecnologías financieras plantean desde el punto de vista financiero, pero este no acaba aquí. Por ejemplo, otro ámbito de máxima importancia es el referente al de la fiscalidad de las transacciones que se realizan en los mercados de criptoactivos.

²² Así, por ejemplo, el BCE en su proyecto de euro digital, con el fin de limitar el trasvase desde depósitos y así garantizar la estabilidad financiera, parece plantear una moneda digital con limitaciones en los saldos permitidos.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AYUSO, J. y CONESA, C. (2022). El futuro de las monedas digitales del banco central. *Revista Información Comercial Española*, 926, 37-49. <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/7404>.
- BAINS, P. y SINGH (2022, septiembre). Criptomonedas conservadoras. *Fondo Monetario Internacional Finanzas y Desarrollo*. <https://www.imf.org/es/Publications/fandd/issues/2022/09/Basics-Crypto-conservative-coins-Bains-Singh>.
- BANCO DE ESPAÑA (2022). *Criptoactivos, Informe de Estabilidad Financiera, primavera 2022*, pp. 148-175. https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/InformesEstabilidadFinanciera/22/IEF_Primavera2022.pdf.
- BLAS, B. de (2021). La interacción entre la política macroprudencial y la política monetaria. *Revista Información Comercial Española*, 918, 119-137. <https://doi.org/10.32796/ice.2021.918.7159>.
- BLINDER, A.S. y SOLOW, R.M. (1973). Does fiscal policy matter? *Journal of Public Economics*, 2(4), 319-337.
- BORIO, C., SHIM, I y SHIN, H.S. (2022). Macro financial stability frameworks-experience and challenges. *BIS Working Paper*, 1057, diciembre. <https://www.bis.org/publ/othp53.htm>.
- CALVO, A. (2012). *Ética y sistema financiero: reflexiones a la luz de las crisis bancarias en España*. CEU Ediciones, Madrid.
- CALVO, A. y MINGORANCE, A.C. (2012). Por una reforma ética del sistema financiero. *Revista de Fomento Social*, 277-305. <https://doi.org/10.32418/rfs.2012.266.1793>.
- CALVO, A. y PAREJO, J.A. (2013). «Cambios estructurales y proceso de reforma del sistema financiero español por la crisis financiera reciente», en Mingorance, A.C. (dir.), *D. Manuel Varela, Las razones de la crisis y los caminos de la recuperación* (pp. 213-232). Ed. Tirant lo Blanch, Valencia.
- CALVO, A., PAREJO, J.A., RODRÍGUEZ SÁIZ, L., CUERVO, A. y ALCALDE, E. (2018). *Manual del sistema financiero español*. Ed. Ariel Economía, Barcelona, 27 edición.
- CALVO, A. y PAÚL, J. (2017). «Una reconsideración de la política macroeconómica tras la crisis económico-financiera de 2008», en Mancha, T. (dir.), *Política Económica, Economía Regional y Servicios*. Libro Homenaje a J.R. Cuadrado Roura, Civitas-Thomson, Madrid.
- CUADRADO, J.R (dir.) (2019). *Política Económica. Elaboración, objetivos e instrumentos*, 6.ª edición, Mc Graw Hill.
- FERRER, R. (2022). Bancos centrales y monedas digitales: una mirada al futuro del efectivo. *Caixa-Bank Research, Informe Mensual*, 471, 9-10. <https://www.caixabankresearch.com/es/economia-y-mercados/mercados-financieros/bancos-centrales-y-monedas-digitales-mirada-al-futuro-del>.
- GARCÍA-ARENAS, J. (2019). Blockchain y criptomonedas: bienvenidos al nuevo paradigma digital. *CaixaBank Research, Informe Mensual*, 438, 29-30. https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2019/10/87053im_1910_29-30_dossier_1_es.pdf.
- HE, D. (2018). La política monetaria en la era digital: es posible que algún día los criptoactivos reduzcan la demanda de dinero del banco central. *Finanzas y desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, 55(2), 13-16. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2018/06/pdf/he.pdf>.

- HERNÁNDEZ DE COS, P. (2022, febrero). La política macroprudencial: objetivos, herramientas y coyuntura actual. Conferencia impartida en el *Encuentro Deusto Business Alumni*. <https://www.bde.es>.
- JAMET, J.F., MEHL, A., NEUMANN, C.M. y PANETTA, F. (2022, 13 de abril). Monetary policy and financial stability implications of central bank digital currencies. *Voxeu Column*. <https://cepr.org/voxeu/columns/monetary-policy-and-financial-stability-implications-central-bank-digital-currencies>.
- KEISTER, T. y MONNET, C. (2020). Central bank digital currency: stability and information. *Rutgers University and University of Bern, mimeo*. https://samf.com/wp-content/uploads/2020/10/6_paper_Keister-Monnet.pdf.
- KEYNES, J.M. (1936). *La Teoría General sobre la ocupación, el interés y el dinero*. Fondo de Cultura Económica.
- KING, M. (1999, agosto, 27). Challenges for Monetary Policy: New and Old. Discurso pronunciado en el *simposio patrocinado por el Banco de la Reserva Federal de Kansas City*, Jackson Hole, WY.
- KOSSE, A. y MATTEI, I. (2022). Gaining momentum-Results of the 2021 BIS survey on central bank digital currencies. *BIS Papers, 125, Bank for International Settlements*. <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap125.pdf>.
- LANDAU, J.P. (2021). Central bank digital currencies and financial stability. *Financial Stability Review, Banco de España*, 90, 10-19. https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/InformesEstabilidadFinancera/21/1_Currencias_FSR41.pdf.
- LIPSEY, R.G. (1960). The relation between the rate of change of money wages and the level of unemployment in the UK, 1862-1957: a further analysis. *Economica*, 27 (105), 1-31. <https://doi.org/10.2307/2551424>.
- MASSE, P. (1964). *Raport sur la politique des revenus établié à la suite de la Conference des Revenus*. Documentation française, París.
- MENCÍA J. y SAURINA J. (2016). Política macroprudencial: objetivos, instrumentos e indicadores. *Documentos Ocasionales, 1601*. Banco de España. <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/6351/1/do1601.pdf>.
- MUNDELL, R. (1962). *The appropriate use of monetary and fiscal policy for internal and external stability*. IMF Staff Papers, 9(1), 70-79. <https://www.jstor.org/stable/3866082>.
- MUNDELL, R. (1972). «Options in therapy: the role of fiscal and monetary policy», en Hinshaw (ed.), *Inflation as a global problem*. John Hopkins University Press.
- MYRDAL, G. (1968). *Value in Social Theory*. Routledge and Kegan Paul, Londres, 3.ª edición, Prólogo de P. Streeten.
- OCDE (1983). *Politiques d'ajustment positif: maîtriser le changement structurel*. París, 1983.
- OCHANDO, C. (2021). «Política de rentas», en Ochando, C. (coord.), *Políticas económicas coyunturales. Objetivos e instrumentos*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- PEACOCK, A.T. y SHAW, G.K. (1978). *Is fiscal policy dead?* Banca Nazionale del Lavoro *Quarterly Review*, 31(125).
- PHILLIPS, A.W. (1958). The relation between unemployment and the rate of change of money wage rates in the UK: 1861-1957. *Economica*, 25(100), 283-299. <https://doi.org/10.2307/2550759>.



- PRASAD, E. (2022, septiembre). Una nueva era para el dinero. *Fondo Monetario Internacional. Finanzas y Desarrollo*. <https://www.imf.org/es/Publications/fandd/issues/2022/09/A-new-era-for-money-Prasad>.
- RODRÍGUEZ SÁIZ, L. (2009, noviembre). *Ética y economía: algunas reflexiones sobre la crisis financiera*, XI Congreso Católicos y Vida Pública, Actas del Congreso, Fundación Universitaria San Pablo-CEU, Madrid, 1085-1103.
- SÁNCHEZ ANDRÉS, A. (coord.) (2022). *Políticas económicas estructurales*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- SCHINASI, G.J. (2004). Defining Financial Stability. *International Monetary Fund. Working Paper, 04/187*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04187.pdf>.
- WOODFORD, M. (2000). Monetary Policy in a World without Money. *International Finance*, 3 (2), 229-260. <https://doi.org/10.1111/1468-2362.00050>.



NOVEL / NOVELS

LA ZONA DE EL RINCÓN COMO BASTIÓN DE RESISTENCIA ANTE LA PRESIÓN URBANÍSTICA: UNA APROXIMACIÓN A SU SINGULAR RÉGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE PROTECCIÓN

Laura Casanova Martín*
Universidad de La Laguna

RESUMEN

Este trabajo se centra en estudiar el singular régimen jurídico-administrativo de protección de la zona de El Rincón, en La Orotava (Tenerife). Protegido por una ley singular con origen en una iniciativa legislativa popular, El Rincón sigue rigiéndose por un plan especial de ordenación particular, publicado en 1997. Aunque inicialmente se aprobara esta ley transitoriamente hasta encontrar una categoría legal que permitiese la conservación y protección de los valores medioambientales-paisajísticos y agrícolas confluyentes; esta categoría sigue sin existir, persistiendo la vigencia de este particular régimen de protección. A lo largo de este trabajo se profundiza en la ley y el plan especial que la desarrolla, concluyendo con un apunte sobre el delito sobre la ordenación del territorio y el urbanismo del art. 319.1 CP, al proteger específicamente aquellos suelos protegidos por sus valores paisajísticos considerados por una ley, como es el caso de El Rincón.

PALABRAS CLAVE: urbanismo, medio ambiente, El Rincón, ley singular, iniciativa legislativa popular.

THE AREA OF EL RINCON AS A BASTION OF RESISTANCE AGAINST URBAN DEVELOPMENT PRESSURE: AN APPROACH TO ITS SINGULAR ADMINISTRATIVE LEGAL FRAMEWORK OF PROTECTION

ABSTRACT

This paper is focused on studying the singular administrative legal framework that protects the area of El Rincon, in La Orotava (Tenerife). Protected by a singular law, originated in a popular legislative initiative, El Rincon remains being governed by a Special Development Plan, published in 1997. Even though the Law was initially passed provisionally, until a legal category that allowed the conservation and protection of the joined environmental-landscape and agricultural values was found; this category remains inexistent, meaning that this particular legal framework is still valid. Throughout this paper, this Law and its Special Plan are deeply studied, concluding with a last remark made to the crime against land management and urban planning regulated in article 319.1 of the Penal Code. It is considered especially relevant since it is applied to protected land, due to landscape values taken in consideration by a law, as is the case of El Rincon.

KEYWORDS: urban planning, environment, El Rincon, singular law, popular legislative initiative.



1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es una aproximación al régimen jurídico-administrativo singular que protege la zona de El Rincón, en La Orotava, en el norte de Tenerife. Este marco normativo está constituido por la Ley de 15 de julio, para la Ordenación de la Zona de El Rincón, La Orotava (LER) y por el Plan Especial de Ordenación de El Rincón (PER), que la desarrolla. Como se verá más adelante, la singularidad y peculiaridad radica en la forma y el contenido de la ley.

Así pues, la cuestión a la que se pretende dar respuesta es si este particular régimen de protección sigue teniendo cabida actualmente, esto es, si sigue estando vigente y cuál es su encaje en el ordenamiento jurídico actual. Además, se hace una referencia a los delitos contra la ordenación del territorio y el urbanismo, para destacar transversalmente el impacto que este régimen de protección puede tener en otros ámbitos jurídicos.

Se adopta una metodología jurídico-dogmática, consistente en el análisis de las normas, de artículos doctrinales y de jurisprudencia actualizada. En primer lugar, se hace un breve recorrido histórico de la normativa estatal y autonómica en materia de urbanismo y ordenación del territorio, para comprender el encaje y la coexistencia de la LER y el PER con la normativa actual. En segundo lugar, se estudia la vigencia, las características y el contenido de la LER. En tercer lugar, se aborda el encaje normativo del PER, como desarrollo de las previsiones contenidas en la LER, así como su contenido. En cuarto lugar, se hace un comentario al singular sistema de ejecución híbrido que rige en este paraje. Finalmente, se hace referencia, sin ánimo de exhaustividad, a los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo en relación con los suelos especialmente protegidos, como es el suelo de El Rincón.

Se trata, en definitiva, de llamar la atención sobre la existencia y pervivencia de un supuesto urbanístico singular como es la protección de la zona de El Rincón, en La Orotava. En los tiempos que corren, es cada vez más evidente que la protección del medio ambiente y una adecuada ordenación del territorio son imprescindibles para la sostenibilidad, en todas sus vertientes. El caso de El Rincón es un ejemplo de resistencia ciudadana ante la presión urbanística, ejercitada con éxito por la vía legislativa y, por eso, aunque este proceso no sea objeto de estudio aquí, se ha optado por arrojar algo de luz y visibilizar el régimen de protección resultante.

2. CUESTIONES PREVIAS

La Constitución española (CE) establece en su artículo 148 que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en relación con la ordenación del territorio y urbanismo, así como con la gestión en materia de protección del medio

* Departamento de Derecho Público y Privado Especial y Derecho de la Empresa. Universidad de La Laguna. *E-mail*: lcasanov@ull.edu.es.

ambiente (art. 148.1.3 y 9 CE). En este sentido, el Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), reformado mediante la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, recoge las competencias autonómicas exclusivas en materia de espacios naturales protegidos en el ámbito espacial de Canarias, de ordenación del territorio y del paisaje, y de urbanismo (arts. 154, 156 y 158 EAC, respectivamente). Asimismo, se incluye la competencia autonómica de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal en materia de medio ambiente (art. 153 EAC). Por su parte, La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local atribuye a los municipios competencias propias en el ámbito del urbanismo (LRBL), entre las que se encuentran el planeamiento, la gestión, le ejecución y la disciplina urbanística, entre otras (art. 25.2).

Pues bien, en ejercicio de sus competencias, el Parlamento de Canarias fue aprobando varias normas con rango de ley, en muchos aspectos coincidentes, orientadas a regular la ordenación del territorio insular y de los espacios protegidos: el Decreto-Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias; la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias; la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales; y la Ley 3/2015, de 9 de febrero, sobre tramitación preferente de Inversiones Estratégicas para Canarias. A lo anterior hay que sumar la multitud de planes de ordenación que se fueron aprobando por los entes locales, muchos de ellos obsoletos y en constante adaptación (*vid.* Hernández, 2019).

La aprobación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSENPC) supuso una esperada renovación y armonización integral de la regulación del suelo de las islas. Esta ley racionalizó, simplificó, actualizó y recogió en un solo texto legal la dispersa y compleja normativa anterior sobre ordenación ambiental, territorial y urbanística, conservando lo más valioso y dando continuidad a las decisiones territoriales estructurales ya tomadas (principio de no regresión) (Villar, 2019, p. 7). Además, incluyó el mayor número posible de normas de aplicación directa, de cara a reducir al máximo la necesidad de desarrollo reglamentario. Su fundamento último, como bien se establece en el preámbulo, es «el principio constitucional de desarrollo sostenible como criterio rector [...] y, sobre todo, como principio que debe guiar la labor de ordenación e intervención sobre el suelo de las islas», adecuándose a los tiempos y a las necesidades actuales de la sociedad canaria (apartado VI del preámbulo).

En cuanto a la clasificación del suelo, la ley conserva la tríada clásica de suelo rústico, suelo urbanizable y suelo urbano. Refuerza el primero de ellos, dotándolo de un tratamiento diferenciado, dada la importancia de su protección en relación con el desarrollo sostenible. Cabe destacar el énfasis que la LSENPC pone sobre la protección y conservación del suelo agrario, con el objetivo de que «el suelo sea un elemento no solo imprescindible para el sector primario, sino ordenado de modo que contribuya a su desarrollo y consolidación como sector económico estratégico» (apartado VII del preámbulo).



Conviene hacer referencia al régimen derogatorio. Como ya se ha visto, la LSENPC sustituye el conjunto normativo anterior, por lo que, en su disposición derogatoria única, deroga expresamente todas estas leyes previamente citadas. Pero, además, en los apartados siguientes deroga implícitamente todas aquellas disposiciones de mismo o inferior rango que se opongan materialmente a lo establecido en la LSENPC, así como «cuantas determinaciones contrarias a lo dispuesto en esta ley se contengan en los instrumentos de ordenación vigentes en el momento de su entrada en vigor, en particular las determinaciones urbanísticas del planeamiento insular» (apartado 3 de la disposición derogatoria única). Por último, en el cuarto apartado se establece que la ley «no deroga ni desplaza las leyes especiales y singulares vigentes sobre ordenación ambiental, territorial y urbanística, que continúan siendo de preferente aplicación sobre los ámbitos territoriales o sectoriales correspondientes».

Al no existir oposición material manifiesta, este último párrafo confirma la validez y vigencia de la LER. Pero, además, esta validez y vigencia se extiende al PER, al no haber sido modificado o derogado por instrumentos urbanísticos jerárquicamente superiores, ya que la disposición adicional décima de la LSENPC establece que «los instrumentos de planificación previstos en las otras leyes protectoras del territorio y de los recursos naturales se asimilarán a los instrumentos de ordenación previstos en esta ley, *de conformidad con la funcionalidad, las determinaciones que le sean propias, y sin menoscabo ni alteración de su régimen jurídico propio*» (énfasis añadido).

Resulta llamativo, pues, que esta ley, singular desde el momento de su aprobación, haya resistido intacta durante casi 30 años a las incontables reformas legislativas que sobre la regulación del suelo y de los espacios protegidos se han llevado a cabo en Canarias en ese mismo periodo de tiempo. En ninguna de estas leyes se ha mencionado ni derogado expresamente y la LSENPC no es la excepción, más aún cuando se alinea perfectamente con el criterio de desarrollo sostenible. Se tratará de responder a la cuestión de si la regulación del suelo y de los espacios naturales protegidos actual podría dar una respuesta integral a la protección y potenciación de los valores que confluyen en este paraje. Y ello porque, en su momento, la inexistencia de una figura jurídica que abarcara las particulares necesidades de protección de El Rincón fue la razón de ser de la LER.

3. LA PROTECCIÓN OTORGADA POR LA LEY 5/1992, DE 15 DE JULIO, PARA LA ORDENACIÓN DE LA ZONA DE EL RINCÓN, LA OROTAVA

Antes que nada, procede hacer hincapié en su origen: una iniciativa legislativa popular promovida por la Coordinadora Popular en defensa de El Rincón. Titulada «Proposición de Ley declarando paisaje natural protegido a la zona de El Rincón del municipio de La Orotava», se presentó ante el Parlamento de Canarias con el apoyo de unas 35 000 firmas el 29 de diciembre de 1989 y se admitió a trámite el 9 de enero de 1990 (*BOPC* núm. 19, de 30 de enero de 1990). Cuando se aprobó, no existía ninguna norma autonómica en este ámbito elaborada a partir de

una iniciativa legislativa popular, o que hubiera contado si quiera con la intervención de las personas afectadas e interesadas. Esto cambió con la LSENPC, convirtiéndose en la primera iniciativa legislativa, en materia de urbanismo, sometida al trámite de consulta pública ciudadana (Villar, 2019, p. 7). En el preámbulo de la citada ley se establece que se hizo «con el objetivo de promover el diálogo activo con las organizaciones de la sociedad civil y con las instituciones públicas, haciendo efectiva la participación de la ciudadanía en el proceso de elaboración desde su inicio».

En relación con su estructura y contenido, la LER es una ley breve y concisa, de tan solo 6 artículos. Comienza declarando El Rincón como zona de interés autonómico, «por su valor como parte de un paisaje a proteger cual es el Valle de La Orotava, y por su condición de zona sensible» (art. 1 LER). El Rincón forma parte del municipio de La Orotava, en el norte de Tenerife, tiene una superficie de 203 hectáreas y se delimita territorialmente en el anexo de la propia ley.

La LER establece que la ordenación de El Rincón se haría a través de un plan especial (art. 2), elaborado por la Consejería de Política Territorial, con la colaboración del Cabildo Insular de Tenerife y del Ayuntamiento de La Orotava, para su incardinación en el Plan Insular y en el Plan General de Ordenación del municipio (art. 4). Y en su artículo 3, la LER establece unas directrices en las que deberá basarse el planeamiento especial en relación con los espacios a proteger, la superficie agraria, la infraestructura viaria, los usos y las compensaciones. En cuanto a los espacios a proteger, la ley distingue cuatro categorías: suelo rústico litoral y costero, suelo rústico de protección, suelo rústico de protección paisajística y elementos de valor paisajístico. La superficie agraria útil en el momento de su aprobación la califica como suelo rústico potencialmente productivo, enfatizando la necesidad de conservación de los valores agrarios y de proteger especialmente las infraestructuras y dependencias de interés paisajístico.

Se trata de una ley singular, no solo con respecto a su contenido, sino también en su vertiente formal. En su STC 166/1986, de 19 diciembre, el Tribunal Constitucional (TC) definió por primera vez las «leyes singulares», o «leyes de caso único», como «aquéllas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro» (FJ 10). La jurisprudencia constitucional posterior fue delimitando los supuestos de ley singular: leyes de destinatario único (STC 166/1986) y leyes autoaplicativas (SSTC 48/2005, de 3 de marzo y 129/2013, de 4 de junio), es decir, leyes que contienen una actividad ejecutiva directamente aplicable al caso concreto que regulan.

Esta ley no encajaría en ninguno de estos dos supuestos, pudiendo surgir dudas sobre su naturaleza. Sin embargo, la STC 203/2013, de 5 de diciembre, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra una ley autonómica de ordenación urbanística, desarrolló la definición inicial de «ley singular» estableciendo que «una ley que no fuera de destinatario único, ni autoaplicativa, adolece de tal naturaleza si ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional» (FJ 3) (*vid.* Rodríguez, 2017). Ahora bien, que se trate de una ley singular no quiere decir que sea completamente equipa-



rable a una ley general, ya que es el fruto de un ejercicio excepcional de la potestad legislativa, subordinada a límites constitucionales como el principio de igualdad, la prohibición de la arbitrariedad y los principios de proporcionalidad y razonabilidad (STC 166/1986, FJ 11). Por lo tanto, el respeto de estos límites implica que «la singularidad de la situación (debe resultar) inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos y sólo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone» (ídem).

Todos estos requisitos se cumplen en el supuesto de la LER. Nos encontramos ante una ley muy específica, cuya singularidad se deriva directamente de las características del paraje que protege y la confluencia de valores agrarios y medioambientales. En el momento de su aprobación, no existía ninguna norma que recogiese la figura de «paisaje agrario» o «área rural protegida». El Rincón no se podía encuadrar en el régimen de espacios naturales protegidos existente en ese momento, al implicar la categorización del suelo como suelo rústico de protección natural, excluyendo el desarrollo de actividades económicas, como la explotación agraria (Villar, 2004, p. 54). Tampoco existía una regulación específica del suelo agrario, solo del suelo rústico. Para lograr una protección adecuada de este espacio ante la creciente presión urbanística, era inevitable recurrir a una ley singular que reconociese la importancia de potenciar el aprovechamiento agrario tradicional del suelo, a la vez que protegiese el paisaje rural ante la creciente e imparable presión urbanística. Así se refleja en la exposición de motivos de la LER: «El Rincón [...] representa uno de los últimos vestigios no urbanizados de toda la costa del Valle. Por este motivo se considera su ordenación como de interés general de la Comunidad Autónoma de Canarias y se promulga un régimen proteccionista con carácter de medida puntual y provisional en tanto se establezca un nuevo régimen jurídico autonómico de áreas rurales protegidas».

Por tanto, es una ley singular con vocación de provisionalidad. Ello no obsta para que tenga vigencia indefinida, ya que no incluye ningún precepto en el que se restrinja su vigencia temporal y la exposición de motivos no tiene fuerza vinculante. Pero es cierto, tal y como se recoge en su articulado, que la finalidad de la norma es proteger transitoriamente este paraje hasta que se regule una categoría jurídica de protección del suelo que recoja la confluencia de intereses agrícolas y medioambientales que lo caracterizan. Aunque aún sigue sin existir una categoría reglada de «áreas rurales protegidas», la LSENPC recoge algunas categorías de Espacios Naturales Protegidos que podrían encajar con las particularidades de El Rincón. Se trata de los paisajes protegidos (art. 176.12 LSENPC) y de los parques rurales (art. 176.6 b) LSENPC).¹ Hay que tener en cuenta que la LSENPC destaca la importancia de

¹ Son paisajes protegidos «aquellas zonas del territorio que, por sus valores estéticos y culturales, así se declaren para conseguir su especial protección» (art. 176.12 LSENPC). En Tenerife se han declarado paisajes protegidos las zonas de La Rambla de Castro y Las Lagunetas, entre otros. Son parques rurales «aquellos espacios naturales amplios, en los que coexisten actividades agrícolas y ganaderas o pesqueras con otras de especial interés natural y ecológico, conformando un paisaje de gran interés ecocultural que precise su conservación. Su declaración tiene por objeto la conservación

conservación de los suelos agrícolas y de la potenciación de los usos agrícolas tradicionales, en línea con el principio rector de desarrollo sostenible. También extiende los objetivos de conservación, desarrollo socioeconómico y uso sostenible a la Gestión de la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos, especialmente en los parques rurales y paisajes protegidos (art. 169 LSENPC). Y este punto es precisamente lo que marca la diferencia con la regulación de los Espacios Naturales Protegidos en el momento de la aprobación de la LER. Podría presentarse como una oportunidad para incorporar el régimen particular de El Rincón a la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos, siempre que se garantizase un nivel de protección adecuado y la compatibilidad de los usos agrarios tradicionales con la protección paisajística y medioambiental.

Y es que El Rincón, además de haber sido ya declarado de interés autonómico, cumpliría con los requisitos para ser considerado un espacio natural protegido, concretamente: «Conformar un paisaje rural o agreste de gran belleza o valor cultural, etnográfico, agrícola, histórico, arqueológico, o que comprenda elementos singularizados y características dentro del paisaje general» (art. 176.2 h) LSENPC).

En cuanto a la ordenación y planificación, los paisajes protegidos se rigen por planes especiales de ordenación y los parques rurales, por planes rectores de uso y gestión (art. 104 LSENPC). Estando pendiente una adaptación del Plan Especial de Ordenación de El Rincón al marco legal actual (*ex* DT2.^a LSENPC), no sería necesario introducir modificaciones estructurales para que cumpliese con el contenido exigido por ley para los planes especiales de paisajes protegidos y los planes rectores de uso y gestión (art. 107 LSENPC), a pesar de no tratarse de instrumentos de ordenación urbanísticos, sino ambientales.

Otra figura interesante será la de parque agrario, prevista en la disposición adicional decimonovena de la LSENPC: «Las directrices de ordenación del suelo agrario señaladas en el apartado siguiente podrán crear la figura de Parque Agrario para la promoción, protección y desarrollo de aquellos suelos cuyos agrosistemas presenten valores relevantes de carácter etnográfico, cultural o paisajístico, cuya conservación se base en evitar su abandono mediante la potenciación de una actividad agraria sostenible, con la aplicación preferente y diferenciada de las medidas de política agraria». Las Directrices de Ordenación del Suelo Agrario se encuentran actualmente en proceso de elaboración, aunque la definición previamente citada podría asemejarse considerablemente a la categoría de «áreas rurales protegidas».

No obstante, a pesar de las reflexiones anteriores, la realidad actual es que la LER sigue vigente y El Rincón se ampara en su régimen jurídico de protección particular.

de todo el conjunto y promover a su vez el desarrollo armónico de las poblaciones locales y mejoras en sus condiciones de vida, no siendo compatibles los nuevos usos ajenos a esta finalidad» (art. 176.6 b) LSENPC). En Tenerife se han declarado Parques Rurales las zonas de Anaga y Teno, entre otras.

4. EL DESARROLLO DE LA PROTECCIÓN DE LA ZONA DE EL RINCÓN A TRAVÉS DEL PLANEAMIENTO

4.1. EL PLAN ESPECIAL DE ORDENACIÓN DE EL RINCÓN Y SU ENCAJE NORMATIVO

El Plan Especial de Ordenación de El Rincón, La Orotava, se aprobó definitivamente mediante Decreto 343/1997, de 19 de diciembre, de la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias, tras haberse seguido favorablemente todos los trámites previstos en la LER. Como se verá a continuación, de conformidad con el artículo 4 LER, tanto el Plan Insular de Ordenación de Tenerife (PIOT) como el Plan General de Ordenación de La Orotava (PGOLO) mencionan las particularidades de la regulación y ordenación de la zona de El Rincón.

Conviene analizar la incardinación o no del PER en la planificación territorial (PIOT) y urbanística (PGOLO) aprobada con posterioridad. La LSENPC conserva la estructura básica del sistema de planeamiento del territorio existente: directrices de ordenación, de ámbito autonómico; los planes insulares de ordenación (PIO), de ámbito insular; y los planes generales de ordenación (PGO), de ámbito municipal (Hernández, 2019, p. 4). La relación entre los distintos instrumentos de ordenación se rige, con carácter general, por los principios de jerarquía, competencia y especialidad (arts. 9.1 y 83.3 LSENPC); si bien es cierto que, en caso de contradicción, la ordenación ambiental prevalecerá sobre la territorial y la urbanística (idem).

Los PIO y las directrices de ordenación tienen una función de armonización de la ordenación sectorial y urbanística, al tener un ámbito territorial más amplio (insular y autonómico, respectivamente), pueden adoptar una visión global. Los PGO, por su parte, tienen un ámbito territorial reducido y su principal función es ordenar de manera pormenorizada el suelo municipal y los usos, adaptándose a lo establecido por ley, por los PIO y por las directrices². Históricamente, la relación entre ambos ordenamientos se ha caracterizado por su rigidez y complejidad (Hernández, 2019, pp. 5-7). La LSENPC pretende abordar esta problemática simplificando el contenido de los instrumentos de ordenación y promulgando el «principio de contención» para que puedan cumplir coherentemente con su función. Este principio consiste en que cada plan desarrolle estrictamente el contenido que le corresponde por ley, sin ir más allá de lo estrictamente necesario. En este sentido, los arts. 81.3 y 142.4 LSENPC exigen que los instrumentos de ordenación respondan a los principios de mínimo contenido necesario y de máxima simplicidad, estableciendo la nulidad de pleno derecho para aquellas disposiciones del planeamiento que no respeten este mandato.

² Es necesario tener presente que la LSENPC derogó las Directrices de Ordenación General y su memoria, contenidas en el anexo de la Ley 19/2003, de 14 de abril (apartado 1 c de la disposición derogatoria única). No obstante, lo anterior, en su disposición adicional decimonovena, la LSENPC deja en vigor, con rango complementario y sujetas a posteriores modificaciones por decreto del Gobierno, las directrices 58 (generalidades en la protección del suelo rústico) y 62 (actividades agrarias).

El PIOT se aprobó definitivamente mediante Decreto 150/2002, de 16 de octubre de 2002. En la sección 7.^a del capítulo 2, relativa al Modelo de Ordenación del Valle de la Orotava, incluye un apartado específico para el ámbito de El Rincón:

1-R En el ámbito de El Rincón, se articularán los procedimientos de ejecución oportunos que garanticen la gestión integral de todos sus recursos. En consecuencia, el Planeamiento General incluirá entre sus determinaciones, medidas de cooperación interadministrativa y de coordinación de la actividad pública en sus distintas competencias, tales como áreas de gestión integrada o de análoga naturaleza y similares objetivos.

2-D El Planeamiento General adscribirá el ámbito Territorial de El Rincón, afectado por la Ley 5/1995, de 15 de julio, para la Ordenación de la zona de El Rincón, La Orotava, a la categoría de suelo rústico más adecuada (Apartado 2.2.7.7. PIOT).

El primer párrafo tiene carácter de recomendación, y el segundo, de norma directiva. La vigencia de la LER y su vinculación con el PER plantea dudas sobre la posible nulidad de la norma directiva en relación con el principio de competencia y de inderogabilidad singular de los reglamentos (Villar, 2004, p. 77), pero han quedado ya resueltas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (TSJ) en su STSJ 190/2006, de 28 de junio:

... la idea de que el Plan Especial de El Rincón no puede ser modificado por los instrumentos de ordenación urbanística a los que jerárquicamente está subordinado, en especial al Plan General de Ordenación Municipal y al Plan Insular de Ordenación es totalmente equivocada. Precisamente, la idea del plan especial es la de suplir la ausencia de determinaciones en dichos instrumentos urbanísticos que posibiliten la protección de los valores naturales de una determinada área.

El Plan Especial de El Rincón podrá ser, por consiguiente, modificado por el (Plan Insular de Ordenación), con el único límite de que *no podrá contradecir lo dispuesto en la Ley 5/1992, de 15 de julio, para la Ordenación de la zona de El Rincón, La Orotava*, en todo aquello en lo que no haya sido derogada expresa o tácitamente por la legislación de ordenación de los recursos naturales aprobadas con anterioridad (énfasis añadido) (FJ 5).

En cuanto al PGOLO, fue definitivamente aprobado mediante Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC), de 2 de febrero de 2004, que aprueba definitivamente de forma parcial el Plan General de Ordenación de La Orotava (Tenerife). La COTMAC acordó suspender la aprobación definitiva del PGOLO en el área del El Rincón «hasta tanto se apruebe el correspondiente Plan Territorial Especial, manteniendo hasta entonces la ordenación aprobada por el vigente Plan Especial de El Rincón, derivado de la Ley 5/1992, de 15 de julio, para la ordenación de la zona de El Rincón» (apartado segundo). Sin embargo, en la Normativa de la Ordenación Estructural del PGOLO establece la disposición transitoria tercera que «se considera vigente el Plan Especial de El Rincón, [...] siempre y cuando se cumplan sus condiciones y determinaciones,



que *no podrán contravenir las determinaciones de este Plan General, en cuanto la categorización del suelo rústico y demás condicionantes*» (énfasis añadido). Mientras que la COTMAC salvaguarda la vigencia del PER, la DT 3.^a del PGOLO la condiciona a la conformidad con las determinaciones generales sobre la categorización del suelo rústico y demás disposiciones.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Canarias ha tenido ocasión de pronunciarse también sobre esta contradicción, señalando que, si bien es cierto que el PER queda subordinado a lo establecido en el PGOLO siempre y cuando se respete lo dispuesto en la LER; la DT 3.^a «incurre en nulidad de pleno derecho por incompetencia manifiesta del Ayuntamiento para imponer nuevas normas no aprobadas por el órgano que tiene la competencia para la aprobación definitiva» (FJ 7, STSJ 252, de 12 de diciembre).

Así las cosas, dado que no se ha aprobado plan territorial especial alguno, sigue vigente el PER en los términos en los que se aprobó inicialmente. En el tomo III de la Memoria Urbanística del PGOLO se plantea la necesidad de adaptarlo al marco legal vigente, aunque de nuevo surgen dudas sobre si la competencia para ello sería municipal o supramunicipal (apartado 2.7. El Rincón de La Orotava). En las normas urbanísticas (NN.UU.) parece optarse por la competencia municipal, ordenando la disposición adicional tercera que «en el plazo de un año desde la entrada en vigor del presente Plan General, la Administración Municipal deberá formular y tramitar la Adaptación al Texto Refundido de la Ley del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, Decreto Legislativo 1/2000, de 15 de marzo, del Plan Especial de El Rincón». En cualquier caso, dicha adaptación tampoco se ha producido, ni siquiera tras la entrada en vigor de la LSENPC.

4.2. LAS NUEVAS EQUIVALENCIAS DE SUELO RÚSTICO TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DE LEY DEL SUELO Y DE ESPACIOS PROTEGIDOS DE CANARIAS

De conformidad con el art. 3 LER, la totalidad del suelo se calificará como suelo rústico, que quedará subdividido en cuatro categorías: Suelo Rústico de Protección, Suelo Rústico Litoral y Costero, Suelo Rústico Potencialmente Productivo y Asentamientos Rurales (normas 1.3.1. y 1.3.2. NN.UU. del PER). Estas categorías eran acordes con la legislación del suelo rústico vigente en ese momento, esto es, la Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre la ordenación urbanística del suelo rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias, que ya se encuentra derogada.

Cabe aquí hacer referencia a un problema que se plantea en relación con la Disposición Adicional Décima de la LSENPC. Como ya se ha visto, dicha disposición normativa establece que «los instrumentos de planificación previstos en las otras leyes protectoras del territorio y de los recursos naturales se asimilarán a los instrumentos de ordenación previstos en esta ley, de conformidad con la funcionalidad, las determinaciones que le sean propias, y sin menoscabo ni alteración de su régimen jurídico propio» (DA 10 LSENPC). Aunque dicha adaptación aún no se ha llevado a cabo de manera expresa, la LSENPC sería aplicable en relación con la equivalencia de categorías del suelo realizadas.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la LSENPC respeta la vigencia de aquellas leyes sectoriales especiales, como la LER, por lo que habría que dar preferencia a la aplicación del PER como régimen híbrido entre lo urbanístico y lo ambiental. Ello no quita que todas aquellas remisiones normativas hechas a leyes ya derogadas deban entenderse realizadas a la vigente LSENPC «de conformidad con la funcionalidad, las determinaciones que le sean propias y sin menoscabo ni alteración de[l] régimen jurídico propio» del PER. Se trata de buscar un equilibrio entre el respeto al régimen jurídico particular del PER y de la LER y la aplicación del régimen general de la LSENPC, al menos hasta llevarse a cabo la adaptación del PER a la normativa vigente actual.

Manteniendo presente lo anterior, es en la disposición transitoria tercera de la LSENPC donde se recoge la correspondencia de las categorías de suelo rústico (sin perjuicio de la capacidad del planeamiento de recategorizar los suelos afectados en el momento en el que se produzca la adaptación normativa):

- Suelo Rústico de Protección = suelo rústico de protección ambiental, subcategoría según valor protegido.
- Suelo Rústico Litoral y Costero = suelo rústico de protección ambiental, subcategoría de protección costera.
- Suelo Rústico Potencialmente Productivo = suelo rústico de protección económica, subcategorías de protección agraria, forestal, hidráulica y minera.
- Asentamientos Rurales = suelo rústico de asentamiento, subcategoría rural o agrícola según existencia o no de vinculación actividad agraria.

El Rincón está parcialmente afectado por un Espacio Natural Protegido declarado por la Ley 12/1994, de 19 de diciembre de Espacios Naturales de Canarias (T-36 del Anexo de Reclasificación de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, modificado por la LSENPC): el Paisaje Protegido de la Costa de Acentejo, que incluye el acantilado y las playas desde la Punta del Fraile hasta la Punta de La Mesa, así como parte de las laderas de Tamaide. Además, toda la superficie del Paisaje Protegido incluida en el Rincón está declarada Área de Sensibilidad Ecológica.

La LER establece varios espacios a proteger, quedando estos bajo la categoría de suelo rústico de protección. La LSENPC define el suelo rústico de protección ambiental como aquellos terrenos en los que «se hallen presentes valores naturales o culturales» (art. 34), distinguiendo varias subcategorías, entre las que destacan:

- Suelo rústico de protección natural, para la preservación de valores y recursos naturales o ecológicos.
- Suelo rústico de protección paisajística, para la conservación del valor paisajístico, natural o antropizado, y de las características fisiográficas de los terrenos, así como los usos tradicionales que han conformado el paisaje.
- Suelo rústico de protección costera, para la ordenación del dominio público marítimo-terrestre y de las zonas de servidumbre de tránsito y protección.

La categoría original de suelo rústico litoral y costero pasa a incluirse como subcategoría de suelo rústico de protección costera. La categoría de asentamientos

rurales se corresponde con la actual categoría de suelo rústico de asentamiento, en la que La LSENPC distingue varias subcategorías (art. 34 c):

- Suelo rústico de asentamiento rural, integrado por núcleos de población existentes, donde las actividades agrarias tienen un carácter meramente residual y cuyas características no justifiquen su clasificación y tratamiento como suelo urbano.
- Suelo rústico de asentamiento agrícola, integrado por aquellas áreas de explotación agropecuaria en las que haya habido un proceso de edificación residencial relacionado con dicha explotación, siendo la edificación justificada y proporcional a la actividad desarrollada.

Por último, el resto del suelo de El Rincón no incluido en ninguna de las categorías anteriores sería suelo rústico potencialmente productivo, de conformidad con el art. 3 b) 2 LER. Esta categoría se correspondería con la actual de suelo rústico de protección económica, subcategoría de suelo rústico de protección agraria, al tratarse de terrenos con valores económicos por ser potencialmente idóneos para su aprovechamiento agrícola, ganadero, piscícola, de pastoreo y otros aprovechamientos o usos compatibles.

4.3. EL RÉGIMEN PARTICULAR DE LA COSTA DE EL RINCÓN

Mención aparte merece el régimen jurídico aplicable a las costas de El Rincón, al estar amparadas por la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC). Esto implica que los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre estarán sujetos a las limitaciones y servidumbres correspondientes: servidumbre de protección, servidumbre de tránsito, servidumbre de acceso al mar y zona de influencia.

La servidumbre de protección recaerá sobre una zona de 100 metros tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar (art. 23 LC). En esta zona están prohibidas las edificaciones residenciales; la construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de alta intensidad de tráfico; las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos; el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión; el vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración; y la publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales (norma 5.5.19 NN.UU. y art. 25 LC).

La servidumbre de tránsito recaerá sobre una franja de 6 metros tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, debiendo quedar permanentemente expedita para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento, salvo en espacios especialmente protegidos (norma. 5.5.20 NN.UU. y art. 27 LC). En zonas de tránsito difícil o peligroso, puede ampliarse hasta los 20 metros (ídem). Por su parte, la servidumbre de acceso al mar recae sobre los terrenos colindantes o contiguos al dominio público marítimo-terrestre, en la longitud y anchura que demanden la naturaleza y finalidad del acceso (norma 5.5.21 NN.UU. y art. 28 LC).



Finalmente, la zona de influencia será, como mínimo, de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar (art. 30 LC). En esta zona, en tramos con playa y con acceso de tráfico rodado, deben preverse reservas de suelo para aparcamientos de vehículos suficiente para garantizar el aparcamiento fuera de la servidumbre de tránsito. Además, las construcciones deben respetar la normativa urbanística, evitando formar pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes (norma 5.5.22 NN.UU. y art. 30 LC).

5. EL CONSORCIO EL RINCÓN COMO ÓRGANO PARTICULAR DE GESTIÓN Y EJECUCIÓN DEL PLAN ESPECIAL

5.1. MARCO REGULADOR Y NATURALEZA JURÍDICA

La LER establece que «el Plan Especial definirá el órgano y la forma de gestión del espacio y el reparto de las cargas y beneficios» (art. 3 e) 1). El PER optó por la figura del consorcio, cuya regulación se encontraba, en ese momento, dispersa entre varias disposiciones legislativas y reglamentarias: artículo 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; artículo 110 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local; y artículos 37 a 40, del Decreto, de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), derogó estas disposiciones y estableció con carácter básico el régimen jurídico de los consorcios en su capítulo IV, título III (arts. 118-127). Así pues, los consorcios son «entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias» (art. 118.1 LRJSP).

En cuanto a los consorcios urbanísticos, el contenido de su regulación no se ha visto sustancialmente modificado. Se contemplan, de manera general y en relación con la gestión de la expropiación, en el artículo 46 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. En el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y ordenación Urbana (RG), se desarrollan un poco más: «las Administraciones públicas podrán consorciarse para el desarrollo de fines propios de la gestión y ejecución de actividades urbanísticas; a los Consorcios se podrán incorporar particulares, previo convenio acerca de las bases que hayan de regir su actuación» (art. 12.1 y 2).

En el ámbito autonómico, la LSENPC y el Decreto 183/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento de Canarias (RGC), incluyen la figura del consorcio urbanístico en el marco de la legislación del régimen jurídico del sector público (arts. 200 y 12, res-



pectivamente). Además, el RGC establece que podrán incorporarse a los consorcios personas privadas, «siempre que estas tengan fines concurrentes con los propios de dichos consorcios, y que tal incorporación sea necesaria para el cumplimiento de la finalidad de estos últimos» (art. 12.3); en cuyo caso, el consorcio no podrá tener ánimo de lucro (*idem*).

El PER incluía un borrador de estatutos para la constitución del Consorcio. Se revisaron y modificaron hasta su aprobación definitiva en junio de 1999, a través de la firma de un convenio entre la Consejería Regional de Política Territorial del Gobierno de Canarias, el Cabildo de Tenerife y el Ayuntamiento de La Orotava. Recientemente se han vuelto a modificar, publicándose en el *Boletín Oficial de Canarias*, de fecha 8 de enero de 2015, la Resolución, de 29 de diciembre de 2014, por la que se dispone la publicación de los Estatutos del Consorcio El Rincón (La Orotava) (EC).

De conformidad con los artículos 200 LSENPC y 12 RGC, el Consorcio «El Rincón» (La Orotava) se constituye por la Comunidad Autónoma de Canarias, el Cabildo Insular de Tenerife y el Ayuntamiento de La Orotava (Tenerife), aunque podrán incorporarse «las Entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan los fines de interés público previstos en el PER concurrentes con las Administraciones consorciadas» (art. 1 EC).

Con respecto a su naturaleza jurídica, se trata de una entidad pública, de carácter asociativo, y naturaleza voluntaria, con personalidad jurídica propia distinta de los entes que lo componen que servirá con objetividad los fines que persigue de conformidad a la legislación vigente (art. 2.1 EC). Al ser una persona jurídica independiente, tiene capacidad jurídica para adquirir y enajenar bienes, ejercitar acciones, contratar y obligarse en general, siempre que todos estos actos se hagan para el cumplimiento de los fines y actividades que persigue (art. 2.2 EC). Estas actuaciones podrá llevarlas a cabo en nombre propio, o en nombre de cualquiera de sus consorciados, cuando así se acuerde (art. 2.3 EC). El Consorcio está formalmente adscrito a la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 2.4 EC) y tiene duración indefinida (art. 5 EC). Se prevé su disolución únicamente por haberse realizado los fines por los que se constituyó y por acuerdo del Consejo General, cuando lo consideren conveniente los entes consorciados (art. 31 EC).

En cuanto a sus fines y objetivos, es preciso recordar que los consorcios solo pueden tener por objeto funciones y actividades que no excedan de la capacidad de las administraciones consorciadas (art. 12.2 RGC). En ningún caso, podrá atribírseles la competencia de establecer o determinar tributos, ni la potestad expropiatoria. No obstante, sí puede encomendárseles la gestión de las expropiaciones acordadas por los entes competentes (art. 12.4 RGC), la recaudación unificada de tributos que graven el suelo o su aprovechamiento (art. 14.3 RG) y la imposición y recaudación de las contraprestaciones derivadas de servicios susceptibles de aprovechamiento individualizado (art. 14.5 RG).

Así pues, entre los fines del Consorcio destacan aquellos directamente vinculados con la gestión y ejecución del PER: la realización de obras de infraestructuras, la creación y gestión de servicios complementarios, el impulso y la gestión de las expropiaciones, la gestión y explotación de infraestructuras públicas, etc. (art.

3 EC). Pero también tienen un lugar predominante aquellos fines vinculados con los valores medioambientales y paisajísticos de la zona, como la potenciación de la mejora y conservación del medio rural, la sensibilización y la incentivación del ecoturismo rural como forma de desarrollo sostenible, o el fomento del asociacionismo agrario en el marco de la normativa comunitaria, entre otros (ídem).

5.2. LA EJECUCIÓN DEL PLAN ESPECIAL

La ejecución del planeamiento se regula en Canarias en la LSENPC y en el RGC. El sistema de ejecución, en tanto que es una función pública, se basa en la necesidad de cumplir con unos presupuestos jurídicos previos: ordenación pormenorizada, delimitación de un espacio concreto (unidad de actuación) y aplicación de un concreto sistema de actuación (público o privado) (Sanfiel, 2019, p. 1).

Los sistemas de ejecución pueden ser públicos o privados (art. 204 LSENPC) y están esencialmente orientados a la transformación del suelo. Contrariamente, el régimen jurídico singular de la zona de El Rincón se asienta sobre los principios de conservación y protección del medio rural, en atención a la confluencia de valores medioambientales, paisajísticos y agrarios; y la potenciación de la explotación agrícola tradicional. Por lo tanto, estos sistemas de ejecución no resultan aplicables a este espacio en los términos previstos en la ley, al menos respecto de los sistemas privados, sobre los que no existe previsión expresa en la planificación de este espacio, no así sobre el sistema público de expropiación, en el que existen algunas actuaciones previstas, esencialmente en las Áreas de Actuación que se verán más adelante.

Lo que se da aquí es un sistema específico de gestión. La propia existencia del Consorcio indica que El Rincón cuenta con un sistema de gestión y ejecución singular. Por ello, en el suelo rústico de este paraje habrá actuaciones que serán por expropiación, como por ejemplo las Áreas de Actuación previstas en el PER (realización de infraestructuras); y otras que se legitimarán mediante los medios de intervención urbanística que procedan según la clase y categoría de suelo rústico: licencias, comunicación previa, etc. Ello determina un sistema de gestión particular que combina una fórmula consorcial que permite agrupar la intervención de las diferentes administraciones públicas intervinientes, una serie de actuaciones por expropiación, así como todas aquellas actuaciones que sean directamente habilitadas mediante los títulos o requisitos habilitantes que correspondan de conformidad con la categoría de suelo rústico que se trate.

Así pues, es fundamental estar a lo establecido en el PER que, además, es ejecutivo desde el mismo instante de su aprobación (norma 1.2.8 NN.UU.). Ello supone que es «jurídicamente exigible, por parte de cualquier persona física o jurídica, el cumplimiento exacto de todas y cada una de sus determinaciones adjetivas y sustantivas, tanto por la Administración Pública [...], como por los particulares administrados» (norma 1.2.9 NN.UU.).

Las Áreas de Actuación (AA) son «aquel espacio sobre el que se proponen ciertas intervenciones específicas con el fin de alcanzar los objetivos del Plan Espe-



cial, y que se encuentra sometido a un sistema de actuación por expropiación» (norma 1.2.31 d NN.UU.). Se delimitan 8 AA y El PER opta expresamente por el sistema de expropiación en relación con todas ellas (Fichas Urbanísticas A1-A8 y norma 1.2.31 d NN.UU.). También incluye un Plan de Actuación (anexo 5 a la memoria), donde se planifican y programan las actuaciones necesarias para la ejecución específica del planeamiento en los 4 años siguientes a su aprobación, incluyendo las AA, así como un Programa Operativo de Desarrollo Agrario. Desgraciadamente, ninguna de estas actuaciones se llevó a término, dada la completa paralización de la actividad del Consorcio hasta 2014 y su escasa actividad a partir de entonces.

Y es que es fundamental la asignación de partidas presupuestarias para el Consorcio por parte de las administraciones consorciadas, estando previstas expresamente en el artículo 26 EC. Es cierto que la Hacienda del Consorcio puede incluir otros activos, pero sin unas partidas presupuestarias regulares no es posible planificar y ejecutar las actuaciones eficientemente. A partir de la modificación de los EC en 2014, el Consorcio se reactivó, retomando la actividad de planificación de actuaciones, entre las que destaca la revisión y adaptación del PER. Para los años 2019-2020, se planificaron varios proyectos para mejorar el acceso a las playas de El Rincón, completándose alguno de ellos con años de retraso (escalera de la playa de Los Patos).

Ahora bien, la inejecución del PER no puede atribuirse únicamente a la falta de recursos, ya que entran en juego intereses políticos y económicos, presentes desde la aprobación de la LER. No debe olvidarse que esta ley surgió como respuesta a la presión urbanística (principalmente con fines turísticos) a la que se estaba viendo sometido el Valle de La Orotava (y el resto de la isla). Se trata de un ejemplo más de la tensión existente entre la explotación turística y la conservación del medio natural, tensión que la LSENPC resuelve aplicando el criterio de desarrollo sostenible.

6. REFERENCIA A LOS DELITOS SOBRE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO DEL ARTÍCULO 219 DEL CÓDIGO PENAL

Visto el régimen singular de protección del suelo rústico de El Rincón, se considera relevante hacer una caracterización, sin ánimo de exhaustividad, del delito contra la ordenación del territorio y el urbanismo para ver si cabe incluir el suelo de El Rincón en el tipo básico del artículo 319.1 CP, que castiga «a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o *lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural*, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección» (énfasis añadido).

Los delitos contra la ordenación del territorio y el urbanismo se incluyen en el título XVI del CP, relativo a los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente. En el artículo 319 CP se castigan las edificaciones sin licencia, de manera atenuada, en

suelos urbanizables (art. 319.2 CP) y, de manera reforzada, en suelos especialmente protegidos (art. 319.1 CP). En el artículo 320 CP se castiga la prevaricación administrativa en el ámbito urbanístico. Nos centraremos aquí en los primeros, los delitos contra la ordenación del territorio y el urbanismo propiamente dichos.

Fueron introducidos por el legislador, por primera vez, en la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Con anterioridad, en base al principio de intervención mínima y de *ultima ratio*, se consideraba una materia relegada al ámbito administrativo y contencioso-administrativo; al tratarse de infracciones administrativas, no suficientemente graves y atentatorias contra la convivencia social, y existir otros medios o instrumentos eficaces para restaurar el orden jurídico, menos drásticos que la sanción penal (potestad sancionadora de la Administración en materia urbanística). Por tanto, su inclusión produjo cierto rechazo entre la doctrina que consideraba que se atribuía un papel expansivo e intervencionista al Derecho Penal y que su tipificación generaba inseguridad jurídica, al remitirse, como ley en blanco, a la compleja legislación urbanística, ajena a los órganos judiciales penales (De Cominges, 2010; Vercher, 2007). Sin embargo, estas cuestiones fueron resueltas por el TC mediante Auto 395/2004, de 19 de octubre, despejando cualquier duda sobre la constitucionalidad de los preceptos.

Y es que, debido a la influencia del sector de la construcción en este ámbito, la creciente presión urbanística y los altos niveles de corrupción existentes; el legislador quiso dotar a la ordenación racional del territorio, como bien protegido por la CE y principio rector de la política social y económica (arts. 45 y 47 CE), de una protección adecuada en el ámbito penal (Velasco, 2018; Gómez-Ferrer, 2018). Se optó por un tratamiento del suelo como un recurso natural limitado, cuyo uso debe quedar supeditado al interés general. Así lo ha interpretado el TS, indicando que «no sería concebible hoy en un Estado de Derecho en el que estuviera permitido que cualquiera pudiera construir o realizar obras en cualquier clase de terreno conforme a su sola voluntad. El respeto de esas normas se encuentra en la línea de unos intereses públicos que han de tener prioridad sobre los meramente privados» (FJ 2, STS 335/2009, de 6 de abril, Sala Segunda).

Pero, además, volviendo al principio de intervención mínima y de *ultima ratio*, la especial gravedad o intensidad de las conductas infractoras está implícitamente reconocida en la tipificación realizada por el legislador en el CP (FJ 5, SAP de Las Palmas 128/2020, de 15 de mayo). Y es que de las numerosas infracciones que existen en materia urbanística, solo se tipifican las dos conductas del artículo 319 CP: realización de obras no autorizables en suelos no urbanizables (art. 319.2 CP) y realización de obras no autorizables en suelos «destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección» (art. 319.1 CP). Por lo tanto, en palabras del TS, «una cosa es que la realización de estos delitos presupongan que sólo se castiguen las conductas más graves entre la disciplina urbanística contenidas en la normativa de ordenación del territorio, y otra completamente distinta es que la interpretación de los arts. 319 y 320 haya de hacerse sistemáticamente bajo la suposición prioritaria del principio de intervención mínima, consta-



tadas que sean los elementos constitutivos del tipo penal» (FJ 9, STS 363/2006, de 28 de marzo, Sala Segunda).

La propia existencia del delito de prevaricación urbanística del art. 320 CP pone de relieve la estrecha relación penal entre corrupción y ordenación del territorio, a la vez que cuestiona la eficacia y suficiencia de la actuación sancionadora de la Administración en este ámbito (Vercher, 2007, p. 143). Y ello no por su incapacidad para ejercerla, sino por la extendida impunidad que rige en esta materia, donde «no viene siendo inusual, que se lleven a cabo cambios del planeamiento urbanístico, con el consiguiente cambio en el destino y uso de los suelos, de forma previa a la obtención de licencia o, incluso, que se trate de legitimar las construcciones llevadas a cabo» (FJ 5, SAP de Las Palmas 128/2020, de 15 de mayo). Esta situación de «indisciplina urbanística generalizada» ha conllevado una grave degradación del medio ambiente y del paisaje, como consecuencia de la urbanización masiva e insostenible del suelo, incluso en zonas medioambientalmente sensibles (De Cominges, 2010, p. 554).

6.1. ELEMENTOS DEL TIPO

El bien jurídico protegido del delito del art. 319 CP es la ordenación del territorio, su valor material en relación con el sentido constitucional de «utilización racional del suelo orientada a los intereses generales» (arts. 45 y 47 CE) (De Cominges, 2010, p. 557). Por tanto, no se está protegiendo la normativa urbanística en sí (valor formal), sino el suelo como recurso natural limitado y la adecuación de su uso al interés general (FJ 9, STS 363/2006, de 28 de marzo, Sala Segunda). Se trata de un bien jurídico comunitario, de «intereses difusos», pues su lesión no afecta a un titular concreto, sino a toda una colectividad (ídem).

Con respecto al tipo objetivo, la jurisprudencia ha desarrollado los requisitos que deben concurrir cumulativamente para considerar una conducta subsumible en el tipo del art. 319 CP:

- a) El *sujeto activo* debe ser el promotor, constructor o técnico director de la obra en cuestión. Se entiende por promotor quien impulse, programe o financie la construcción, para sí o para su posterior enajenación, pudiendo ser cualquier persona física o jurídica, sin necesidad de que sea un promotor o constructor profesional.³
- b) Han de llevarse a cabo *obras de urbanización, construcción o edificación*. Por construcción ha de entenderse «una sustancial modificación con vocación

³ En este sentido define la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación la figura del promotor: «será considerado promotor cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, que, individual o colectivamente, decide, impulsa, programa y financia, con recursos propios o ajenos, las obras de edificación para sí o para su posterior enajenación, entrega o cesión a terceros bajo cualquier título» (art. 9.1).

de permanencia de la configuración original de zona geográfica afectada», por la «obra del hombre y con el empleo de los medios mecánicos y técnicos apropiados» (FJ 5, STS 1182/2006, de 29 de noviembre, Sala Segunda). También se incluyen las modificaciones, los excesos o las ampliaciones de construcciones autorizadas cuando son relevantes por sí mismas. Así, se consideran construcciones no autorizadas las llevadas a cabo con licencia, pero «incumpliendo sus condiciones o al margen de su contenido; o modificadas posteriormente desbordando las limitaciones y condiciones de la autorización» (FJ 3, STS 73/2018, de 13 de enero, Sala Segunda).

- c) Han de ser *no autorizables*, esto es, que carezcan de la pertinente autorización o no se ajuste a la otorgada, y que no pudieran legalizarse conforme a la legislación urbanística en un ningún hipotético tiempo futuro (FJ 2, STS 73/2018, de 13 de enero, Sala Segunda). Se consideran, por tanto, atípicas aquellas obras que, aun habiéndose realizado sin la debida autorización, pudieran ser autorizables según la normativa urbanística y de ordenación del territorio entonces en vigor (FJ 5, SAP 128/2020, de 15 de mayo).
- d) La construcción ha de llevarse a cabo sobre una *clase de suelo* en concreto:

- a. En el tipo básico del art. 319.1 CP, en «suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan, legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección». Esta especial protección, por tanto, no se restringe a los espacios naturales protegidos declarados por Ley, sino que se incluyen aquellos territorios declarados como tal «administrativamente», esto es, en el planeamiento, bien sea territorial o urbanístico.

La cláusula residual final ha de interpretarse con cuidado, ya que se incluyen únicamente aquellos espacios considerados especialmente protegidos, por los mismos motivos, por órganos administrativos competentes de manera específica, como parte de un expediente administrativo, por ejemplo (Roma, 2008, pp. 418-419).

- b. En el tipo atenuado del art. 319.2 CP, en suelo no urbanizable. Se incluyen aquí las construcciones que, aun revistiendo especial gravedad y relevancia penal al tener un impacto dañino en el entorno y en el propio «hábitat», se llevan a cabo en suelo rústico no especialmente protegido.

En cuanto al tipo subjetivo, se trata de un delito doloso, por lo que deberá concurrir dolo en cualquiera de sus clases: directo de primer grado o de intención, directo de segundo grado o de consecuencias necesarias, o dolo eventual. El dolo directo de primer grado, o de intención, implica que el autor lleva a cabo la conducta típica conscientemente y buscando el resultado (Muñoz y García, 2015, p. 262). En este caso concreto, el dolo directo de primer grado implicaría que el sujeto sabe que el suelo sobre el que está construyendo ilegalmente está especialmente protegido o es no urbanizable y que dicha construcción supone un daño al entorno y a la ordenación del territorio, y aun así la lleva a cabo.



El dolo directo de segundo grado, o de consecuencias necesarias, supone un pequeño matiz con respecto al anterior, ya que supone que el sujeto es consciente de que se trata de una conducta típica, pero no prevé o no busca las consecuencias que de ella se derivan (Muñoz y García, 2015, p. 262). En este caso, supondría que el autor es consciente de que está construyendo ilegalmente sobre suelo especialmente protegido o no urbanizable, pero no busca las consecuencias de sus actos, esto es, el daño que puede causar al entorno, sino que simplemente las acepta como consecuencias necesarias.

Finalmente, el dolo eventual consiste en que el sujeto no busca el resultado, pero entiende que probablemente pueda producirse y sigue adelante con la conducta, aceptando que eventualmente suceda (Muñoz y García, 2015, p. 263). En este caso, implicaría que el autor no está seguro de que se trate de suelo especialmente protegido o no urbanizable, o de que las obras que está llevando a cabo no son autorizables, pero no le importa y sigue adelante. Este tipo de dolo es la frontera con la imprudencia y es el más difícil de probar, lo cual es especialmente determinante en relación con los delitos dolosos, ya que la conducta imprudente sería atípica.

En este punto cabe hacer una breve referencia al error de prohibición que, si bien forma parte de la culpabilidad y no de los elementos del tipo, está estrechamente relacionado con la conciencia de la antijuridicidad y enlaza con lo mencionado anteriormente. El error de prohibición implica que el sujeto ignora que la conducta que está llevando a cabo es contraria a Derecho (art. 14.3 CP), por lo que, si queda probado el error, se excluye la responsabilidad penal (Muñoz y García, 2015, p. 381). En este tipo delictivo se trata de una cuestión especialmente relevante, al ser bastante frecuente la alegación como estrategia de defensa de este tipo de error, dada la complejidad y dispersión de la normativa de ordenación del territorio y urbanística (Agudo y Jaén, 2019, p. 107). Ahora bien, el TS ya se ha pronunciado al respecto estableciendo que «es de común conocimiento que la realización de una construcción conlleva la petición de una licencia administrativa, y que las más elementales precauciones obligan a cerciorarse de la legalidad de la obra a realizar» (FJ 3, STS 586/2017, de 20 de julio, Sala Segunda). Queda, por tanto, considerablemente restringida la aplicación del error de prohibición a este tipo de delitos.

6.2. EL SUELO DE EL RINCÓN EN ESTE TIPO DE DELITOS

Parece incontestable que cualquier conducta típica de las previstas en el art. 319 CP que se lleve a cabo en el suelo de El Rincón encajaría en el tipo básico del art. 319.1 CP, siempre que concurrieran el resto de los elementos. Y es que, como ya se ha visto, se trata de una zona declarada de interés autonómico por una ley autonómica, por «su valor como parte de un paisaje a proteger cual es el Valle de La Orotava, y por su condición de zona sensible» (art. 1 LER). Esta interpretación implicaría que el suelo de El Rincón entraría en esta categoría al estar especialmente protegido por una ley que reconoce su valor paisajístico.

Sin embargo, no debe perderse de vista que las obras deben ser no autorizables, y que el PER prevé la construcción de algunas edificaciones de conformidad

con los usos autorizados en determinadas zonas normativas, siempre y cuando se siga el procedimiento legalmente establecido (licencia, comunicación previa, etc.). Ello implica que en aquellos casos en los que las actuaciones pudieran ser legalizables, por ejemplo, por estar vinculadas con la explotación agrícola tradicional o por cumplir con lo previsto en el PER en relación con las edificaciones; aunque no se hubiera solicitado autorización previa, se trataría de conductas atípicas, sujetas únicamente, en su caso, al régimen administrativo sancionador. Hay, por tanto, que atender a la categorización del suelo rústico y lo establecido en el PER para cada zona normativa, para determinar los casos en los que se trata de construcciones o edificaciones no autorizables. Queda a criterio judicial la cuestión de si las superficies de suelo rústico de asentamiento rural quedarían también incluidas en esta categoría de suelo especialmente protegido o no.

Lo anterior es también fundamental en relación con las edificaciones en situación jurídica de fuera de ordenación, esto es, aquellas que se encuentran fuera del planeamiento y «respecto de las cuales ya no sea posible el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad y restablecimiento del orden jurídico perturbado» (art. 362 LSENPC). Se trata de aquellos casos en los que han transcurrido los plazos de prescripción previstos legalmente, o cuando se trata de edificaciones preexistentes al planeamiento. En la zona de El Rincón, el PER incluye como anexo 1 a la memoria un inventario de las edificaciones preexistentes, así como un listado de las edificaciones susceptibles de ser acondicionadas para turismo rural, con sujeción a licencia.

De manera general, en edificaciones en situación de fuera de ordenación únicamente pueden realizarse, previa licencia, aquellas «obras de reparación y conservación necesarias para garantizar la habitabilidad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles y, en su caso, para la utilización y adaptación del local o edificación al uso consolidado o a cualquier uso previsto en el planeamiento vigente, siempre que tales obras no supongan incremento de la volumetría o altura de la edificación existente» (art. 362.2 LSENPC). Por lo tanto, aquellas obras que supongan una «absoluta y patente desviación» de lo anterior también podrían ser consideradas construcciones no autorizables en el sentido del art. 319.1 CP.

7. A MODO DE CONCLUSIÓN

La LER es una ley autonómica singular que se mantiene vigente después de casi 30 años. No cabe duda de que se trata de un caso muy particular, por su origen, una iniciativa legislativa popular, y su contenido, que aúna la convergencia de intereses de protección ambiental-paisajística y de potenciación de las actividades agrarias tradicionales. Se constituye como un régimen híbrido, entre lo medioambiental y lo urbanístico, aplicable a un espacio muy concreto.

Así las cosas, cabe evaluar el estado actual de la cuestión, esto es, si persiste la razón de ser de la LER o si, por el contrario, existe ya alguna categoría legal que permita cumplir los fines propios perseguidos. Se ha planteado al inicio de este texto la existencia de varias categorías de espacios naturales protegidos que podrían adecuarse a lo anterior: parques rurales y paisajes protegidos. Sin embargo, a pesar



de que se cumple con los requisitos legales y pueda ser interesante valorar la posibilidad de incluir El Rincón en la Red de Espacios Protegidos de Canarias; no parece que se trate de categorías que aborden en su totalidad la confluencia de intereses y el nivel particular de protección que este paraje exige. No son las «áreas rurales protegidas» referidas en la LER y no puede ignorarse el riesgo de que se tienda a una mayor protección ambiental, restringiendo el aprovechamiento tradicional agrícola de la zona, que es precisamente el origen de su alto valor paisajístico.

Otra opción podrá ser la figura de los parques agrarios, aunque aún no han sido aprobadas las Directrices de Ordenación del Suelo Agrario, que serán las que lo desarrollen de conformidad con la DA 19.^a LSENPC. Hasta que no se desarrolle su regulación, no podrá determinarse su adecuación a este caso singular, si bien los rasgos principales establecidos en la LSENPC indican que podría ser la figura buscada.

Queda claro, pues, que actualmente sigue siendo necesaria la protección otorgada por la LER. Y, aunque en un futuro se derogase por haberse logrado encuadrar El Rincón en una categoría similar a la de «áreas rurales protegidas», debe siempre enfatizarse el enorme valor que posee en términos de democracia participativa. Son muy escasas las iniciativas legislativas populares que han culminado el proceso legislativo. Esta ley supuso un punto determinante para el movimiento ecologista tinerfeño, pero también un ejemplo de que la ciudadanía puede y debe tener su papel en la regulación y protección de aquellos aspectos que le afectan directamente.

Por su parte, y en línea con lo anterior, el PER sigue también vigente en los términos en los que originalmente se aprobó. Es necesario adaptarlo a la LSENPC, actualizarlo a las categorías del suelo rústico actualmente vigentes y revisar las previsiones relacionadas con las unidades de actuación, reevaluando las prioridades que actualmente pudieran haber variado.

En relación con esto último, cabe destacar que el Consorcio se creó originalmente con las competencias suficientes para desempeñar adecuadamente sus funciones. Sin embargo, su actuación ha estado lejos de alcanzar los objetivos inicialmente planteados. No cabe aquí entrar a valorar los motivos políticos y económicos que han desembocado en esta situación, pero sí dejar apuntado que no son de índole jurídica.

Por último, del comentario realizado a los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo (art. 219 CP) se deduce que el suelo de El Rincón se incluiría entre los considerados de especial protección. Este punto es relevante en la medida en que supone un mayor castigo de las conductas tipificadas, es decir, la realización de obras no autorizables, con las puntualizaciones que se han hecho a lo largo del texto. De la caracterización jurisprudencial de este tipo de delitos conviene destacar especialmente que protegen el suelo como recurso natural limitado de interés general. Y esto se considera fundamental, especialmente en zonas como las Islas Canarias, donde cada vez es más evidente esta limitación y parece más necesario adoptar una postura más tajante con respecto a la garantía y la conservación del medio natural, así como la ordenación sostenible del territorio.

RECIBIDO: 20-12-2022; ACEPTADO: 28-2-2023

BIBLIOGRAFÍA

- AGUDO FERNÁNDEZ, E. y JAÉN VALLEJO, M (2019). *Derecho penal aplicado: parte especial. Delitos contra intereses colectivos o difusos*. Dykinson.
- DE COMINGES CÁCERES, F (2010). El delito urbanístico: protección penal de principios constitucionales básicos (comentario a la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2009). *Teoría y realidad constitucional*, 25, 545-563.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, R (2018). «Artículo 47», en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, M.E. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española (tomo 1)*, 1382-1397, Wolters Kluwer, BOE, TC y MJ.
- GONZÁLEZ SANFIEL, A.M (2019). Novedades en materia de gestión y ejecución del planeamiento en la nueva legislación del suelo de Canarias. *Práctica Urbanística*, 158 (mayo-junio), 1-25.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L (2019). Novedades en materia de planificación en la nueva legislación del suelo de Canarias: hacia la flexibilidad y simplificación del planeamiento. *Práctica Urbanística*, 158 (mayo-junio), 1-25.
- MUÑOZ CONDE, F. y GARCÍA ARÁN, M. (2015). *Derecho Penal. Parte General*. Tirant lo blanch.
- RODRÍGUEZ PATRÓN, P (2017). La «ley singular» como categoría de acuñación jurisprudencial: una nueva aproximación a su particular significado y problemática. *Revista de Derecho Político*, 99 (mayo-agosto), 167-197.
- ROMA VALDÉS, A (2008). El alcance del delito contra la ordenación del territorio en supuestos complejos. Algunos ejemplos en Galicia. *Estudios penales y criminológicos*, 28, 397-440.
- VELASCO CABALLER, F (2018). «Artículo 45», en Rodríguez-Piñero, M. y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M.E. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española (tomo 1)*, 1366-1374. Wolters Kluwer, BOE, TC y MJ.
- VERCHER NOGUERA, A. (2007). Delitos sobre la Ordenación del Territorio y la Corrupción Urbanística: Notas sobre su Tratamiento por el Ministerio Fiscal. *Cuadernos de Derecho Público*, 31 (mayo-agosto), 141-157.
- VILLAR ROJAS, F.J (2019). La nueva legislación del suelo de Canarias: razones, régimen del suelo y aplicación directa. *Práctica Urbanística*, 158 (mayo-junio), 1-25.
- VILLAR ROJAS, F.J (2004). «La Ley de El Rincón: ¿Una norma fuera de tiempo y de forma?», en Sánchez García, J. (ed.), *Experiencias sociales innovadoras y participativas: El Rincón +10*, 53-87. Coordinadora Ecologista Popular «El Rincón»-Ecologistas en Acción.

MISCELÁNEA / MISCELLANY

MÁS ALLÁ DE LA JAULA IDENTITARIA. LA OBRA DE FERNANDO ESTÉVEZ EN LOS LÍMITES

Pablo Estévez Hernández*

Escuela Superior de Turismo Iriarte. Tenerife

RESUMEN

Este ensayo es una revisión de notas tomadas para un homenaje temprano a la figura del antropólogo canario Fernando Estévez, escrito entre 2016 y 2017. Ya que ha pasado más de un lustro desde su fallecimiento, creemos que es un buen momento para revisar lo que se ha agrupado de su obra aquí, no solo por el carácter bibliográfico y documental del mismo, sino por las propuestas abiertas en torno al «conector» de este trabajo de revisión: indagar en el concepto de identidad, especialmente en una Canarias marcada por los procesos de globalización y la presencia de migrantes representada negativamente en las narrativas identitarias.

PALABRAS CLAVE: identidad, canariedad, guanches, etnicidad, migración.

BEYOND THE CAGE OF IDENTITY. THE WORK OF FERNANDO ESTÉVEZ AT THE LIMITS

ABSTRACT

This essay is a review of notes taken for an early tribute to the figure of the Canarian anthropologist Fernando Estévez, written between 2016 and 2017. As more than five years have gone by since he passed away, we believe it is a good time to review what has been grouped together of his work here, not only because of its bibliographical and documentary nature, but also because of the open proposals around the “connector” of this revision work: to investigate the concept of identity, especially in the Canary Islands, a territory marked by the processes of globalization associated with tourism, the patrimonialization of culture and the presence of migrants negatively represented in identity narratives.

KEYWORDS: identity, canariedad, guanches, ethnicity, migration.

La constitución de una identidad social es un acto de poder.

Ernesto LACLAU

¿Qué necesidad hay de otro debate más sobre identidad, quién lo necesita?

Stuart HALL

Lo que está por delante en la práctica política y en la teoría no es establecer qué identidades, quién las necesita y para qué, sino la propia validez del principio identitario. La cuestión siempre ha sido si tenemos mucha o poca identidad; pero quizás sea o debiera ser la de si es o no necesario tenerla.

Fernando ESTÉVEZ

INTRODUCCIÓN

Cualquier intento de homenaje es por partida doble un intento de identificación y de fijación de identidad. Supone captar unos puntos referentes para establecer una narrativa cerrada de una vida, extrayendo elementos de la misma para obtener una cierta coherencia, cuando la realidad siempre es más compleja y abrumadora. En este sentido, la obra de Fernando Estévez [1953-2016] es inabarcable, rica y profunda. Siempre tuvo, desde temprano, bastantes puntos de inflexión con respecto a las problemáticas de identidad¹. Por ello, el planteamiento de una revisión crítica de su trabajo supone siempre enfrentarse a un problema identitario y a preguntarnos indefinidamente quién fue Fernando Estévez, ¿Cuál era su identidad? ¿Qué lo definía? Junto a él, cabría preguntarse también, con algo de dolor por lo que lo queríamos y queremos, qué sentido tiene. ¿Qué necesidad tendría fijar una identidad? En cualquier caso, ahora que se ha ido, obtenemos esa extraña sensación, esa bifurcación del proceso de identificación. Ahora que se fue Fernando, parece que nunca sabremos quién fue realmente...

De esa extraña sensación tratamos de buscar el origen o la imagen completa de su vida, pero de ese noble intento por reencontrarnos con él tan solo obtenemos la certeza de que no había un solo «Nando», sino varios. Y no solo en el sentido de que su pensamiento fuera mutando, sino también por los distintos frentes que era

* Escuela Superior de Turismo Iriarte. Tenerife. E-mail: pabloestevéz4@gmail.com.

¹ De este complejo terreno he seleccionado una serie de textos no tanto por su rigor o actualidad, pero, sin ser una completa revisión de obras, he seleccionado el material que más directamente elabora o puede dar pie a una discusión sobre la identidad. Si bien intento escuetamente trazar un recorrido, estos trabajos pueden leerse de distintas maneras y comprender direcciones contrarias puesto que no forman un todo discursivo. Dando paso a contradicciones y elementos reflexivos por igual, la obra de Fernando Estévez es por lo tanto inabarcable. Aquí he incluido material sin importar el soporte específico de origen de la producción de Fernando, considerando, además de las obras más «directas» sobre la identidad (1985, 1986, 1987, 1989, 1992, 2001, 2002, 2006, 2007a, 2007b, 2008, 2015), cierto material que puede ser visto como complementario y más cercano a teoría archivística y memoria (1999, 2004, 2011b).

capaz de abrir para la reflexión y la interconexión de ideas poderosas. En un mundo marcado por la globalización, la desigualdad y la deshumanización buscó los extraños puntos de sutura de la modernidad para consolidar un campo común de entendimiento crítico. Reducir todos esos frentes a una sola fuerza productora, a una escuela, una faceta, una disciplina o un área sería una frenada en seco de su peculiar impulso hacia los límites. Es en este sentido que estas páginas pretenden ser no un homenaje petrificador, ni una revisión de unas ideas ya cerradas y acuñadas por un ser que se fue. Debemos ir más allá, al punto de revisar parte de las ideas legadas no a modo de un revisionismo celebratorio, pero sí como un acto de exposición propia, de arriesgarnos a exponernos a eso que nos legó de manera directa (y entre líneas)².

En algún momento, Estévez mostró estar cansado de debates sobre identidad. Pero también es cierto que, al igual que «los guanches», la misma temática se convirtió en una suerte de fantasma para él. Un fantasma que en los momentos de indefensión retornaba para acecharle. En otras palabras: un problema ineludible, que proporcionaba un dilema clave y que, lejos de ser un tema banal, estaba en el corazón de nuestra triste era de etnicidios y refugiados, de nuevas políticas de exclusión, propiciando a su vez la legitimación de los problemas sociales y la propuesta de articulación de una resistencia. Ineludible, pero también agotable; la modulación teórica de las identidades ha dado pie en los últimos años a giros cada vez más pragmáticos y un retorno a lo «real» que ha mermado la fuerza esperanzadora del multiculturalismo y de los enfoques críticos alternativos que estudiaban conjuntamente clase, raza y sexo para encuadrar un mapa más complejo del territorio social de fin de milenio. De nuevo, en el renacer postimperial del Nuevo Orden Mundial y de las políticas reterritorializadoras del 11-S y la suerte de proteccionismo y cierre fronterizo que heredamos con la era Trump, la identidad sigue siendo tan clave como lo era a finales del siglo pasado.

Si bien no es el centro de la actividad teórica de Estévez, la identidad traspasa buena parte de su producción, reflejada en soportes como textos, artículos, libros, bibliografías, exposiciones, conferencias, presentaciones y un largo etc. Dicho de otra manera, la identidad es un excelente conector de una amplia gama de concepciones y temáticas. No limitado, pues, a los procesos identitarios, su reflujo intelectual se extiende a la historia, a la reflexión de la construcción del pasado, al fetichismo de los objetos de museo, a los dispositivos visuales en consideración a las exposiciones y la museística; a los fantasmas como figura moderna, a la etnicidad canaria; a la alimentación como expresión y definición cultural, a los ancestros canarios, a la repercusión de la arcadía en la figura del mago, a la delimitación política de la territorialidad y la expresión popular del territorio; a la raza y la implicación de la racio- logía en la antropología canaria, a la historia de la antropología y la imaginación

² Por muy extraño que parezca, debemos tomar la misma proyección que él tomó con respecto a Chil y Naranjo: «Pero Chil se merece algo más que una nota laudatoria por sus contribuciones a la antropología y la historia de Canarias. Si no queremos olvidarlo, probablemente la evaluación crítica de su obra será la única manera de salvarla antes de convertirla en un mero episodio de nuestra historia intelectual» (Estévez, 2001, pp. 332-333).



de la nación. Una explosión reflexiva; vista ahora con perspectiva, un Universo, o, desde otro punto de vista, distintas capas de una cebolla que, al removerlas, entreven la complejidad de una vida increíble³.

Los distintos frentes abiertos lo son tanto para la interdisciplinariedad como para los distintos campos sociales; lo son para la reflexión social y política. Por lo tanto, su reflexión también está en las acciones y el activismo, en su interés por la agricultura, por los hábitos alimenticios, o por la defensa de lo popular expresada en sus acciones en Cho Vito. Pero, como se ha comentado, lejos de poder componer un cuadro identitario concreto, es preciso notar también las (aparentes) contradicciones: su corrección política, sus cargos institucionales, su estatus social y su procedencia. ¿Podríamos arriesgarnos a aventurar que la obra y vida de Estévez era una transgresión de esas fijaciones, un intento de desprenderse de la utilidad de las identidades?

Lo que sigue es pues una (quizás nueva) reflexión de la identidad vista a través de la trayectoria de Estévez, a modo que sus aportaciones puedan seguir empujando el pensamiento crítico de categorías que siguen marcando nuestra era. Propongo un recorrido que vaya desde su interés por la etnicidad y los nacionalismos, sobre todo en los primeros años de la década de 1980, a pasar por su atención a la historia de la antropología y la raza, para luego acabar con cómo su marco de estudio analiza la canariedad en función de las otredades turistas y migrantes y las nuevas alianzas que se forman en un mundo globalizado.

LA PROLIFERACIÓN DE IDENTIDADES (Y DE TEORÍAS)

La identidad sin duda marcó buena parte de los intereses del antropólogo canario. Si bien no siempre la entendió de la misma manera, fue articulando en torno al fenómeno identitario una serie de reflexiones que intentarían dilucidar las estrategias y formas de representación de una cultura en particular. No podemos encontrar un origen para el interés por este campo de estudios, pero es notable que, sobre todo en la década de los ochenta, un interés general se estaba haciendo palpable en la academia en Occidente con respecto al estudio de una creciente proliferación de identidades. Tanto el mundo académico francófono como el anglosajón comenzarían a moverse en el terreno pantanoso de las subjetividades y los desplazamientos. Aun con abundancia teórica, el término identidad, como *keyword*, no provocaba consenso en el espectro intelectual. Como hizo notar Kobena Mercer: «Una cosa está clara –la identidad sólo se convierte en materia de interés cuando está en crisis–, cuando algo asumido como fijado, coherente y estable es desplazado por la experiencia de lo dudoso e incierto» (Mercer, 1994, p. 259).

³ Debemos pedir de entrada que se disculpe la extensión de las citas. Esta extensión puede estar justificada por la intención del autor de provocar un diálogo con el material (y con Fernando mismo), a modo que podamos seguir conversando y disputando el tema elegido para este recorrido.

Este movimiento de reflexión intelectual, que se movía entre líneas, estaba provocado por un desgaste parcial del marxismo y de sus adyacentes marcos teóricos para explicar los fenómenos sociales. En la política, los ejes identitarios formados por la izquierda y la derecha no proporcionaban ya la satisfacción de contención de una articulación política suficiente para optar a la hegemonía. Además, la irrupción de nuevos movimientos sociales con códigos identitarios distintos haría tambalear los presupuestos teóricos de esas ya «viejas» identidades. Pero este cambio de sensibilidades con respecto a la identidad también se vio afectado por los procesos de descolonización y la migración poscolonial. Esta coordinada condicionó buena parte de las bazas teóricas occidentales en sentido indirecto; principalmente era un momento histórico que estaba cambiando la concepción de lo local y lo vernáculo al introducir elementos que comúnmente eran vividos como remotos y trayendo a la escena local una serie de conflictos que se escenificarían primariamente en el terreno de las identidades nacionales. En resumidas cuentas, un ente europeo subdividido en claras y estables identidades nacionales ve su patrón de clasificación racial-nacional claramente damnificado por movimientos migratorios diversos que pretendían «asentarse». El desafío, que venía genealógicamente construyéndose desde hace siglos, propició una de las críticas teóricas más completas al esencialismo como factor determinante de la identidad cultural, donde los circuitos y espacios culturales podían ser leídos de manera dislocada y donde la diáspora adquiriría una expresión simbólica novedosa. En palabras de Marina Barreto Vargas:

Por otro lado, porque [la presencia inmigrante] cuestiona el pensamiento clásico occidental sobre el mundo y la razón, al comprobar que formamos parte de un mundo fragmentado, disperso, lleno de complejidades, con gran diversidad cultural, con cuerpos diferentes, y con lenguajes, memorias y experiencias múltiples [...] Si hacemos hincapié en las interconexiones no tendremos más remedio que plantearnos de otro modo algunos de los enfoques tradicionales de la antropología, e idear nuevas formas de estudiar las personas en tránsito, con una identidad alterada, desestabilizadas y en proceso de cambio (Barreto Vargas, 2004, p. 19).

Igualmente desafiante fue la crítica desplegada desde el feminismo a las identidades sexuales. Construidas tradicionalmente también en binarismos, el estrecho campo facilitado por la heteronormatividad daría pie a una deconstrucción en varios campos teóricos donde se fijaban las identidades sexuales para dar pie a una celebratoria de identidades más contextuales, fluidas y diversas: «El discurso de un feminismo y una crítica cultural influidos por el psicoanálisis desarrolló la cuestión de la subjetividad y sus procesos inconscientes de formación» (Hall, 2003, p. 13). La manera en la que los discursos raciales y sexuales se yuxtapusieron supuso también una clara contraposición conjunta a los biologicismos que permearon por los terrenos de la identidad en este sentido, dando firme anclaje a presupuestos teóricos que con estos cambios de coordenadas fueron movidos al terreno del discurso, del significante flotante y, en definitiva, al terreno de las narrativas ahora desautorizadas de Occidente.

Instado a escribir una pequeña reseña de unos textos de Albert Memmi, Frantz Fanon, Amílcar Cabral y Ernesto Guevara para una editorial canaria, Fer-



nando optó, en vez de celebrar sus ideas como homenaje, por usarlos como referentes críticos de la identidad, colocándolos como precursores de una nueva articulación política:

Esto, obviamente, tiene consecuencias políticas: implica colocar en primer plano la enorme diversidad de perspectivas, de experiencias y de identidades culturales de los movimientos sociales. Pero este fin de la inocencia supone también la aceptación de que no tenemos una única, intrínseca e inalterable identidad, sino muchas y, además, fragmentadas [...]. Hasta ahora no se ha intentado seriamente pensar simultáneamente en todas esas diferencias, en sus relaciones y articulaciones. Esto sin duda es complejo, pero de no hacerlo probablemente el resultado quizás no sea otro que el colapso de la teoría y el fracaso de la política [...] La nuestra, entonces, no deberá ser ya una etnicidad sin el reconocimiento de esas otras ni construida sin la interconexión con ellas. Eso, sin duda, la hará cambiante, fluida, contextual, relacional. Habremos perdido la inocencia, pero estaremos mejor situados para dar respuestas locales en un mundo transnacional, fragmentado, híbrido y diaspórico (Estévez, 1999, pp. 13-14).

ETNICIDAD CANARIA

Si bien no hay localizado un origen (ni tampoco podría ser esa nuestra intención), sí podríamos especular sobre un germen. Sea como sea, la preocupación por la identidad concierne por encima de cavilaciones intelectuales y es un aspecto al que todos y todas acudimos, del que nos preguntamos. Extrapolando la pregunta clave de Stuart Hall (2003) a su terreno, Estévez siempre entendió que la utilidad de la identidad es de sentido común en cuanto que su propiedad explica de manera extensa quiénes somos ante los demás, lo que en buena lógica nos constituye y afirma. De esta manera, la identidad se asume, pero la misma entra en crisis constantemente según contexto y coyuntura. Para la gente canaria, la identidad nunca ha estado fijada; acaso ilusoriamente, siempre ha sido una crisis de largo alcance. Por lo tanto, siempre hemos invertido gran cantidad de esfuerzo en desplegar discursos, en contarnos historias sobre nosotras mismas. Llamada a una historia de desplazamientos (marcada por la conquista, colonización, inmigración y emigración de distintas gentes y costumbres) la cultura canaria resulta poseer una serie de significantes a los que comúnmente regresamos para llenar de significados. Esto es así puesto que, en la expansión occidental, Canarias comprende un espacio limítrofe de esa tendencia, un lugar marcadamente moderno, pero comprendido en un incómodo espacio fronterizo. En una división ontológica, política y económica del mundo que se estaba gestando con la expansión del imperio hispano, Canarias ya comprendía, desde temprano, un lugar contradictorio y ambivalente. Por ello, la identidad canaria, incluso a día de hoy, es esquizofrénica, no se reconoce en una categoría única ni cerrada, aun desplegando narrativas y favoreciendo adscripciones. Canarias, por ponerlo en otras palabras, es el efecto de muchas fronteras.

En algún momento temprano, no nos cabe la menor duda de que Estévez empezó a pensar desde ese preciso espacio limítrofe. Quizás, dentro de un cosmos

político-nacionalista, supusieran sus textos una invitación a pensar teóricamente un espacio político que estaba en disputa. Las primeras publicaciones, hay que recordar, datan de principios de los ochenta, en el inmediato postfranquismo. Por lo tanto, hay que señalar que durante la dictadura del general Franco una serie de elementos de la cultura canaria habían sido silenciados o captados bajo un discurso único, renacionalizados al españolismo oficial franquista y desactivados como referentes para la construcción étnica de un pueblo. Por otra parte, los mismos elementos se habían convertido recurrentemente en potenciales símbolos de resistencia en la clandestinidad, pero era precisamente su condición clandestina lo que haría de los significantes étnicos objetos políticos y no teóricos. Por motivos de represión, la academia no albergaba reflexión del entramado de elementos que componían una identidad. Y así, publicado en *ROA (Revista del Oeste de África)*, aparecen los primeros designios de un intento de inmiscuirse teóricamente en esa esquizofrenia identitaria:

Pero si la presencia de los componentes político e histórico es una constante [...] en todos los fenómenos nacionalistas, no es menos cierto que junto a ellos concurren además otros elementos de los que es necesario dar cuenta. Quisiéramos mostrar [...] el enfoque que desde la antropología cultural se podría realizar de lo que se ha dado en llamar el «hecho diferencial canario», el canarismo, la canariedad, el nacionalismo canario, etc. (Estévez 1985, p. 62).

Por supuesto, está atento a las últimas formulaciones teóricas y de entre ellas destaca una definición básica (primeramente en positivo, pero desviándose cada vez más al plano negativo) de la etnicidad, entendida como una capacidad para la diferenciación o, mejor aún, «una organización de la diferencia» (p. 63).

Así, la etnicidad parece remitir básicamente a los mecanismos mediante los que un determinado grupo social elabora sus elementos de identidad y/o diferenciación respecto de otros grupos [...]. Es razonable pensar, entonces, que si bien no cualquier rasgo cultural puede llegar a convertirse en un signo diferenciador, en un marcador de la diferencia, debe existir algún filtro selectivo (Estévez, 1985, p. 69).

De esta manera, al invocar las diferencias, se estaba haciendo visible la retroalimentación habida entre la alteridad y la identidad, haciéndose a la idea de que toda identidad es una puesta en negativo de «otros»; un primer despegue del asimilacionismo concomitante que dominó buena parte de la teoría antropológica en décadas anteriores. Pero, por último: «si la etnicidad hace referencia a los procesos de identidad, diferenciación e interacción de los diferentes grupos, queda aún por dilucidar las relaciones entre aquélla y el nacionalismo» (p. 63).

Por lo tanto, su trabajo, en este contexto del nacionalismo político, fue el de considerar el nacionalismo como la expresión de una variante de los fenómenos étnicos, entendiendo que su construcción favorecería la formación de la comunidad nacional. Pero, aún lejos de entender ciertas instituciones y dispositivos (al estilo de Benedict Anderson) en la construcción étnica-nacional, apuntó primariamente a los aspectos estructurales de la construcción étnica, resaltando lo que también podríamos denominar hechos sociológicos: el aspecto territorial, el pleito insular, la



dependencia económica, la situación geopolítica (situación fronteriza tras la fallida descolonización del Sáhara Occidental), y la emigración. Podemos apuntar, extraído de otra fuente, un apunte teórico al factor insular, contenido en la revista *Disenso*:

[P]ara poder evaluar la importancia relativa de la insularidad respecto a los otros factores socioeconómicos y culturales es necesario adoptar un enfoque en el que ésta pueda ser considerada operacionalmente. Esto requiere de un enfoque teórico que, cuando se pretende emplearlo con rigor, no está exento de escollos conceptuales y metodológicos; más de los que a primera vista cabría suponer. Como paso previo, hay que resolver el problema de si la insularidad puede tomarse, efectivamente, como una variable operativa, si tiene significación por sí misma a la hora de analizar las particularidades de las islas (Estévez, 1982, p. 9).

Si bien su lista es contundente y cercana a lo que en términos de Marvin Harris es el enfoque *emic*, una última apreciación queda, de modo premonitorio, al material excluido de este escueto artículo: «Hemos dejado fuera conscientemente otros elementos no menos importantes, y quizás más llamativos, entre los que destacan el papel cohesionador de la relectura nacionalista de la historia canaria, la recuperación simbólica de la cultura aborígen o las manifestaciones de un proyecto político diferenciado expresado a través de las organizaciones políticas, sindicales, culturales... de las Islas» (*ROA*, p. 73). Sin duda, la «recuperación simbólica de la cultura aborígen» era un proyecto que podía ser explorado no solo desde el interés sociológico del mismo, sino también como expresión de una obsesión temprana de las mismas corrientes antropológicas canarias. Juntando estos objetivos, Fernando estaba eligiendo una figura clave; elegía también su *fantasma*.

EL FANTASMA GUANCHE

La introducción de *Indigenismo, raza y evolución* (Estévez, 1987)⁴, quizás uno de sus textos más citados, no correspondía con una introducción estándar a la historia de una disciplina, ni obedecía al estilo habitual de reflejar la importancia de tal «nuevo estudio» para el ámbito de las ciencias; en otras palabras, no era ni es una autoafirmación meritocrática. Muy al contrario, la introducción sitúa mejor que cualquier otra parte del texto los intereses de la obra y reafirma que este no es un estudio del pasado por la simple recreación histórica, sino que su interés principal es, en contra de lo que se pueda pensar de una historia de la antropología, una comprensión del presente; la manera en la que los canarios hemos configurado nuestros mitos como comunidad nacional, la manera en cómo representamos

⁴ Su título completo es: *Indigenismo, raza y evolución. El pensamiento antropológico canario (1750-1900)*. Quizás la obra más completa del autor, que ha dado lugar a debates y reflexiones críticas. Fue presentada como un estudio de historia de la disciplina que comprendía de qué manera la misma había pivotado sobre los tres temas originales del título.

nuestro pasado, cómo lo construimos no libre de políticas e intereses. También, la manera en la que hemos ido introduciendo el dogma científico en las islas y en cómo hemos plegado una modernidad exterior al interior del territorio insular. Por ello se señaló también un punto de entrada muy peculiar, quizás una apreciación que crece en importancia dada la continua crisis identitaria canaria, que titubea en cuanto a diversas asignaciones (colonial y metropolitana, europea y africana, centro y periferia, islas y continente)⁵.

De esta manera, «los guanches», como significante étnico, es un elemento que nunca puede ser enteramente fijado, sino siempre puesto en disputa y negociado; reconsiderado según contextos y discursos. El guanche era, en el presente de *Indigenismo, raza y evolución*, y es todavía hoy, una figura increíblemente ambivalente. La conexión de los guanches con la identidad canaria se entrevé de fondo en el proyecto de lo que fue su tesis doctoral y quedaba así reflejado en la publicación de la misma:

Esta recurrente presencia de lo aborígen expresa una peculiar característica de la identidad canaria en la constante tensión entre lo autóctono y lo adquirido, entre lo de aquí y lo de afuera. Quizá sea ello una de las razones por la que la antropología tenga entre nosotros una larga y dilatada tradición. Este libro surge entonces de una doble preocupación. De un lado, el interés por el estudio de las causas que generan el fenómeno étnico canario. De otro, el análisis del desarrollo de las teorías y estrategias de investigación que se han empleado en el pasado en la antropología canaria. Aunque remiten a problemáticas de distinta naturaleza, estas dos cuestiones tienen una estrecha relación histórica. La persistencia del aborígen como diacrítico de la identidad étnica canaria nos conduce inevitablemente a la historia de la antropología (Estévez, 1987, pp. 15-16).

Ese reconocimiento ambivalente recreaba también una tensión que era, como he dicho, sintomática de la misma crisis identitaria canaria. Pero su opción iría, a pesar de la idea del proyecto inicial, más allá. Suponía el estudio crítico de distintas tradiciones antropológicas o distintos paradigmas que irían ofreciendo diferentes representaciones del diacrítico étnico guanche. Desde la Ilustración, con los guanches puestos en positivo, entendiendo un grupo ya extinto pero asociado al «buen salvaje» rousseaiano, pasando por la explicación raciológica y la pervivencia racial del guanche, y, finalmente, llegando a las teorías del evolucionismo.

Al irrumpir así en el escenario académico uno de los estudios más importantes y sesudos sobre la figura del guanche, se había propiciado la clave reflexiva y contradictoria de una cultura que podía extrapolarse a multitud de campos para seguir otras narrativas: en la ciencia, en la sociedad, en la política, etc. Por ejemplo: Domingo Garí-Hayek entendió este ambivalente inicio como un síntoma de una posición sociopolítica que atravesaba dos estrategias. Entendiendo dos momentos o

⁵ «Para los canarios, los guanches fueron y son, al mismo tiempo, los “otros” y nosotros. Los guanches nos han unido y nos han dividido. En cualquier caso, siempre han estado presentes y forman parte de nuestro sentido común histórico. Vivos o muertos, degradados o enaltecidos, reivindicados o renegados, cristalizan las tensiones históricas de este pueblo» (Estévez, 1987, p. 15).



paradigmas geopolíticos del nacionalismo canario; una primera etapa influenciada por los movimientos emancipadores latinoamericanos, y una segunda etapa centrada en la última oleada descolonizadora, influenciada principalmente por los movimientos de liberación nacional africanos. En este sentido, Garí-Hayek comprendió una aseveración de la antropología crítica para apreciar cómo ese componente genérico atravesaba ambos proyectos: «La reivindicación del guanchismo como fenómeno identificador de la sociedad canaria penetra de lleno en la estrategia política del africanismo» (Garí-Hayek, 1992, p. 127). Garí cita en este sentido a Estévez:

La reivindicación de lo guanche –especialmente en cuanto a «raza»– se convierte en un imperativo ante la negación de los no canarios, en sentido amplio –extranjeros, españoles, peninsulares o godos– a reconocer las peculiaridades étnicas de los canarios (Estévez, 1986, p. 18).

Enmarcando por un momento más ese mismo cosmos político del que la estrategia africanista es su referente de inscripción, la recepción de su tesis en 1985 fue reconocida con una nota crítica, pero resaltando una cierta inflexión en una suerte de corriente de estudios canarios: «Realmente es esta la primera historia de la antropología canaria –dice Pablo Quintana en *ROA*– porque es evidente que los trabajos de Cuscoy y Pérez Vidal sólo ahora pueden considerarse precursores [...]. Nando Estévez ha tenido que trabajar solo, con una dispersa documentación y con la no menos dispersa y confusa y desenfocada teoría...» (*ROA*, 1985, p. 91).

La línea editorial de *ROA* estaba situando la tesis en un marco discursivo que hacía hincapié en una ruptura (también generacional) con respecto a los patrones discursivos de un oficialismo académico dependiente de un centro político y también académico, que proporcionaba una amplitud de miras a la revisión del pasado de la disciplina y a la consolidación de una identidad política y cultural. Lo que se había trazado en la arena era un giro poscolonial dentro de un ámbito académico local, que reflexionaba por primera vez sobre la implicación de una disciplina con el más amplio contexto global que se estaba fraguando con la descolonización. Si bien el trabajo de Fernando había dado con esa opción deconstructiva, no se iba a limitar con un posicionamiento estándar en ese sentido, más fuertemente identitario frente a una estructura de conocimiento colonial, sino que se debía dar un paso más allá para dar con el funcionamiento interno de la misma ciencia antropológica en este sentido.

En modo alguno esto significa que no se deban tener en cuenta los conectores entre ciencia y sociedad, ni que su estudio no sea, por lo demás, imperioso. [...]. Parece claro, en consecuencia, que si el concepto de «tradición antropológica» no se restringe a los conjuntos de directrices teóricas y metodológicas diferentes, históricas o actuales, seguiremos sin poder comprender los procesos de fondo de la especulación antropológica (Estévez, 1989, p. 29).

¿Ciencia al servicio de la identidad o identidad que se aprovecha de la ciencia? Como buen científico positivista, Chil rechazaría para él mismo y para otros cualquier mal uso de sus trabajos con fines ideológicos o políticos. Pero ya no constituye nada nuevo afirmar que los científicos generalmente se perciben a sí mismos como

ajenos a los usos espurios de su actividad, ni tampoco es una novedad señalar su tendencia a soslayar los factores externos que condicionan la práctica científica. Pero en el caso de Chil, en el apartado al menos de su antropología, no estamos ante una tensión entre la investigación científica del pasado aborigen y la construcción de una identidad canaria. Aunque no exento de contradicciones y no siempre expresado de forma coherente, en este terreno Chil partió de una única tesis central: la retroalimentación histórica entre raza y nación (Estévez, 2001, p. 332).

Esa tensión se abordaría (siguiendo a José R. Llobera) con un acercamiento más atrevido a la sociología de la ciencia, que acabaría por disolver la dicotomía internalismo/externalismo (quizás un problema no resuelto del todo, pero que había movido al autor a alternativas al debate con autores de incidencia posterior como Bruno Latour y Donna Haraway) a favor de una historia que comprendiera las coordenadas de cada campo. Estos campos aparecerían envueltos en un relato más completo que, llegado a un momento de desgaste por un factor decisivo, forzaba un dilema propio de la antropología y su objeto tradicional de estudio, movidos al sentido práctico de la disciplina marcado por el cientificismo y la crítica. Ese factor era así comentado por el autor:

Si los procesos de renovación teórica y la incorporación de las nuevas tendencias en historia de la ciencia, con ser factores de primer orden en la creciente preocupación histórica de los antropólogos a partir de esos años, han sido en gran medida minimizados, ello ha tenido una poderosa razón: el aún mayor impacto que causaron los procesos de descolonización que irían desarrollándose a partir de la Segunda Guerra Mundial. La cadena de independencias de los países del Tercer Mundo no sólo modificaba el status sociopolítico afectando gran parte de las estructuras económicas tradicionales, sino que, además, inauguraba un nuevo marco de relaciones entre el mundo occidental y los «otros». Realmente, el sentido inmediato de la «crisis» en la antropología se expresó conscientemente a través de la predicción –más o menos apocalíptica– de que el «mundo primitivo» estaba desapareciendo irremisiblemente. El largo y repetitivo debate que en torno al incierto futuro de una antropología que tenía como objeto de estudio tradicional a las sociedades «primitivas», no necesita ser destacado. Los efectos combinados de la «modernización» –que estaban transformando unas culturas en cuyo estudio se había centrado la disciplina desde sus comienzos– y la impugnación del discurso antropológico occidental –que cortó alas a su arrogancia eurocéntrica–, constituyen el tercer tipo de factores que impulsaron a los antropólogos a situar históricamente el desarrollo de la antropología (Estévez, 1987, p. 35).

Este audaz paso marcaría sendas líneas de investigación, como la reflexión del pasado, pero sobre todo apuntaría más allá de la inicial estrategia de comprensión del fenómeno de diferenciación étnica para contemplar la operación de poder que se ejerce institucionalmente desde los campos académicos para delimitar posiciones y favorecer exclusiones. La historia de los guanches era precisamente una historia de la inclusión/exclusión y de los procesos académicos que siguieron a la apropiación de un referente étnico importante. Por lo tanto, el giro proporcionaba una seria reevaluación de las identidades mismas. Fernando había localizado una trampa en

la identidad y los procesos de identificación e intentó empujar su pensamiento a la comprensión de esa trampa.

LA ANTROPOLOGÍA CRÍTICA DE LA RAZA Y LAS ALTERNATIVAS

Por un lado, entendiendo la constitución de la identidad como contraposición al Otro (un afuera-constituyente), la historia de la antropología canaria, insertada en la genealogía del proyecto de la modernidad, que comprende una era marcada por patrones racionales tanto en la economía como en ciertos aspectos filosóficos, se vio afectada por los patrones discursivos que desde la Ilustración se fueron desplegando para la clasificación de distintos Otros extraeuropeos. Por lo tanto, uno de esos primeros patrones venía a ser la taxonomía racial, yuxtapuesta a la teorización antropológica local para sacar una imagen en positivo del significante guanche, redescubierto por Sabino Berthelot como la «raza guanche».

La raza tiene sin duda un interés como problema historiográfico, pero desgraciadamente, sigue siendo uno de los aspectos más palpables del cemento ideológico contemporáneo para justificar la opresión, la desigualdad y la guerra. Desgraciadamente también, sigue ocupando un papel de primer orden en muchas de las políticas de la identidad étnica y nacional. Pero racismo y nacionalismo, que generalmente se presentan como una decantación histórica de los más viejos sentimientos humanos, son de hecho dos importantes innovaciones de la Modernidad. Raza y nación han sido, asimismo, dos importantes pilares del Estado Moderno, de esa máquina para construir diferencias, para marcar al «otro» (Estévez, 2001, p. 334).

Nuestros antropólogos lograron en ese proceso no sólo demostrar científicamente que el guanche venía precedido de la más alta potencialidad racial, sino proporcionar ideológicamente el marchamo europeo a nuestra real condición de criollos. En la euforia de los descubrimientos antropológicos, se cayó poco en la cuenta del significado profundo de la adscripción a la raciología y, en particular, del racismo al que inevitablemente conducía (Estévez, 2006, s.p.).

Entre las consecuencias se encontraba, claramente, la trampa identitaria. Suponía para Canarias el esfuerzo de adscripción a un lado de una división moderno-colonial planetaria que interiorizaba, vía el cientifismo académico, los patrones discursivos de la superioridad racial⁶. No obstante, este fue siempre, considerando el contexto más amplio, un logro parcial. Aun produciendo una fuerte demarcación, el significante pudo ser disputado por el africanismo político, pero también pudo ser negociado con otras expresiones culturales que favorecerían discursos contra-

⁶ La raza puede definirse en este contexto como una categoría discursiva que organiza la diferencia entre grupos humanos, anclada científicamente por la biología y la genética, pero no siendo más que un significante constituido sociohistóricamente.



hegemónicos en este sentido. Es probable que Estévez se cruzara con parte de esas alternativas ante una propuesta de reflexión sobre la obra de Manolo Millares y su relación con la arqueología canaria:

... aun viendo los restos aborígenes dispuestos a la moda arqueológica y antropológica, Millares estaba percibiendo algo sustancialmente distinto [...]. Millares, mediante su pintura, aspiró a una arqueología que permitiera revelar, ciertamente a partir del guancho, las profundidades de la naturaleza humana; los arqueólogos y antropólogos, por su lado, excavando y midiendo huesos, pretendieron un cuadro en el que se pudiera insertar al guancho dentro de la historia de la civilización europea. La materialidad de los restos guanches, paradójicamente hechos visibles por la arqueología, no invitan a Millares a los yacimientos, sino que le incitan a la exploración del inconsciente. Sus «excavaciones» no se orientan a la búsqueda de la «evidencia arqueológica», sino hacia la opacidad de las pulsiones transhistóricas del hombre. Si hay una arqueología en Millares, ésta no consiste en desenterrar para rellenar lo vacíos de la memoria, en hacer transparente lo sepultado. La de Millares es una arqueología que está persuadida que el pasado y el futuro se dan la mano, que se confunden en la muerte. Toda excavación arqueológica remueve lo que está muerto; la de Millares, en cambio, persigue enterrar la muerte misma. En esa medida, es también una arqueología de la razón y de la violencia (Estévez, 2007b, s.p.).

Es en esta interpretación que se desvela una actitud y una mirada esperanzadora. No vemos ya simplemente la eficacia de la mirada crítica sobre la deconstrucción de una amplia tradición disciplinar (basada en el monopolio de verdad sobre sus declarados objetos), pero sí la mirada a un horizonte y a un futuro donde las interpretaciones del pasado guancho pueden optar también a la construcción de diferentes versiones basadas, como con Millares, en otros principios éticos (y también, otras alianzas planetarias): «Millares, ciertamente, se fijó en el guancho, pero para incardinar su destino con el de la humanidad, con el de las víctimas de la Guerra Civil, de Auschwitz, de Hiroshima, de Vietnam...» (Estévez, 2007b, s.p.).

IDENTIDAD, INMIGRANTES Y LA OTREDAD ABSOLUTA

Aunque aquí hayan sido unas pocas líneas, que seguidas con los ojos nos mueven rápidamente en el tiempo, hay no obstante unos giros y una madurez comprensiva. Si bien la identidad ha sido primariamente puesta en positivo, y quizás como una condición favorable para la construcción de un sujeto político, con el tiempo y a través de la historia de la antropología se profundiza en la construcción de un Otro en negativo para establecer, como un acto de poder, una identidad adscrita al marco civilizatorio. Aun con una posición geopolítica «subordinada» y en estado esquizofrénico, había también que comprender la manera en que los significantes étnicos canarios fueron movidos y atravesados por un corte elitista, empujados a las narrativas dominantes de Occidente. Por lo tanto, ese factor discriminatorio era la trampa y Fernando la estaba descubriendo sin salirse de su propia historia local. Ahora, el objeto de esa identidad, como modelo teórico también, debía ser empu-



jado fuera de las narrativas oficiales: hacia los límites: «Pero, dependiendo de definir al otro para su constitución, las identidades son siempre relacionales, inestables e incompletas, imposibilitando de hecho su establecimiento como algo propio, esencial, auténtico y original» (2011a, p. 170).

Canarias difícilmente puede ser un punto de enunciación, pero sí una extraña zona de contacto. Lejos de amarrarse a un solo imaginario, la imaginación canaria se interconecta con otras formaciones; al no ocupar un espacio en negativo, puede establecer estas conexiones en un espacio equivalente (y quizás no por esta razón menos problemático). Lo canario se vive, más allá de lo exótico, en la confusión de colores, acentos y culturas. Es curioso que, en cuanto fijamos uno de esos contenedores identitarios, más fácil es la operatividad del capital: o bien nos convertimos en exóticos modelos para el consumo o también aparecemos como buenos gestores de la economía moderna (a bajo coste periférico, claro). Entonces ¿qué arriesgamos con el vacío? La posibilidad de ser llenados por nuevos y extraños significados, de ser movidos a la otredad absoluta que no permite ni orientalismo ni consumismo. Algo que muestra el ansia identitaria, su manía actual.

En buena medida, las políticas de resistencia contemplan la irrupción de múltiples identidades y el florecimiento de las diferencias como la definitiva forma de superación de la lógica maniquea de la supremacía blanca, masculina y occidental que caracterizó el mundo moderno. ¿Pero no son también la eliminación de las fronteras fijas de los viejos estados-nación, la fluidez, las identidades híbridas, la movilidad, las condiciones necesarias de las nuevas formas de acumulación capitalista del mercado mundial y de las nuevas formas de dominación y de poder? ¿No está entonces, el poder, los poderes –abandonando ya el viejo modelo de soberanía política– empujando en la misma dirección? De ser así, limitarse a la crítica de las antiguas formas y políticas de la identidad sólo contribuye a allanar el camino a las nuevas formas de dominio. Por otra parte, seguir organizando la política bajo la categoría de la identidad, no hará sino reproducir la lógica de la diferencia, la constante negación del otro que, a la postre, termina siendo una política de resentimiento. Atrapada en esa lógica, la fetichización de la diversidad y la diferencia convierte, finalmente, a las identidades de los subordinados en más marginales y más oprimidas. (Estévez. 2011a, p. 171).

La posibilidad de ser empujados al otro lado, al lado oscuro de la otredad absoluta, viene marcado en Canarias por la presencia de una figura clave en la ordenación de la diferencia en la Europa poscolonial. Esa figura es entendida por el autor al teorizarla frente a su fantasma. Si había entendido que el guanche estaba cargado de aura identitaria, que jugaba un papel importante como nodo que articula la trama de identidad disputada por nacionalismos y ahora también por la especulación económica; «el/la inmigrante» que arriba a las costas canarias viene cargando el signo del Mal, pero sin marca identitaria.

... este «Otro» inmigrado es particularmente incómodo para nuestra manera de establecer y organizar las diferencias. Si necesitamos a los «otros» para determinar lo que somos, eso implica que los «otros» pueden tener identidades distintas a la nuestra. Estamos prestos a admitirlo. Lo que nos resulta inimaginable es no tener



identidad. Tenemos miedo de las identidades de los «otros», pero eso llega a convertirse en pánico cuando los «otros» no tienen identidad. Pero no se trata que ellos tengan una identidad, sino de que necesitamos que la tengan para poder identificarlos (Estévez, 2011a, p. 169).

¿Puede desecharse la identidad? ¿Podemos esquivar las distintas identidades de clase, sexuales, étnicas, de parentesco y «familia» en favor de una forma de comunidad relacional novedosa y no comprendida en esquemas patriarcales, raciales, capitalistas?

La respuesta por supuesto no es sencilla; quizás sea una utopía que se hunde en las penetrantes imaginaciones de la ciencia ficción. Pero esa imaginación de mundos posibles es necesaria al menos para trazar una hoja de ruta. Optando por mostrar su visión para una exposición, Estévez llega a aventurar lo siguiente, con claros ecos a la historia de la biología de Donna Haraway (2004)⁷: «Las intervenciones sobre el cuerpo-máquina son cada vez más cotidianas e intensas [...] Los cyborgs, criaturas híbridas, cuerpos mitad orgánicos mitad tecnológicos, borran las antes nítidas fronteras entre lo natural y lo artificial, entre la naturaleza y la cultura. Quizá un futuro aterrador; quizá, al contrario, un futuro más pluralista sin una única norma de belleza, un único modelo de cuerpo ideal y una única forma de estar y vivir en el mundo» (2004, pp. 23-24).

Para llegar hasta esta mirada a un futuro, se ha considerado aquí revisar diversos aspectos de la obra de Fernando Estévez, buscando entre diversos textos formulaciones críticas sobre la identidad. Empezando con sus contribuciones más antiguas se puede rastrear un enfoque estructural para situar la etnicidad canaria, con atención a los aspectos políticos. Este proceso se decanta por la centralidad de la cultura indígena («los guanches») en la antropología insular, comenzando así este autor una prematura historia de la disciplina en Canarias y abriendo todo un frente de trabajo en este sentido. Con el tiempo, las ideas expuestas en su historia dan un giro poscolonial para analizar las representaciones y discursos sobre Canarias y la cultura indígena, interconectando poder y conocimientos al hacerlo y pudiendo situar otras figuras clave en contraposición a la identidad canaria tanto como filiación a la misma.

Con estas pistas difusas, estamos lejos de armar un puzzle que quizás siga siendo, durante mucho tiempo, irresoluble. Sea como sea, las preguntas laten desde el vacío de una manera inquietante, y siempre estarán con nosotros para la articulación de una resistencia posible a un poder que se mueve y vuelve a fijar las diferencias. En este sentido, las reflexiones de Fernando comprendidas, por ejemplo,

⁷ En la mirada de Haraway: «Estoy demasiado harta de los enlaces a través del parentesco y “la familia”, y deseo ansiosamente modelos de solidaridad y de unidad y diversidad humanas enraizados en la amistad, el trabajo, los propósitos parcialmente compartidos, el incurable dolor colectivo, la inevitable muerte, y la esperanza inagotable. Es momento de teorizar un inconsciente “no familiar”, un escenario primitivo diferente, en donde no todo provenga de los dramas de la identidad y la reproducción» (Haraway, 2004, p. 299).

en esta selección, en esta ruta, se convierten también en nuestro propio fantasma, de igual manera que «Nando» mismo ya lo es, esperando aparecer en los momentos adecuados.

RECIBIDO: 11-12-2023; ACEPTADO: 7-3-2023



BIBLIOGRAFÍA

- BARRETO VARGAS, M. (2004). Globalización, cultura e inmigración femenina. *Cuadernos del Ateneo*, n.º 17, 19-32.
- ESTÉVEZ GONZÁLEZ, F. (1982). La insularidad como reto teórico. *Disenso*. (Insularidad), 9.
- ESTÉVEZ GONZÁLEZ, F. (1986) Guanchismo: la imagen cambiante del aborigen canario. *Banot: Teoría y Sociedad*, n.º 1, 2.ª época, 11-40.
- ESTÉVEZ GONZÁLEZ, F. (1987). *Indigenismo, raza y evolución. El pensamiento antropológico canario (1750-1900)*. Publicaciones científicas del Exc. Cabildo insular de Tenerife. Museo Etnográfico, número 4.
- ESTÉVEZ GONZÁLEZ, F. (1989). Notas críticas sobre el concepto de tradición antropológica. A propósito de las relaciones centro-periferia en la antropología canaria de finales del siglo XIX. *Eres*, vol. 1, núm. 1, 25-35.
- ESTÉVEZ GONZÁLEZ, F. (1992). «Descubrir a los guanches, estudiar a los canarios», en J.R. Santana Godoy (comp.), *En el camino. Canarias entre Europa y América*. Edirca.
- ESTÉVEZ GONZÁLEZ, F. (1999). «Prólogo», en VV. AA. *Textos anticoloniales*. La Marea.
- ESTÉVEZ GONZÁLEZ, F. (2001). Determinar la raza, imaginar la nación. El paradigma raciológico en la obra de Chil y Naranjo. *El Museo Canario LVI*, 329-346.
- ESTÉVEZ GONZÁLEZ, F. (2002). Viejas identidades, nuevas políticas. *Disenso*. (El embrollo identitario).
- ESTÉVEZ GONZÁLEZ, F. (2004). «El pasado en el presente», en Fernando Estévez González, *El pasado en el presente*. Museo de Antropología de Tenerife. Organismo Autónomo de Museos y Centros.
- ESTÉVEZ GONZÁLEZ, F. (2006). «La invención del guanche. Clasificaciones imperiales y correlatos identitarios de la raciología en Canarias», en *XVI Seminario Orotava de Historia de la Ciencia. Ciencia y Cultura de Rousseau a Darwin*. Fundación Orotava de Historia de la Ciencia.
- ESTÉVEZ GONZÁLEZ, F. (2007a). «Curiosidades, especímenes, souvenirs: las momias como objetos-viajeros en el tráfico Canarias-Europa», en José María Oliver Frade y Alberto Relancio Menéndez, *El descubrimiento científico de las Islas Canarias*. Fundación Canaria Orotava de Historia de la Ciencia, La Orotava.
- ESTÉVEZ GONZÁLEZ, F. (2007b). Millares, o la excavación sin arqueología. Para la exposición *El artista como arqueólogo: Millares y el Museo Canario*. Comisario: Orlando Franco. CICA, Caja de Canarias.
- ESTÉVEZ GONZÁLEZ, F. (2008). «En busca de los ancestros europeos. La dicotomía Árabe-bereber en la construcción de la identidad canaria», en Víctor Morales Lezcano y Javier Ponce Marrero (coords.), *Una visión del Islam en África y desde Canarias: historias de una frontera: actas del segundo simposio. Cuadernos de Estudios Canario-Africanos*. Vol 2. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- ESTÉVEZ GONZÁLEZ, F. (2011a). Guanches, magos, turistas e inmigrantes. Canarias y la jaula identitaria. *Revista Atlántida. Revista Canaria de Ciencias Sociales*, n.º 3, 145-172.
- ESTÉVEZ GONZÁLEZ, F. (2011b). «Archivo y memoria en el reino de los replicantes», en Fernando Estévez y Mariano de Santa Ana (eds.), *Memorias y olvidos del archivo*. CAAM-MHAT.
- ESTÉVEZ GONZÁLEZ, F. (2015). «El guanche como fantasma moderno. O cómo la historia de los orígenes nunca se termina de escribir», en José Farrujia de la Rosa (ed.), *Orígenes. Enfoques interdisciplinares sobre el poblamiento indígena de Canarias*. Ediciones Idea.

- GARÍ-MONTLLOR HAYEK, D. (1992). *Historia del nacionalismo canario*. Editorial Benchomo.
- HALL, S. (2003). «¿Quién necesita identidad?», en Paul du Gay y Stuart Hall (comps.), *Cuestiones de identidad cultural*. Amorrortu.
- HARAWAY, D.J. (2004). *Testigo_Modesto@Segundo_Milenio. HombreHembra©_Conoce_Oncorotón®. Feminismo y tecnociencia*. UOC.
- MERCER, K. (1994). *Welcome to the jungle. New Positions in Black Cultural Studies*. Routledge.
- ROA (*Revista del Oeste de África*) (1985). Fernando Estévez y la joven antropología africana. *ROA*. Santa Cruz de Tenerife.



LISTADO DE REVISORES/AS DE LA REVISTA ATLÁNTIDA

Silvia ALMENARA NIEBLA
Francisco AMADOR MORERA
Carmen ASCANIO SÁNCHEZ
María del Carmen BARRERA CASAÑAS
Carmen Marina BARRETO VARGAS
José Antonio BATISTA MEDINA
Ana CANO RAMÍREZ
Daniel CARMONA ZUBIRI
José Luis CASTILLA VALLEJO
Rosa DÍAZ JIMÉNEZ
Raquel de la CRUZ MODINO
David FUENTEFRÍA RODRÍGUEZ
Alberto GALVÁN TUDELA
Juan Israel GARCÍA CRUZ
Adrián GARCÍA PERDIGÓN
Marta GARCÍA RUIZ
Roberto GIL HERNÁNDEZ
Laura GONZÁLEZ CARRACEDO
Mariano GONZÁLEZ DELGADO
Yurena GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Manuel GONZÁLEZ RAMALLAL
Andrés GONZÁLEZ SANFIEL
Josué GUTIÉRREZ BARROSO
Fernando GUTIÉRREZ CHICO
Josefa Rosa MARRERO RODRÍGUEZ
Ubaldo MARTÍNEZ VEIGA
Oswaldo LEDESMA GONZÁLEZ
Diria Luz MORALES CASAÑAS
Verónica MOREIRA
Jesús MUYOR RODRÍGUEZ
Juan Pablo OSMAN FLOREZ
Noemi PADRÓN FUMERO
Grecy PÉREZ AMORES
Carmen Nieves PÉREZ SÁNCHEZ
Sonia PLASENCIA CARRILLO
Vanessa RODRÍGUEZ BREIJO
Alberto Jonay RODRÍGUEZ DARIAS
Manuel Ángel SANTANA TURÉGANO
Elena SÁNCHEZ JORDÁN
David STENDARDI

INFORME DEL PROCESO EDITORIAL DE LA REVISTA *ATLÁNTIDA* 14 (2023)

El equipo de dirección se reunió en las primeras quincenas de los meses de mayo y octubre y en la segunda quincena de noviembre de 2022 y enero de 2023 para tomar decisiones sobre el proceso editorial del número 14 de *Atlántida*.

Estadística:

N.º de trabajos recibidos en *Atlántida*: 9.

N.º de trabajos aceptados para publicación: 8 (88,9%). Rechazados: 1 (11,1%).

Media de revisores por artículo: 2.

Media de tiempo entre envío y aceptación: 2 meses.

Media de tiempo entre aceptación y publicación: 2 meses.

Los revisores varían en cada número, de acuerdo con los temas presentados.



Servicio de Publicaciones
Universidad de La Laguna