

ANDRÉS MUÑOZ MACHADO

**LA POLÍTICA INDUSTRIAL  
UN RETO DE NUESTRO TIEMPO**



<b>PRESENTACIÓN.....</b>	<b>XV</b>
<b>1. LA ESTRUCTURA ECONÓMICA.....</b>	<b>1</b>
Introducción .....	1
La acción humana y la ciencia económica.....	1
Libertad o intervención .....	5
El método en las ciencias físicas y en las ciencias humanas.....	7
La estructura económica. Concepto y componentes .....	8
Las instituciones. Concepto de institución .....	11
Bibliografía .....	12
Anexo 1.1. El problema de Adam Smith.....	15
<b>2. LA CULTURA Y LAS INSTITUCIONES.....</b>	<b>17</b>
Introducción .....	17
El concepto de cultura.....	17
Las dimensiones de la cultura nacional.....	18
La cultura de las organizaciones.....	23
La cultura y la operación de la empresa.....	24
Bibliografía .....	24
Anexo 2.1. El “Consenso de Washington”. Formulación y resultados .....	25
Anexo 2.2. La política industrial en Arabia Saudita. Algunas notas .....	27
<b>3. EL MODELO DE REFERENCIA Y EL EQUILIBRIO GENERAL .....</b>	<b>33</b>
Introducción .....	33
Los modelos de referencia. Competencia perfecta y equilibrio general (EG)....	34
Algunas conclusiones del equilibrio general .....	36
Las desviaciones del equilibrio general. Equidad. Fallos del mercado .....	39
Los bienes que no cumplen las hipótesis del equilibrio general (EG). La heterogeneidad de los bienes.....	44
Crítica al equilibrio general .....	46
Bibliografía .....	48
Anexo 3.1. La defensa de la competencia en la Unión Europea.....	49
Anexo 3.2. La Federación Rusa. Algunas notas sobre su política industrial .....	53

<b>4. LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LA POLÍTICA INDUSTRIAL .....</b>	<b>59</b>
Introducción .....	59
Papel del estado .....	59
Los fallos del estado .....	60
La gobernabilidad y la gobernanza.....	61
Una definición de economía de mercado .....	62
La formulación de políticas económicas.....	62
La política industrial. Algunas definiciones y consideraciones sobre su formulación .....	64
El análisis y la evaluación de las políticas industriales.....	68
La modificación o supresión de las políticas públicas .....	70
Bibliografía .....	71
Anexo 4.1. Japón. Algunas notas sobre su política industrial.....	73
<b>5. EL ANÁLISIS Y LA COMPARACIÓN SECTORIAL .....</b>	<b>81</b>
Introducción .....	81
Los análisis sectoriales .....	81
El modelo <i>input-output</i> . Las tablas TIO. Los eslabonamientos.....	83
Las comparaciones sectoriales .....	87
Bibliografía .....	88
Anexo 5.1. El Modelo Leontieff .....	91
Anexo 5.2. El Modelo Gosh o de la oferta de Leontieff .....	93
Anexo 5.3. Las tecnologías capacitadoras clave (KETS) en la Unión Europea....	95
<b>6. LAS REVOLUCIONES INDUSTRIALES Y LA INDUSTRIALIZACIÓN .....</b>	<b>99</b>
Introducción .....	99
Los antecedentes históricos de la Primera Revolución Industrial .....	99
Las Revoluciones Industriales.....	105
Algunos resultados de las Revoluciones Industriales .....	112
Bibliografía .....	113
<b>7. LA COMPETITIVIDAD.....</b>	<b>115</b>
Introducción .....	115
Las primeras aportaciones al concepto de competitividad .....	115
La “ventaja comparativa”. La emulación. La “industria naciente” .....	116
La productividad total de los factores (PTF) .....	119
El concepto de competitividad.....	122
El Modelo del Foro Económico Mundial .....	124
El Modelo del Institute for Management Development (IMD) .....	128
El Modelo del Banco de España .....	129
Bibliografía .....	129

Anexo 7.1. La tesis de David Ricardo. La ventaja comparativa .....	131
Anexo 7.2. Estados Unidos. Algunas notas sobre su política industrial.....	137
<b>8. EL COMERCIO INTERNACIONAL Y LA INDUSTRIALIZACIÓN.....</b>	<b>143</b>
Introducción .....	143
El multilateralismo .....	143
Panorama del comercio internacional contemporáneo .....	144
Las instituciones del comercio internacional .....	149
Los resultados del GATT .....	153
El GATT y los países en desarrollo .....	155
La Organización Mundial del Comercio .....	157
La Organización Mundial del Comercio y el GATT .....	159
Bibliografía .....	163
Anexo 8.1. La OMC denuncia una “pandemia de proteccionismo en el comercio mundial” .....	165
Anexo 8.2. África Subsahariana. Algunas notas sobre su economía. ....	167
<b>9. COMERCIO INTERNACIONAL Y BALANZA DE PAGOS. POLÍTICAS ISI E IOE.....</b>	<b>177</b>
Introducción .....	177
La industrialización basada en la exportación de productos primarios.....	178
La intervención en comercio internacional .....	180
Los instrumentos de política comercial internacional.....	172
Las barreras no arancelarias.....	186
La industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y la industrialización orientada a la exportación (IOE) .....	188
Bibliografía .....	191
Anexo 9.1. América Latina. Algunas notas sobre su economía y política industrial.....	193
Anexo 9.2. Corea del Sur. Algunas notas sobre su política industrial .....	201
<b>10. EL MERCADO LABORAL Y LA POLÍTICA INDUSTRIAL.....</b>	<b>205</b>
Introducción .....	205
El sindicalismo .....	207
Algunos datos históricos sobre las organizaciones sindicales .....	208
La afiliación sindical y el papel de los sindicatos .....	211
Las patronales .....	213
La organización del trabajo y la negociación colectiva .....	213
La creación de empleo .....	217
La inmigración .....	218
Bibliografía .....	219
Anexo 10.1. La República Popular China. Algunas notas sobre su política industrial .....	221

<b>11. LA EDUCACIÓN Y EL CAPITAL HUMANO.....</b>	<b>231</b>
Introducción .....	231
La paradoja de Leontieff.....	232
El capital humano.....	232
La medición del capital humano. Capital humano y educación .....	232
Otros modos de medir el capital humano.....	235
Competencias y empleabilidad .....	238
Los tipos de formación y el aprendizaje .....	240
Recomendaciones de política educativa de organismos internacionales.	
El caso de la Unión Europea .....	241
El proceso de Bolonia .....	242
Bibliografía .....	243
Anexo 11.1. La función de Cobb-Douglas y la paradoja de Leontieff .....	245
Anexo 11.2. Iniciativa emblemática: “Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos” .....	247
<b>12. LA CREACIÓN DE EMPRESAS Y EL ESPÍRITU EMPRESARIAL.....</b>	<b>249</b>
Introducción .....	249
El espíritu empresarial y el empresario.....	249
El concepto de empresa.....	253
La política industrial de creación de empresas. El apoyo a la iniciativa empresarial .....	255
Bibliografía .....	257
Anexo 12.1. La India. Algunos datos sobre su economía y política industrial ....	259
<b>13. LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS. LOS DISTRITOS INDUSTRIALES ...</b>	<b>267</b>
Introducción .....	267
La definición de la pequeña y mediana empresa .....	267
Las Cartas de las PYMES .....	275
El apoyo a la PYME en la Unión Europea.....	276
Los distritos industriales.....	278
El “efecto distrito industrial” .....	280
Algunos ejemplos de distritos industriales.....	281
Bibliografía .....	282
Anexo 13.1. El sector de la máquinas herramienta (MH).....	283
Anexo 13.2. La industria cerámica. Castellón y Sassuolo .....	291
<b>14. LA EMPRESA FAMILIAR Y LA EMPRESA COOPERATIVA .....</b>	<b>293</b>
Introducción .....	293
La definición de empresa familiar .....	293

La importancia de la empresa familiar .....	295
La empresa familiar y la no familiar. Algunas diferencias .....	296
La gestión de la empresa familiar. El problema de la sucesión.....	299
Las instituciones de la empresa familiar .....	302
La empresa familiar en Estados Unidos.....	304
La empresa familiar en Japón.....	306
La empresa cooperativa .....	307
La participación de las cooperativas en la economía .....	308
Clasificación de las cooperativas .....	310
Diferencias entre cooperativas y empresas orientadas a la inversión.....	311
La Sociedad Cooperativa Europea .....	312
Bibliografía .....	313
Anexo 14.1. Accionistas y cooperativistas. La distribución de la propiedad en la economía de mercado .....	315
Anexo 14.2. Zaibatsus, Keiretsus y Chaebols.....	317
<b>15. LA POLÍTICA DE I+D+i .....</b>	<b>319</b>
Introducción .....	319
La ciencia y la técnica. Algunas clasificaciones.....	319
La evolución en el tiempo de las tecnologías. La curva "S" .....	321
La investigación, desarrollo e innovación.....	322
El Sistema de Innovación.....	325
Algunos datos comparados .....	327
El proceso de I+D+i. Sus características.....	336
La Vigilancia Tecnológica (VT).....	338
Las ayudas a la innovación .....	341
Bibliografía .....	342
Anexo 15.1. Singapur. Algunas notas sobre su política industrial.....	345
Anexo 15.2. Las compras públicas en la Unión Europea y España .....	351
<b>16. EL MANAGEMENT Y LA POLÍTICA INDUSTRIAL. LOS MODELOS DE GESTIÓN . 353</b>	
Introducción .....	353
Los fundamentos del <i>Management</i> moderno .....	353
Los modelos de gestión.....	359
La Administración Pública. Su papel en las economías modernas. La Nueva Gestión Pública .....	362
Los servicios públicos .....	365
La gestión pública. Nuevos modelos .....	367
Manifestaciones recientes del nuevo <i>Management</i> Público .....	371
La responsabilidad social corporativa (RSC) .....	372
Bibliografía .....	374

Anexo 16.1. Algunos datos comparados de la India y la República Popular China .....	377
Anexo 16.2. Lo social y lo ambiental en la práctica del <i>Management</i> .....	381
<b>17. BALANZA DE PAGOS. MERCADOS DE DIVISAS. ÁREA MONETARIA ÓPTIMA..</b>	<b>383</b>
Introducción .....	383
La balanza de pagos. El significado de sus partidas.....	383
Las necesidades de financiación de un país .....	385
El significado del saldo de la balanza comercial .....	388
Las reservas en divisas. Los Fondos Soberanos .....	389
El tipo de cambio.....	390
La financiación en divisa y las variaciones del tipo de cambio .....	392
Los movimientos de capital, el tipo de interés y la política monetaria .....	394
El área monetaria óptima y la flexibilidad de los factores .....	397
Bibliografía .....	399
Anexo 17.1. El dinero. Las reservas de divisas y los sistemas monetarios .....	401
Anexo 17.2. La práctica de los movimientos de capital a nivel mundial. El sector bancario .....	405
<b>18. LAS CRISIS FINANCIERAS .....</b>	<b>407</b>
Introducción .....	407
Los ciclos y las crisis económicas.....	407
Las causas más frecuentes de los ciclos .....	409
Las crisis financieras de los últimos años. Sus causas y mecanismos de transmisión.....	411
Bibliografía .....	314
Anexo 18.1. La Crisis de 1929. La Gran Depresión .....	315
<b>19. LOS MOVIMIENTOS DE CAPITAL .....</b>	<b>419</b>
Introducción .....	419
Algunos datos sobre los movimientos de capital .....	419
Los Non-Equity Models (NEM) .....	426
El comercio de bienes intermedios .....	430
Los beneficios y los riesgos de los movimientos de capital .....	432
Los movimientos de capital en la Unión Europea .....	433
Los paraísos fiscales .....	434
La ingeniería fiscal .....	436
Bibliografía .....	437
Anexo 19.1. La Unión Europea. Algunas notas sobre su política industrial.....	439
<b>ÍNDICE ANALÍTICO .....</b>	<b>445</b>

Las últimas estimaciones de algunos organismos internacionales sitúan la cifra de seres humanos en unos 7.000 millones, cantidad enorme para algunos, todavía pequeña para otros que, al viajar por el planeta, encuentran enormes espacios vacíos y multitud de recursos desaprovechados. El problema no consiste, se dice, en que no existan medios para procurar una vida digna a tantas personas, el problema es más bien que los seres humanos no han sabido encontrar procedimientos eficientes de reparto de los alimentos, de los medios de subsistencia, o lo que es mucho peor, que los intereses de algunos y su olvido de elementales preceptos éticos no permiten que las técnicas conocidas se apliquen debidamente. Hay grandes conocimientos sobre producción de alimentos y grandes conocimientos sobre logística pero hay algo, en las acciones de las personas, en las instituciones, que parece impedir la consecución de una convivencia más justa. La industrialización no es capaz de resolver por sí sola el problema de la pobreza y de la distribución de la riqueza pero sí puede contribuir de modo importante a su solución.

Una respuesta muy común, cuando se intenta hablar sobre política industrial, es que nuestro interlocutor nos conteste que esa es una disciplina que no existe. Posiblemente, uno de los juicios más difundidos sobre el papel de las políticas industriales es el del senador John Sununu, cuando afirmó “no hacemos política industrial en Estados Unidos”, o la de algunos partidarios del credo ultraliberal que repiten, una y otra vez, que la mejor política industrial es la que no existe. La afirmación puede no ser extraña en labios de un representante del país que se pregona como el país de la libertad, como el sitio donde más respeto existe al uso de la misma. Tal vez, el significado de sus palabras sea mucho más profundo de lo que su propio autor pensó, y ello porque la industrialización es una obra de la creación humana, y esa creación solo es posible dentro de un ambiente de libertad. No obstante, al lado de este hecho, es preciso hacer notar que, por lo común, quien tiene una nueva idea, de cuya puesta en práctica puedan derivarse beneficios para la sociedad, desconoce, casi siempre, una buena parte de los caminos que pueden llevar a su plena utilización. Necesita ser apoyado y este apoyo es el que ha de brindarle la Política Industrial. Así, es posible que uno de los grandes problemas de nuestro hoy sea cómo apoyar la creación sin disminuir en ningún momento la libertad.

Una mirada a la historia de los últimos doscientos años no parece corroborar la inexistencia de políticas industriales. Más bien, son muchas las manifestaciones de

la misma que pueden encontrarse, incluido el caso de los Estados Unidos. Ello, sin que se deje de constatar que la enorme aventura humana de la industrialización solo ha sido y es posible dentro de un régimen de libertades y de profundo respeto a la dignidad humana.

El ámbito de la *política industrial* es objeto de debate. Para unos autores ha de circunscribirse a lo que se denominan “ayudas públicas”, compuestas casi siempre por subvenciones a la Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i); apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs); promoción de la I+D+i mediante las compras públicas. Para otros autores, el ámbito de la política industrial ha de extenderse a aquellos campos de la economía que están presentes en el día a día de la empresa industrial y no industrial y que están directamente relacionados con el éxito de las políticas industriales. Así, estiman que han de considerarse hechos como que los actores de la política industrial, los que la llevan a cabo, son los dirigentes de las empresas y sus empleados y que su capacitación y el modelo de *management* que se practique hacen posible o no su éxito; la necesidad de integrar las políticas industriales dentro del modelo de mercado, en nuestros días de la globalización; la importancia de las instituciones y la cultura. La formulación de la política industrial ha de tener en cuenta la estructura económica subyacente. Una misma política sobre estructuras económicas distintas da lugar a resultados distintos. Las políticas industriales tienen una relación estrecha con el modo en que los países se relacionan entre sí. Hoy hay más intercambio de productos intermedios que de productos terminados. Los eslabones de las cadenas de valor están distribuidos por todo el mundo. La economía monetaria aprisiona a las empresas, sus expectativas, sus crisis, sus facilidades de crédito. Cuando se trata de delimitar los grandes temas de la Ciencia Económica, es posible que a la política industrial se le asigne un espacio corto pero, lo que sí es cierto es que los encargados de formularla tienen que tener un profundo conocimiento de temas del más diverso género. Es esta visión amplia de la política industrial la que ha querido desarrollarse en este libro.

El *Capítulo 1* se dedica a exponer el concepto de acción humana como respuesta a los problemas que en el desarrollo de su existir encuentran las personas. Estas acciones suponen la búsqueda de información y la formulación de planes cada vez más precisos, así como el intercambio de informaciones entre los agentes.

Se exponen algunas tesis históricas acerca de la conveniencia de la intervención o no en la vida económica y se trata de la posibilidad de predecir en las Ciencias Humanas.

El capítulo define el concepto de estructura que se va a emplear a lo largo del texto.

El *Capítulo 2* trata de los conceptos de cultura y de institución. El primero ha alcanzado especial relieve en las últimas décadas en la disciplina de Administración de Empresas. Al segundo se le presenta desde siempre como uno de los componentes de la estructura, quizás el que mejores explicaciones permite dar de muchos hechos y diferencias. Sin pretender entrar en las similitudes y diferencias entre los dos, se

hace constar que cada vez los tratadistas dan definiciones más parecidas de ambos. Los dos permiten mostrar, para los propósitos de este libro, la diversidad de las estructuras económicas de los países y la razonable expectativa de que sus reacciones sean diferentes ante el impacto de una misma política.

El *Capítulo 3* recoge una descripción elemental del equilibrio general, al que muchos tratadistas toman como modelo de referencia. Al hilo de esta exposición se describen muchas de las características que en nuestro mundo presentan los bienes, los mercados y el comportamiento de consumidores y productores. A la vista de ellas se hace una crítica del modelo de equilibrio general

El *Capítulo 4* trata principalmente de ubicar la política industrial dentro del panorama general de la Ciencia Económica. Se exponen los conceptos de gobernabilidad y gobernanza y las mejores prácticas a la hora de formular políticas industriales, de evaluarlas y, en su caso, de modificarlas.

El *Capítulo 5* describe las Tablas *Input Output* (TIO), una herramienta de comparación de resultados sectoriales e intersectoriales de enorme utilidad, cuyo uso se ha generalizado y para la que se han creado normas que permiten una recogida y presentación de los datos equivalente y comparable.

El *Capítulo 6* se dedica a recoger noticias históricas sobre los hechos que antecedieron a la Primera Revolución Industrial y que abrieron la posibilidad de una Segunda y una Tercera. Se resalta la importancia de las interrelaciones entre regiones y países, el papel de los valores como impulso de las actividades humanas, la importancia de un marco ético, la contribución de la Escuela Española de Salamanca, el papel de los ingenieros, de la tecnología, que potenció aumentos impensables de la productividad. Se citan algunas de las consecuencias que el empleo intensivo de las máquinas ha tenido para la sociedad humana

El *Capítulo 7* trata del concepto de competitividad y de los modos mediante los que se intenta medirla. Partiendo de las primeras aportaciones de David Ricardo, la ventaja comparativa, o del “diamante de Porter”, se exponen las dimensiones propuestas por el World Economic Forum. Brevemente se citan también las del Institute for Management Development y las que, en algunas de sus publicaciones, propuso el Banco de España. Se presenta la competitividad como el objetivo central a conseguir mediante la política industrial.

Los *Capítulos 8 y 9* se dedican a analizar el papel del comercio internacional en la política industrial. Así se describe el papel y funcionamiento de la Organización Mundial de Comercio, heredada del GATT, las barreras al comercio, con especial referencia a las no arancelarias y la relación entre la apertura exterior de un país y su política industrial, en concreto la denominada “Industrialización por Sustitución de Importaciones” y la “Industrialización Orientada a la Exportación”.

El *Capítulo 10* se dedica a aquellos aspectos del mercado laboral que se estiman especialmente relevantes en política industrial. Se habla del papel de los sindicatos y de las patronales y de la densidad o nivel de afiliación de sus miembros potenciales, de la creación de empleo, de la flexibilidad en las relaciones laborales.

El *Capítulo 11* se dedica a la Educación y al Capital Humano. Además de las correspondientes definiciones y la descripción de algunos métodos de medida, se presenta el papel central de la persona humana armónicamente educada en los procesos de industrialización y de aumento de la productividad.

Los *Capítulos 12, 13 y 14* se dedican a la creación de empresas, a las pequeñas y medianas empresas, a la empresa familiar, a la empresa cooperativa. Se recogen las motivaciones más comunes de los empresarios y las políticas industriales correspondientes a los tipos de empresas citados, que son la mayoría en cualquier país.

El *Capítulo 5* se dedica a las políticas de investigación, desarrollo e innovación, a la descripción del Sistema de Innovación de un país, al proceso de creación y a la vigilancia tecnológica.

El *Capítulo 16* se dedica a describir los modelos de *management*, de gestión de empresas. Los gestores de empresas se encuentran entre los principales actores de la política industrial, por lo tanto el comportamiento que pueda suponerseles ante el impacto de las mismas puede ser esencial para conseguir su éxito. Se exponen los fundamentos del Management Moderno y las características más sobresalientes de los Modelos de Responsabilidad Social Corporativa y de Excelencia.

Los *Capítulos 17, 18 y 19* se refieren al papel de los déficits o superávits de las balanzas de pagos en la industrialización, a la financiación internacional, a los Fondos Soberanos, a las crisis y su origen y a los movimientos de capital

Se han incluido en casi todos los capítulos uno o varios *Anexos*. La intención, en unos casos, es ofrecer una información complementaria que amplíe lo que se dice en el texto principal; en otros, sobre todo las que se refieren a países o grupos de países, son notas entresacadas de las publicaciones que se citan al final del correspondiente anexo, y cuyo examen sugerimos al lector interesado

El camino seguido por cada país para conseguir la industrialización recoge características comunes y características diferentes. Los caminos que están siguiendo los que aún no han terminado el proceso, también lo son. Unos han llegado a industrializarse después de convulsiones sociales importantes, otros tras periodos autoritarios, otros en regímenes que siempre han respetado la libertad. Lo que sí parece que puede decirse es que la Humanidad, mediante la aplicación de la técnica y la enorme mejora de la productividad, ha crecido de una manera formidable y alcanzado un dominio importantísimo sobre la naturaleza y que, el modo de mantener esas conquistas humanas, parece a todas luces estar cerca del pacto, del compromiso, de la distribución equitativa de la riqueza, de la educación. Queda un gran reto: la erradicación de la pobreza. Un hecho evidente es que la creatividad y la técnica altamente compleja necesitan para su desarrollo de la libertad y del respeto profundo a la dignidad de la persona humana, de ahí la inestabilidad y políticas de cambio que en los últimos tiempos han presentado los regímenes autoritarios. Las nuevas situaciones que parecen preferirse no están lejos o cada día se acercan más, a las que se derivan de la historia y de la reflexión filosófica que tuvo su origen en los países de la cuenca mediterránea.

Las teorías y principios sobre política industrial se basan en la posibilidad del hombre de crear contestando a los retos de la naturaleza; de su anhelo de ser más

que se plasma con frecuencia en la emulación; en la creación de ventajas comparativas; en el papel del trabajo productivo como fuente de riqueza; en la equidad en el reparto de los bienes; en el apoyo a la persona creativa y en el reconocimiento de su esfuerzo; en la educación armónica y completa de la persona humana; en el ahorro procedente de lo que sobra tras el gasto austero y necesario. Estos principios, valores, hipótesis básicas están muy cercanos, se ha dicho ya, a los que se desarrollaron a lo largo de siglos a ambas orillas de la cuenca del Mediterráneo.

Los datos que muestran las distintas Tablas y Figuras del texto han sido obtenidos de fuentes que se estiman fiables. En caso de cualquier divergencia es necesario tener en cuenta la debilidad de algunos de estos datos, confesada en las fuentes más importantes. Se ha procurado que los datos sean coherentes y, en la medida de lo posible, procedentes, para cada caso, de la misma fuente.

Mi agradecimiento a mis alumnos J. Wohlrab, J. Wunderle y H. Kübel, de cuya presentación sobre el Sistema Nacional de Innovación alemán he reproducido los datos correspondientes al Fraunhofer- Gesellschaft y al Instituto Max Planck; a mis hijos, Andrés, Beatriz y Meri por sus comentarios sobre Ingeniería, Derecho y Ciencias Naturales, así como por su ayuda en la traducción y confección de algunos textos, tablas y figuras.; a mi mujer Mercedes Cañas Monzoncillo; y a todos aquellos que me han dado trabajo en los últimos años.

ANDRÉS MUÑOZ MACHADO



## I. INTRODUCCIÓN

Los pueblos intentan modificar cada día el espacio en el que viven para poder desarrollar una vida más plena, para ser más. Para ello necesitan emprender acciones mediante las que empleen mejor los recursos de que disponen y, a la vez, necesitan adaptar sus modos de convivencia para utilizar con más eficiencia todo aquello que poseen.

La persona vive dentro de una sociedad y de una naturaleza que la circunscribe y mediatiza. Los cambios no solo afectan al individuo sino a la sociedad en su conjunto.

El término *política*, tal como se vendrá utilizando en la mayoría de los casos en este libro, significa “regla de acción”. Es lo que los grupos humanos se proponen hacer para mejorar su bienestar. Las políticas siempre han de estar relacionadas con aquello en lo que las personas desarrollan su vida. A ese conjunto de bienes y relaciones humanas que existen en un momento histórico suele denominársele *estructura*.

Este Capítulo 1 se dedica a analizar el concepto de estructura.

## II. LA ACCIÓN HUMANA Y LA CIENCIA ECONÓMICA

Las personas encuentran en el camino de sus vidas distintos retos a los que han de responder para conseguir lo que desean. Construir una ciudad en las cercanías de un río incluye el proyecto de habilitar medios para pasar de una orilla a otra o de utilizar el río como barrera defensiva ante un posible enemigo. Abastecer de agua potable a una villa supone disponer de medios de conducción o de transporte que van desde el acueducto y la mula del aguador hasta la tubería y el canal. La primera respuesta, a cualquier reto, es un plan de acción, que incluya la elección entre un conjunto de objetivos, la elección y empleo eficiente de unos medios y la ejecución de lo planeado. La adopción de un plan siempre ha de ser consecuencia de un análisis que, por limitaciones de la capacidad humana y del tiempo, no permite un conocimiento completo ni seguro del reto, sino solo una aproximación, una estimación del mismo. La elección de objetivos y medios solo puede hacerse dentro de esta limitación y atendiendo a una combinación de conocimientos, más o menos ciertos, y a estimaciones personales de la respuesta que más conviene. La convivencia con el problema hace que cada vez se le conozca mejor, y que las decisiones sean las más apropiadas a la

situación y al modo de satisfacción que el sujeto busque o crea el más conveniente de acuerdo con sus valores.

El ser humano es un ser social y sus acciones y pensamientos se comparten. La solución de los retos del vivir es siempre una solución compartida, tanto en acciones como en riesgos. Es cierto también que, cuando las personas no sienten ni el reto ni el riesgo, sino que privadas de su libertad se las invita u obliga a aceptar una solución propuesta por otros, suelen adquirir una actitud pasiva, como de resignación, que acaba empobreciéndolas en todos los órdenes. Los modelos de organización social practicados por algunos países en el siglo XX y su colapso o evolución demuestran sobradamente este punto de vista. Cada persona quiere responder a su propio reto, quiere superarlo y, si el sistema no se lo permite, se angosta, abandonando su propio proceso creador.

El reto mueve a la acción pero las razones para que el curso de la misma sea uno u otro son distintas para cada sujeto, para cada situación. La clasificación de los objetivos y de los planes de acción depende de la circunstancia del sujeto, de su motivación. Un esquema tan simple, tan difundido, y con tan poca base científica como la “pirámide de Maslow”<sup>(1)</sup> viene a mostrar que difícilmente un directivo incluirá entre sus planes el procurarse alimentos, y sí incluirá el emplear su tiempo en aquellas reuniones que pueden darle un especial prestigio. La elección de un producto puede hacerse por entender que es el que mejor satisface nuestras necesidades o porque, siendo uno de los que las satisface, es el que se fabrica en el país en el que vivimos, con lo que a la motivación de compra se suma otra que, podíamos calificar, en cierto modo, de patriótica. Se cuenta que Teresa de Calcuta recibió en cierta ocasión el siguiente comentario de un visitante: “Yo no haría lo que Vd. hace por todo el oro del mundo”, a lo que la religiosa contestó: “Mire Vd., yo tampoco”. El afán de lucro no parece poder explicar, por ejemplo, la Banca Grameen, fundada por el bengalí Muhammad Yunus, Premio Nobel de la Paz (2006), dedicada a dar microcréditos a los más pobres. Los ejemplos podrían multiplicarse. La respuesta a un reto es descomponible en características que van del mero capricho, de la amistad, de la costumbre, a la elección de posibles alternativas y de medios escasos. Estas últimas características (elección, alternativa, escasez) son las que se denominan *económicas*, como muy bien puso de relieve Lionel Robbins (1898-1984) en su famosísimo ensayo<sup>(2)</sup>, tan convertido en “ciencia normal”<sup>(3)</sup> que en nuestros días casi no se cita.

Hace ya tiempo que conocidos tratadistas han valorado estas características, las económicas, como dominantes, de tal forma que han minusvalorado e incluso eliminado por completo el papel de las demás en la acción humana. Como dice Robbins, en el ensayo ya mencionado, la constatación de la existencia de bienes escasos y susceptibles de usos alternativos, el tener que elegir, no presupone nada en principio sobre el comportamiento humano en relación con los retos de su existencia. El principio económico es “la existencia de conflicto entre los fines y por lo tanto la necesidad de elegir entre ellos”. Puede decirse, por lo tanto, que el componente económico es uno de los que componen la acción humana pero que existen otros, que pueden condicionarla tanto o más que el económico. Todo depende en buena parte

del uso que el sujeto haga de su libertad. Insistamos en que el comportamiento ha de analizarse en función de todas esas características y no de una sola porque, el hacerlo de otro modo elimina del análisis el más elemental rigor científico.

La decisión de alguien de construir un puente implica, en esencia, a toda una comunidad, y esa implicación es no solo acerca del uso de un espacio y de unos medios materiales, sino que, también, se relaciona con su cultura, con su sentido de la belleza, de la convivencia, con sus modos de gobierno y con un sin fin de conceptos más. La solución del problema no es obra de uno, sino de muchos, o, bien, de uno pero que en sus decisiones tiene en cuenta las opiniones y deseos de muchos otros. La simple necesidad de vestirse, por ejemplo, puede dar lugar a soluciones que dependen del país en que se esté, no solo por condicionantes climáticos sino también culturales, considérese el caso de los países islámicos, de la moda, del precio, de la edad.

El *homo economicus* de la teoría económica tradicional siente necesidades y conoce perfectamente todas las alternativas para satisfacerlas, así como sus limitaciones respecto a los medios que puede emplear. No existe, en su acción, ningún otro condicionante, ninguna condición ética o normativa, solo, en la acepción más divulgada, la búsqueda de la satisfacción de una necesidad. En esta situación, su problema de elegir tiene una solución muy simple y su acción parece centrarse más en hacer máxima su satisfacción o mínima la cantidad de medios empleados. Solo se ocupa del objetivo inmediato de obtener el máximo dominio posible sobre los recursos con un sacrificio mínimo. Se adjudican motivaciones exclusivamente económicas a la acción de la persona, la situación a resolver se convierte en un problema logístico, en el que las matemáticas pueden emplearse con muy pocas limitaciones.

Hay diferencias sustanciales que se irán citando en otros apartados, en el comportamiento de la persona y los de un objeto físico, entre un hombre y un planeta. Este último repite y repite su paseo cósmico. La persona es, por el contrario, educable, amoldable, por así decir, y su comportamiento acaba por ser más el resultado de la educación que el de un instinto primario. La educación solo es posible llevarla a cabo sobre un ser dotado por la Naturaleza de especiales cualidades. De ahí la importancia de las tesis antropológicas, de la respuesta a la pregunta de qué es la persona humana y de que es lo que de la misma puede esperarse<sup>(4)</sup>, cuando se trata de analizar y predecir en Economía.

Lo económico es así un componente de cualquier acción humana<sup>(5)</sup> y, por lo tanto, esta solo es explicable cuando se tiene en cuenta el todo y no una de sus partes. Cuando no se hace así, o cuando las teorías o las decisiones pretenden fundarse en acciones en las que solo lo económico es relevante, los resultados que pueden obtenerse pueden provocar daños importantes para el bienestar social. Más aún, pueden alejar el resultado deseado tanto por la persona que ejecuta la acción como para todos aquellos que de un modo u otro son partícipes en la misma. Digamos que, el egoísta, tarde o temprano acaba por dañarse a sí mismo y a la sociedad donde vive. Esta posición no es ajena a los primeros tratadistas de la Ciencia Económica, como demuestra el caso del denominado “Problema de Adam Smith”, del que se trata en

el Anexo 1<sup>(6)</sup>. Su solución puede resumirse diciendo<sup>(7)</sup> que difícilmente pudo pensar A. Smith que su *Riqueza de las Naciones* se iba a convertir en el punto de partida de una ciencia autónoma que iba a reivindicar una absoluta independencia de la moral; o como señala Amartya Sen<sup>(8)</sup>, se convirtiera en pura logística o que pudiera servir para apoyar los más deplorables comportamientos de los empresarios de la primera Revolución Industrial, o en un panfleto del liberalismo sin matices. A. Smith, según sus mejores críticos, jamás concibió la economía separada totalmente de la moral.

Lo que A. Smith parece creía que ocurre en las sociedades en las que se alcanza un alto desarrollo económico queda reflejado en esta frase, extraída de sus *lectures* o notas de clase y, al parecer, escrita con anterioridad a la *Riqueza de las Naciones*: “Cuando quiera que el comercio se introduce en algún país, la probidad y la puntualidad lo acompañan. Estas virtudes son casi desconocidas en las naciones rudas y bárbaras”<sup>(9)</sup>.

El conocido tratadista von Mises<sup>(10)</sup> ha resumido, de forma muy acertada, estos conceptos cuando define la acción humana como “una conducta consciente, movilizadora de voluntad transformada en actuación, que pretende alcanzar precisos fines y objetivos; es una reacción consciente del ego ante los estímulos y circunstancias del ambiente; es una reflexiva acomodación a aquella disposición del universo que está influyendo en la vida del sujeto”. Parece necesario aceptar que esta reacción se basa en una combinación compleja de motivaciones.

Mises considera que toda acción humana tiene un componente empresarial y especulativo, desarrollando una teoría de la función empresarial que entiende como la capacidad del ser humano para crear y darse cuenta de las oportunidades subjetivas de ganancia o beneficio que surgen en su entorno y su posibilidad de actuar en consecuencia para aprovecharlas. En este sentido, en una economía de mercado, todo sujeto representa un cierto papel empresarial que, al fin y al cabo, es resultado de su respuesta al reto de vivir.

Autores austriacos como Mises, Kirzner, Hayek, Schumpeter<sup>(11)</sup>, consideran que el hombre, más que asignar medios dados a fines también dados, lo que realmente hace es buscar constantemente nuevos fines y medios, aprendiendo del pasado y usando su imaginación para descubrir y crear, mediante la acción, el futuro. El problema económico fundamental es, para Mises, estudiar el proceso dinámico de coordinación social en el que de manera continua los diferentes individuos generan empresarialmente nueva información, que jamás está dada ni es constante, al buscar los fines y los medios que consideran relevantes en cada circunstancia particular, estableciendo con ello, sin darse cuenta, un proceso espontáneo de coordinación. Von Mises trata de basar la Ciencia Económica en una teoría general de la acción, tratando de incardinar en ella las teorías económicas.

Los análisis planteados desde este punto de vista solo pueden hacerse si se sustituye el modelo de *homo economicus* por otro que considere la complejidad de la persona<sup>(12)</sup>, depositaria de un conjunto de valores, percepciones, cualidades, necesidades, que condicionan su elección de objetivos y medios, su hacer. La famosas investigaciones de H. Simon<sup>(12)</sup>, que le hicieron merecedor del Premio Nobel, así

como la importancia central que vienen teniendo desde hace unas décadas los conceptos de institución y de cultura apuntan en esta misma dirección. Solo empleando todos ellos puede explicarse la enorme aventura humana de la industrialización y el enorme esfuerzo de muchos países por conseguir un más alto desarrollo.

La crisis del 2008 tiene una de sus principales causas en el olvido de la complejidad de los componentes que condicionan la acción humana, en el olvido de las condiciones del marco en el que ha de desenvolverse la economía de mercado, que siempre contienen un *ethos*. El ánimo del lucro, sin restricciones, ha predominado, según muchos, en esta ocasión, sobre los demás componentes de la acción humana.

### III. LIBERTAD O INTERVENCIÓN

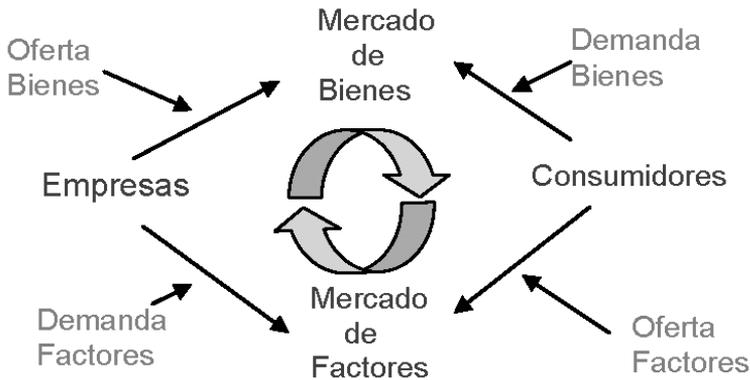
La escuela francesa de los Fisiócratas, fundada por Quesnay (1694-1774)<sup>(13)</sup> opinaba que la riqueza procede solo de la Tierra. La persona tiene deseos, hace su plan para satisfacerlos y busca su ejecución contando con la madre Tierra. Solo la agricultura, afirmaban, da un *produit net*. El grano muere cuando cae en la tierra y de él nace el trigo, en cantidades insospechadas. Solo la tierra multiplica aquello que se le confía. Las demás actividades no hacen crecer nada, solo transforman lo que de la tierra se obtiene.

Los fisiócratas creían en un orden del mundo providencial, armonioso, inmutable y beneficioso<sup>(13)</sup>. Este es el origen de una de sus recomendaciones más famosas, concretada en la frase *laissez faire, laissez passer, le monde va de lui même*. El orden del mundo, del que lo económico es una faceta, hace innecesario o desaconsejable la intervención de las autoridades, de las que nada bueno puede esperarse.

A. Smith conversó con los fisiócratas antes de publicar su *Riqueza de las Naciones*<sup>(14)</sup>. Ilustraría el *laissez faire* con su famosa tesis de la “mano oculta”, que actuaría como gran ordenadora del universo económico. Es la que se supone que, de un modo u otro, ha estado detrás de los últimos trescientos años de economía de mercado, no exentos de crisis y problemas. La “mano oculta” es, siguiendo la tesis de A. Smith, la que hace que todas las mañanas encontremos el periódico que deseamos, el taller de reparación de vehículos que necesitamos, la ropa para vestirnos, el café para entretener un rato de ocio. ¿Quién ha hecho una planificación tan perfecta? La respuesta, ya centenaria, es la “mano oculta”. Quizás hoy podamos dar otra, en cierto modo similar, si aceptamos que las acciones humanas alcanzan una cierta convergencia y que cuando no la alcanzan la diversidad de planes contradictorios da lugar a la crisis. Aún mejor, aceptando que las acciones humanas contribuyen a crear un “orden espontáneo”. Mises lo cita como “el descubrimiento de regularidades en la secuencia e interdependencia de los fenómenos de mercado”<sup>(10,15)</sup>.

Los fisiócratas llegan a construir un *Tableau Economique* en el que se representan los medios para generar riqueza, cómo y dónde se genera, cómo se distribuye entre los miembros de una sociedad. El *Tableau* permite analizar la concordancia de motivaciones y cuantificar el quehacer económico. Wassily Leontieff fundamentaría en él, ya en el siglo XX, la construcción de las *Tablas input-output*, ampliamente difundidas y utilizadas (véase Capítulo 5).

La concepción de la circulación de la riqueza de los fisiócratas se representa hoy mediante un gráfico como el de la Figura 1.1. Dos flechas, en sentido contrario indican, una, el movimiento de los bienes, de los objetos de la economía real: y otra, el del dinero, del objeto de la economía monetaria. Las “Unidades de Producción (Empresas)” deciden lo que llevar al mercado, creyendo conocer lo que los consumidores, las “Unidades de Consumo (Consumidores)”, necesitan. Las “Unidades de Consumo” ponen los factores que poseen a disposición de las “Unidades de Producción”, creyendo conocer sus planes, empleando el dinero que reciben como pago a sus servicios en adquirir los productos que las “Unidades de Producción” ofrecen. El gasto en la compra de bienes se efectúa en el “Mercado de Bienes”, que responde a la pregunta “¿Qué?”; el reparto de las rentas en el “Mercado de Factores”, que responde a la pregunta “¿Para Quién?”. Finalmente la eficiencia de la transformación, la realizan las “Unidades de Producción”, que responden a la pregunta “¿Cómo?”, es decir, qué técnica se utiliza. A esta última actividad pertenece predominantemente la industria.



**Figura 1.1.** La circulación de los bienes y de la renta.

Carlos Marx describiría la situación que le tocó vivir de un modo bastante distinto al de los fisiócratas. La industrialización había dado lugar a que el hombre quedara aprisionado en una superestructura que no le dejaba hacer uso de su libertad y que lo esclavizaba o alienaba. No existía ese orden perfecto, postulado por los fisiócratas, que interesaba no alterar. Por el contrario, el orden existente, que solo favorecía a una burguesía adinerada, era muy imperfecto, y era necesario subvertirlo, dando paso a un hombre nuevo, al parecer inspirado en el “buen salvaje” de Rousseau, que pudiera disfrutar de los bienes de la Tierra como de un nuevo Paraíso, liberándolo de todo aquello que condicionara su ser y existencia. La “mano oculta” no es la imagen de una Providencia sino que es, más bien, la representación de un mecanismo que favorece a los poderosos pero no a los trabajadores, al proletariado. Un primer paso para la consecución de este orden nuevo era la abolición de la propiedad privada. Una etapa intermedia e inevitable del proceso sería la creación de un gran Estado

Planificador. Al final, eliminados los condicionantes que causan la alienación del ser humano, se conseguiría una convivencia plenamente libre<sup>(16)</sup>.

Las tesis de Marx se aplicaron, de modo más o menos fiel, en los denominados sistemas de planificación central, de socialismo real, en los que el Estado, se ha dicho ya, se sintió llamado a sustituir a la “mano oculta” de Smith, esto es, a sustituir el mecanismo del mercado.

La participación del Estado en la Economía, a partir de últimos del siglo XVIII, ha venido oscilando entre estas dos posturas, en cierto modo extremas y desde luego antagónicas: la no intervención o la intervención total. El colapso de la Unión Soviética ha hecho que prácticamente se abandonen los sistemas de planificación central por ineficientes, injustos y fundados en una antropología errónea. La “crisis del 29” mostró las muchas limitaciones de la “mano oculta”, dicho de otra manera, las consecuencias del mal uso de la libertad, haciendo que se abriera paso una intervención moderada. Las políticas económicas de nuestros días suelen oscilar entre el keynesianismo, más intervencionista, y el neoclasicismo, menos intervencionista, cuyos matices y diferencias son muchos, pero que respetan la libertad sin postular pasos intermedios en los que se la suprima. Otras Escuelas, como la de Austria, hacen oír su voz de modo cada día más intenso.

#### **IV. EL MÉTODO EN LAS CIENCIAS FÍSICAS Y EN LAS CIENCIAS HUMANAS**

Los hechos que estudian las Ciencias Físicas y las Ciencias Humanas, a las que pertenece la Economía, muestran diferencias que afectan tanto al método que ha de emplearse para su análisis como al enunciado de reglas de acción o políticas.

Las Ciencias Humanas arrancan de la corriente de la Historia los hechos para su estudio. Consecuencia de ello es que, los datos, pueden no estar demasiado completos e, incluso, algunos de ellos, de especial importancia, pueden faltar o no haberse extraído con la suficiente precisión; las variables pueden ser muchas y, el mismo acontecimiento puede analizarse desde puntos de vista muy distintos, según el interés de quien lo estudia, de cada país, de cada cultura. Las Ciencias Físicas presentan un panorama muy distinto. Los hechos se repiten siempre de la misma manera, siguiendo pautas permanentes. Los mismos datos se repiten una y otra vez.

Los experimentos en las Ciencias Físicas y en las Ciencias Humanas se hacen sobre seres notoriamente distintos. La primera los hace sobre objetos materiales que se comportan siempre lo mismo, en igualdad de condiciones y ante los mismos estímulos. La segunda los hace sobre seres humanos, capaces de aprender y, en consecuencia, capaces de dar resultados distintos ante un mismo estímulo. Las Ciencias Humanas tratan de hechos humanos, las Ciencias Físicas de hechos naturales. El ser de las Ciencias Humanas es libre y puede cambiar el acontecer, el de las Ciencias Experimentales no. El agua siempre hierve a 100 °C, a la presión de una atmósfera; una persona que ha respondido a la publicidad y ha comprado un objeto que luego no

le ha gustado, no volverá a responder del mismo modo ante el mismo estímulo, no volverá a comprar.

Las investigaciones en las Ciencias Humanas pueden sufrir las consecuencias del llamado “efecto Edipo”, según el cual, una predicción puede cambiar el futuro.

Toma su nombre de la tragedia griega de Edipo, rey que da muerte a su padre y se casa con su madre, a los que no conocía porque estos lo habían apartado de ellos poco después de su nacimiento, ante la predicción de los augures de que cometería hechos tan deleznable como los que acabó cometiendo. Los hechos nunca hubieran ocurrido de no haber existido el vaticinio. Una predicción infundada sobre las dificultades financieras de un banco puede provocar su quiebra, si sus clientes la creen y retiran sus depósitos. Hechos como estos son impensables en la Ciencia Física. La predicción, por ejemplo, de que el agua hierve a 100 °C, a la presión de una atmósfera, se ha comentado ya, no va a provocar que el agua hierva a otra temperatura en igualdad de condiciones. Edipo puede modificar su futuro ante el conocimiento de una predicción, un asteroide no puede, por sí mismo, modificar su trayectoria. Puede decirse, en un cierto sentido, que el físico es mucho más un descubridor, sin perjuicio del ingenio inventivo que proyecta en sus métodos, mientras que el sociólogo y el economista están más cerca de ser moldeadores de su objeto de estudio.

Lo que va dicho permite apuntar serias dudas sobre el carácter predictivo que se da a muchos estudios econométricos. Es claro que la Econometría es una buena herramienta para explicar hechos y relaciones entre ellos pero, su carácter predictivo no puede exagerarse si se tiene en cuenta que las personas aprenden y que los sucesos humanos están sujetos al “efecto Edipo”. Incluso aceptando la existencia de un “orden espontáneo”<sup>(15)</sup>, siempre habrá de considerarse que el sustrato de éste es la acción humana, ejecutada por una persona libre. Los famosos “activos tóxicos”, de la crisis del 2008 pueden, quizás, tomarse como una prueba de estas tesis.

Las denominadas “leyes económicas” son en realidad regularidades estadísticas, cuyo cumplimiento solo es esperable si la conducta humana permanece estable, pudiendo presentar diferencias en sus resultados según las circunstancias. No presentan la regularidad estadística que algunos pretenden. Las “regularidades” no son, por lo general, relaciones causa-efecto sino correlaciones estadísticas.

Estas propiedades hacen que el enunciado de leyes y la formulación de predicciones en la Ciencias Sociales haya de hacerse con especiales precauciones. En las Ciencias Físicas es posible explicar lo que ocurrió y predecir lo que ocurrirá. En las Ciencias Humanas, entre ellas la Economía, esto es mucho más difícil.

## V. LA ESTRUCTURA ECONÓMICA. CONCEPTO Y COMPONENTES

La economía de cada país muestra una cara diferente. Cuando se busca la mejora del nivel de vida se parte de situaciones con multitud de ventajas y de inconvenientes para alcanzar la meta deseada. Las medidas a tomar dependen de esta situación de partida, que condiciona el camino a seguir, las decisiones, el tiempo para alcanzar

el resultado deseado. Se dice que cada país tiene una estructura, en cuyo concepto y descripción entramos en este apartado.

La Ingeniería Civil, cuando habla de estructura, hace referencia a los pilares y a las vigas que han de soportar las cargas, a los esfuerzos que aparecen y al modo en que estos se transmiten y se reparten. El diseño de una estructura tiene en cuenta lo que sus elementos son capaces de soportar y el modo en el que se les dispone para recibir los esfuerzos. En Economía, el concepto es bastante similar. El término *Estructura Económica* no hace referencia solo a los factores o recursos que un país posee, sino también a los modos en los que se les relaciona. De ahí que Timbergen (1903-1994) la defina como la “la imagen arquitectural de la economía”.

Las relaciones en la estructura pueden dar lugar a que dos objetos que tengan los mismos componentes posean propiedades muy distintas. Sirva un ejemplo procedente de la Química, el caso del grafito y el diamante. Su componente en ambos casos es el átomo de carbono, pero sus estructuras son notablemente distintas, de ahí que el diamante posea una gran dureza y no conduzca la electricidad y el grafito sea mucho menos duro pero sea conductor.

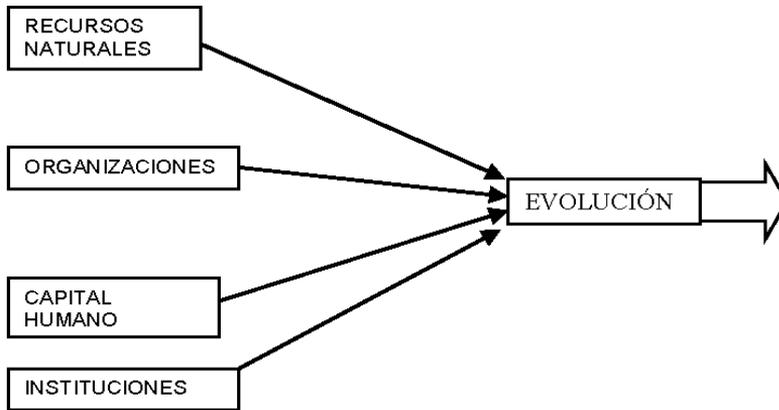
La Primera Revolución Industrial (1760-1860)<sup>(17)</sup> modifica las relaciones entre el productor y el usuario. Hasta entonces, lo común era que el artesano poseyera los medios de producción y fuera el dueño de su obra, que vendía a un precio que concertaba con el comprador. La aplicación de las máquinas y el trabajo en fábricas trajo la consecuencia de que los medios de producción pertenecieran al empresario, que contrataba el trabajo de los antiguos artesanos y que era el propietario del bien producido. Las relaciones de trabajo en el tejido social cambiaron de una manera profunda.

Las relaciones pueden ser tan difíciles de cambiar que atrapan a las personas en ellas y provoquen, durante mucho tiempo, la permanencia de una sociedad inmóvil y posiblemente injusta. Este fue el caso<sup>(18)</sup> de los países sometidos a dictaduras, que empleaban la organización burocrática como forma de ejercer el poder. Fue el caso de los países con planificación central. El caso de China es, hasta cierto punto, similar. En el siglo XIV estuvo a un ápice de la industrialización, siendo el país más avanzado de aquel entonces. Había inventado la imprenta, antes que Occidente, y suyo era el invento del papel. Al parecer, a partir del siglo XV el proceso fue deteniéndose por el conservadurismo tecnológico de sus gobernantes, que temían los posibles impactos del cambio tecnológico sobre la estabilidad social. A los burócratas, contentos con el orden establecido, no les interesaba la posibilidad de conflictos. El nivel de vida de Europa sobrepasó al de China hacia 1750. Las personas quedan así atrapadas en la estructura como las abejas en una colmena. No les es posible emplear su libertad para desarrollar su actividad creadora.

El modo en el que las relaciones se materializan está íntimamente relacionado con los usos y costumbres del país, con sus centros de poder, con las relaciones entre las unidades que lo constituyen, en suma, con sus instituciones. Son estas las que van a determinar el modo en el que discurre el acontecer económico. Dos países con parecida dotación de factores pero con distintas instituciones pueden recorrer caminos económicos completamente diferentes.

La estructura económica puede así definirse como “la descripción integrada, cuantitativa y cualitativa, de los elementos más permanentes de un espacio económico y de sus relaciones, visibles u ocultas, internas o externas, con miras a desvelar el sentido y el alcance de su evolución”<sup>(19)</sup>.

Un esquema que permite representar los conceptos anteriores de un modo útil y adquirir una idea gráfica del concepto de estructura es el de la Figura 1.2.



**Figura 1.2.** La estructura económica.

La descripción de la estructura de un país o región ha de contener los siguientes elementos:

- La identificación de los recursos, tales como la pluviosidad, la fertilidad de la tierra, la minería y bosques, la cabaña, la infraestructura de comunicaciones, el clima, la posición geográfica.
- El capital humano, como actor de la Historia y de la Economía. Importantes son la densidad demográfica, la distribución de la población y, sobre todo, la educación y la cultura.
- Las organizaciones de todo tipo, entre ellas las empresas y la Administración Pública.
- Las instituciones, o conjunto de regulaciones o condicionantes, de pautas culturales, de cauces, de la vida social y económica, en cuyo concepto más preciso entramos en el apartado siguiente.

Los componentes de la estructura pueden describirse en un instante de tiempo determinado, mostrándolos en su hoy, o puede considerarse que están permanentemente en evolución como consecuencia de las acciones endógenas o exógenas a las que está sometida.

La interacción entre los elementos estructurales y su reacción ante los estímulos procedentes de las políticas económicas va a determinar la evolución de la economía de que se trate, el cambio del sistema o estructura en su conjunto, su

velocidad, su sentido. Ejemplo de ello puede ser que la aplicación de las mismas políticas industriales, actualmente, en los “Tigres Asiáticos” (Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Hong Kong) y en América Latina lleve a resultados notoriamente diferentes<sup>(20)</sup>. Pueden constatarse también los resultados del denominado “Consenso de Washington” (Capítulo 2, Anexo 2.1).

Los cambios para que tengan éxito han de ser aceptados por los ciudadanos, las personas o, en una denominación un tanto técnica, de su capital humano, y eso lleva tiempo. En los procesos evolutivos es necesario tener muy en cuenta lo que suele llamarse “el tiempo de la historia”, el que se necesita para que los pueblos cambien, sin romper traumáticamente su devenir.

## VI. LAS INSTITUCIONES. CONCEPTO DE INSTITUCIÓN

El concepto de institución nace en el campo jurídico viniendo a referirse al conjunto de reglas que regulan la actividad política y a las disposiciones jurídicas que gobiernan las relaciones entre los individuos. Cuando un economista habla de instituciones alude, normalmente, a estas reglas y, más concretamente, a las que tienen un claro contenido económico, tales como el derecho de propiedad o los contratos.

Los tratadistas<sup>(21)</sup> actualmente definen las instituciones de alguno de los siguientes modos:

1. El propuesto por D.C. North (1991). “Son las reglas, *constraints*, diseñadas por el hombre para encauzar las interacciones políticas, económicas y sociales. Incluye tanto las reglas informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos no escritos de conducta) como las formales (constituciones, leyes y derechos de propiedad)”. No incluye a las organizaciones por entender que no constituyen en sí reglas de juego.  
Son, en esencia, las restricciones diseñadas por los seres humanos que guían y estructuran las interacciones políticas, sociales y económicas.
2. El propuesto por Scott (1995), que identifica tres tipos de soportes institucionales: “Los regulatorios, entendidos como reglas formales e incentivos contruidos por el Estado y otros agentes autorizados del bienestar colectivo; los normativos, entendidos como reglas informales asociadas con valores y compromisos morales explícitos; y los cognitivos, entendidos como reglas abstractas asociadas con el conocimiento y con saberes aceptados como ciertos”.
3. El propuesto por A. Greif (1993). Son factores intangibles creados por el hombre que influyen en su conducta, incluyendo en esta definición las organizaciones. Así, las instituciones son sistemas de normas, creencias y organizaciones.

En nuestros días existe abundante evidencia empírica sobre el papel determinante de las instituciones en el desarrollo económico y social de las naciones. Se conoce,

por ejemplo, que tienen renta más alta los países en los que se ha respetado la institución de la propiedad privada.

### Cuadro 1.1. Concepto de institución.

“Son las reglas y prácticas formales e informales que tienen un impacto en el comportamiento económico de los individuos, de las organizaciones, de las naciones–estado y en la vida económica internacionalmente.

En un aspecto formal, incluyen varios tipos de leyes, tales como las administrativas, constitucionales, privadas, públicas, corporativas y similares; procedimientos, tales como de operación estandarizados, códigos de conducta y guías obligatorias; principios mediante los que se conforman las estructuras de los gobiernos y los varios tipos de organizaciones.

En lo informal, incluyen tradiciones, por ejemplo que los padres compren juguetes a sus hijos el día de su cumpleaños o que se trabaje de 9 h a 17 h; rutinas, tales como tomar café antes de ir al trabajo y asunciones tácitas sobre el funcionamiento del mundo, por ejemplo, las empresas generan beneficios que se reparten.

Fuente: F. Duina<sup>(22)</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Maslow A. *Motivation and personality*. New Yor, McGraw-Hill. 1954. En español: *Motivación y personalidad*. Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1991.
2. Robins L. *An essay on the nature and significance of economic science*. London. Edit. Macmillan, 1945.
3. Kuhn TS. *La estructura de las revoluciones científicas*. México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1990.
4. Rubio de Urquía R, Ureña EM, Muñoz Pérez FF. *Estudios de teoría económica y antropología*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Francisco de Vitoria. Madrid, Edit. Unión Editorial. 2005.
5. Aranzadi J. Antropología, economía y teoría de la acción. En: Rubio de Urquía R, Ureña EM, Muñoz Pérez FF (eds.): *Estudios de teoría económica y antropología*. Madrid, Edit. Unión Editorial. 2005.
6. Lázaro R. Adam Smith: Anthropology and moral philosophy. *Rev. Empresa y Humanismo*. 1999; Vol. XIII, 1/10.
7. Smith A. *La teoría de los sentimientos morales*. Madrid, Alianza Editorial. 1997. Edición y estudio preliminar de C. Rodríguez y Braun.  
Smith A. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México. Edit Fondo de Cultura Económica. 1987.
8. Sen A. *Sobre ética y economía*. Madrid. Alianza Universidad. 1989.
9. Robertson HM. *Aspects of the rise of economic individualism. A criticism to Max Weber and his school*. Clifton. Edit. Augustus M. Kelley Pub. 1973.
10. von Mises L. *La acción humana. Tratado de economía*. (Estudio Preliminar de J. Huerta de Soto), Madrid. Edit. Unión Editorial. 2007.

11. Huerta de Soto J. *La escuela austriaca. Mercado y creatividad empresarial*. Madrid, Edit. Síntesis. 2000.
12. Chiavenato I. *Introducción a la teoría general de la administración*. Bogotá, Edit McGraw-Hill. 1999.
13. Spiegel HW. *El desarrollo del pensamiento económico*. Edit. Omega. Barcelona. 1990
14. O'Brien DP. *Los economistas clásicos*. Madrid, Alianza Universidad. 1989.
15. Zanotti GJ. *Antropología filosófica cristiana y economía de mercado*. Madrid. Unión Editorial. 2011.
16. Barber WJ. *Historia del pensamiento económico*. Madrid, Alianza Universidad. 1974.
17. Valdaliso JM, López S. *Historia económica de la empresa*. Barcelona. Edit Crítica. 2000.
18. Castells M. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. 1: *La Sociedad Red*. Madrid, Alianza Editorial. 1999.  
Franke H, Trauzetel R. *El imperio chino*. Madrid. Edit. Siglo XXI. 1973.
19. Carrasco F, et al. *Estructura económica I. Economía mundial*. Uned, Madrid. 1992.
20. Cimoli M, Dosi G, Stiglitz JE. *Industrial policy and development. The political economies of capabilities accumulation*. Oxford, Edit. Oxford University Press. 2009.
21. Koen CI. *Comparative international management*. New York. Edit McGraw-Hill. 2005.  
Montes Gan VJ, Medina Moral E. Un enfoque institucional sobre la prosperidad de las naciones, gobernanza, libertad económica y democracia. *Rev. ICE*, 2009; 848. Mayo-Junio.
22. Duina F. *Institutions and economy*. UK. Edit Polity Press. 2011.