

11 de diciembre de 2023

El economista y las políticas: el ejercicio de una disciplina que (nos) disciplina

Publicado en la Revista Economistas – Colegio de Economistas de Madrid

Pablo Hernández de Cos, gobernador del Banco de España

Como bien reflejan los distintos artículos incluidos en este número, los economistas ejercemos nuestras tareas en ámbitos muy diversos de la empresa, la administración pública y la sociedad en general. Pero, por razones tanto relacionadas con mi trayectoria vital como con mi actual condición de gobernador del Banco de España, quiero centrar esta contribución en las aportaciones que el economista —en tanto que portador del bagaje de conocimientos teóricos y empíricos de la ciencia económica— puede proporcionar a las fases de diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y que, en su conjunto, podemos denominar como la formulación de las políticas públicas.

Una **primera** consideración que debe realizarse en relación con esta cuestión se refiere al ámbito de consideración de las políticas públicas. En este sentido, por políticas públicas no me estoy refiriendo solo a las que tradicionalmente caracterizamos como política económica (política fiscal, presupuestaria, financiera, monetaria, etc.), sino que el terreno de aplicabilidad del *corpus* del análisis económico va mucho más allá hasta cubrir áreas tan diversas como la sanidad, la educación, la vivienda, la justicia o las políticas sociales, entre otras.

Esto es así, en mi opinión, porque lo que el economista aporta fundamentalmente a la sociedad no es solo un conjunto de leyes de comportamiento tanto micro como macro (lo que normalmente cubren los distintos «modelos económicos» y su contraste empírico) sino, sobre todo, un marco de reglas para el razonamiento que pone a los diferentes individuos, su bienestar y sus incentivos de actuación en el centro del debate de las políticas. Pertrechado con este bagaje, el economista puede afrontar con rigor y objetividad un conjunto muy amplio de problemas sociales.

La **segunda** consideración que me gustaría efectuar en relación con la contribución de los economistas a las políticas públicas se refiere al modo de enfrentarse al análisis de los problemas que se le plantean. Muchas veces se acusa al economista de practicar el «economicismo», entendido este término de forma peyorativa como una suerte de reduccionismo metodológico que simplifica en exceso y colapsa a los individuos y su comportamiento en una suerte de carrera por la riqueza material. Y nada más lejos de lo que el economista puede hacer para afrontar en el plano teórico complejos problemas

sociales¹. En realidad, dotado de sólidas herramientas analíticas, el economista puede abordar la complejidad de motivaciones y la inmensa diversidad de objetivos individuales y sociales, pero siempre dotado de una disciplina metodológica de razonamiento que permite dotar de objetividad a sus conclusiones. Y el origen de esa disciplina proviene esencialmente de reconocer la importancia de los incentivos de toda índole (no solo monetarios) a la hora de explicar los comportamientos humanos.

En esencia, el economista puede abordar el análisis de los problemas sociales identificando los objetivos, instrumentos de actuación y motivaciones o incentivos de los individuos ante un problema dado. Y en no pocas ocasiones lo más relevante en relación con muchos problemas sociales es precisamente aquello que no se observa directamente: el coste de oportunidad, el precio sombra, el contrafactual. Al igual que el biólogo cuenta con el microscopio para poder ver más allá de la capacidad de su vista, el economista cuenta con un instrumental teórico y empírico muy poderoso para adquirir esa mirada que va más allá de lo directamente observable.

Lo anterior no debe interpretarse como una suerte de dominancia del enfoque económico sobre el de otras disciplinas sociales de cara a abordar la formulación de las políticas públicas, sino como la necesidad de contar con los economistas y su perspectiva como una condición necesaria, pero no suficiente, para su adecuada formulación.

Así, por ejemplo, en ocasiones los economistas no han prestado suficiente atención a la importancia del proceso político y administrativo en el que se desarrollan las políticas como condicionante fundamental de su diseño y ejecución. La “economía política” subraya precisamente la necesidad de que el enfoque económico se complemente con el de otras ciencias sociales para optimizar el rendimiento y el apoyo social de las políticas.

Del mismo modo, en no pocas ocasiones el enfoque de los economistas en la propuesta y análisis de las políticas públicas ha tendido a subestimar—cuando no directamente a ignorar— los efectos asimétricos de las mismas en distintos individuos o los efectos diferenciales que se producen durante la transición hacia un estado estacionario, para concentrarse casi exclusivamente en los resultados agregados y de largo plazo de las políticas².

Siendo este análisis agregado y de largo plazo totalmente necesario para evaluar la conveniencia de distintas alternativas de política, más recientemente se ha puesto en evidencia la necesidad de realizar un análisis más granular que contemple explícitamente la heterogeneidad entre individuos y la secuencia temporal de los efectos de las políticas públicas. Se evita así caer en un nivel de simplificación que ignore elementos esenciales para asegurar la factibilidad práctica de la puesta en marcha de unas políticas que, en las sociedades democráticas, deben contar con el consentimiento ciudadano y ser impulsadas por sus representantes.

En definitiva, una de las cuestiones fundamentales en relación con las políticas públicas no es tanto saber qué es lo que hay que hacer —aun siendo esto lógicamente esencial— sino cómo hacer lo que hay que hacer y que tales medidas sean apoyadas consistentemente

¹ Becker, Gary S. (1993). "Nobel Lecture: The Economic Way of Looking at Behavior". *Journal of Political Economy*, 101(3), pp. 385-409.

² Blinder, Alan S. (2018). *Advice and Dissent: Why America Suffers When Economics and Politics Collide*. Basic Books.

por una mayoría de ciudadanos. También en esto creo que la ciencia económica ha avanzado mucho en los últimos años, tanto en el plano teórico como en el empírico, incrementando así la aportación potencial de los economistas en el proceso de formulación de las políticas.

Una **tercera** consideración relevante se refiere al reconocimiento de las limitaciones del análisis económico y el papel del contraste empírico. Es evidente que, ante problemas complejos del mundo real, abordar la inherente heterogeneidad y multiplicidad de objetivos, instrumentos e incentivos de los individuos no es una tarea sencilla y exige un alto grado de competencia técnica y de rigor intelectual. Rigor no solo para analizar la problemática, sino también para interpretar con cautela los resultados de los análisis y las limitaciones de los mismos, ya que necesariamente hay que alcanzar un cierto equilibrio entre las hipótesis simplificadoras que facilitan el tratamiento de los problemas y la complejidad del mundo real.

No obstante, enfrentado a estas limitaciones en el plano teórico, el economista también se encuentra bien pertrechado, pues la ciencia económica es, ante todo, una ciencia empírica. Es decir, contamos también con herramientas que nos permiten contrastar la bondad de nuestros desarrollos teóricos con la realidad.

Una formulación óptima de las políticas necesita tanto de las contribuciones teóricas como de las empíricas del análisis económico. Las fases de diagnóstico y diseño de las políticas requieren de un diálogo fructífero entre ambas contribuciones en la medida que necesitamos un marco teórico sólido, informado por la realidad, para poder diseñar políticas públicas que sean eficaces de cara a abordar los problemas sociales. Y las fases de ejecución y evaluación requieren de un constante «chequeo de realidad» que, a su vez, debe servir como *input* para el rediseño de las políticas. Esta aproximación metodológica no es novedosa y valga recordar lo que ya en 1948 señalaba el profesor Enrique Fuentes Quintana, quien a la postre en su vida encarnó el economista como hombre de acción:

que la realidad viva quede dominada a su luz es la aspiración del teórico, y es el político el que debe, en fin, convertir los propósitos teóricos en abundante cosecha de realidades venturosas. Mas lo que no puede pretenderse —sería cocear contra el aguijón— es enfrentarse a la realidad con el desamparo de ridículos instrumentos teóricos. Tan solo podrá conseguirse la amargura de la impotencia.³

En suma, la aportación fundamental que, en mi opinión, pueden hacer los economistas en la esfera de las políticas públicas es ofrecer con rigor y honestidad intelectual sus conocimientos para que la sociedad pueda obtener los beneficios de unas políticas públicas basadas en evidencias. Y para ello resulta necesario, como ya he señalado en otras ocasiones⁴, que el proceso de formulación de las políticas incorpore una cultura de evaluación continua y rigurosa. En una sociedad democrática, esta evaluación promueve la transparencia sobre las actuaciones de los responsables políticos y sobre sus resultados,

³ Fuentes Quintana, Enrique. (1948). «Efectos económicos de la política fiscal: comentario a las tesis suecas», *Anales de Economía*, 8(32), pp. 487-497.

⁴ Hernández de Cos, Pablo. (2021). «Las consideraciones de largo plazo en la política económica. El papel de las políticas basadas en evidencias». Discurso en el acto de entrega al Banco de España de la Gran Cruz al Mérito en el Servicio de la Economía 2021 del Consejo General de Economistas, 19 de octubre.

lo que facilita la rendición de cuentas y el control democrático por parte del Parlamento y de los ciudadanos. Asimismo, permite alimentar el proceso de toma de decisiones con información valiosa para mejorar su eficacia y su eficiencia.

Una **cuarta** consideración se refiere precisamente a cómo engarzar esa cultura de la evaluación de las políticas públicas con el proceso político. Es evidente que no todo en el ámbito de las políticas públicas puede ni debe estar sustentado en evidencias cuantitativas o en juicios técnicos. La ideología tiene, en mi opinión, al menos, un doble papel: aporta, por un lado, una noción ética sobre lo que es bueno o malo para la sociedad; y esto no puede ni debe estar sometido a evaluación, pues es una cuestión de preferencias personales y sociales. Por otro, aporta puntos de partida tentativos sobre cómo cabría, *a priori*, abordar estos fines cuando no contamos todavía con una sólida evidencia sobre el mejor curso de acción para su consecución. En esta segunda función, la ideología viene a cubrir en ocasiones las lagunas de conocimiento derivadas de una falta de evaluación rigurosa basada en datos fiables.

Pero el economista debe estar siempre muy precavido para no mezclar ambos planos de análisis: que la ideología no interfiera con la aplicación sistemática de su arsenal analítico y estar siempre atento a los datos para poder ofrecer a los decisores evaluaciones rigurosas e independientes. Y así podremos conseguir, poco a poco, que la ideología juegue su legítimo papel ético en la sociedad, pero que vaya cediendo terreno en ese papel supletorio como sustituto imperfecto de la sólida evidencia que el análisis económico puede ofrecer para muchos problemas sociales.

El alcance de las políticas basadas en evidencias se topa, no obstante, con claros límites, impuestos por la compleja naturaleza de los problemas, por la disponibilidad de la información o por el estado de las ciencias sociales. Y, como ya he señalado, una de las labores fundamentales de los economistas debe ser precisamente evidenciar estos límites y, en la medida de lo posible, cuantificarlos, de manera que se interpreten adecuadamente y con las debidas cautelas los resultados de las evaluaciones y análisis. Pero reconocer y poner en evidencia estos límites no debe frenar nuestra ambición de que estas evaluaciones informen cada vez más el proceso decisorio. Por supuesto, estas limitaciones teóricas y empíricas afectan de manera especialmente intensa a la fase de diseño de las políticas en lo que, en ocasiones, se denomina evaluación *ex ante* de las mismas.

Por su parte, las evaluaciones *ex post* de políticas ya aplicadas están mucho más desarrolladas a nivel práctico, y sus beneficios como parte del proceso integral de las políticas públicas se encuentran muy asentados en los países de nuestro entorno. En este ámbito, España presenta cierto retraso, aunque esperemos que iniciativas recientes encaminadas a la institucionalización de la evaluación de políticas públicas ayuden a superar las deficiencias del aparato administrativo español para que el diseño de programas públicos incorpore la eventual evaluación *ex ante* o, al menos, una evaluación *a posteriori* sistemática. Estas carencias limitan no solo la capacidad propia de la Administración Pública para realizar evaluaciones rigurosas, sino también el completo aprovechamiento de los resultados de las evaluaciones externas. Y no se trata solo de carencias en el sector público. También en el sector privado o en la sociedad civil, las instituciones y los foros dedicados a la evaluación rigurosa de políticas públicas en España son comparativamente escasos en comparación con otros países de nuestro entorno, y sus opiniones tienen escasa influencia en el debate público.

Por todo ello, considero que los organismos públicos independientes podemos y debemos desempeñar un papel relevante para aportar rigor e imparcialidad en las evaluaciones de las políticas públicas. En el Banco de España estamos comprometidos con esta cultura de la evaluación, tanto a través de la función de asesoramiento al Gobierno que nos atribuye nuestra Ley de Autonomía como de la evaluación de nuestras propias actuaciones mediante un programa de evaluaciones externas⁵.

El potencial de mejora en el proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas en España es, en todo caso, significativo; una mejora de la que podrían beneficiarse tanto el poder ejecutivo, a la hora de diseñar y aplicar las políticas públicas, como el poder legislativo, en su papel de control al Gobierno.

El potencial de mejora en la formulación de las políticas públicas adquiere una dimensión aún mayor en el contexto actual cuando lo ponemos en conexión con el despliegue masivo de fondos europeos previsto para los próximos años, los cuales entre transferencias y préstamos, suponen un importe potencial superior al acumulado por todos los fondos europeos recibidos por España desde nuestra adhesión hasta la pandemia, y que tienen el objetivo declarado de transformar la economía y aumentar su potencial de crecimiento.

En un contexto en el que se requiere alcanzar un impacto duradero para propiciar la transformación estructural, la evaluación constante de los proyectos financiados con dichos fondos es la respuesta más eficaz para alcanzar este objetivo y para reforzar los necesarios mecanismos de control del dinero público. La evaluación constante facilita la experimentación con nuevos proyectos transformadores y minimiza el peligro de seguir aportando recursos a proyectos atractivos *a priori*, pero que no rinden los resultados esperados. Es más, considero que, incluso si esto supusiera algún retraso en el uso de los fondos, sería un tiempo y un esfuerzo bien empleados, de ahí que desde el Banco de España defendamos la conveniencia de que se contemple una extensión temporal en el uso de los fondos NGEU por parte de las autoridades comunitarias.

La necesidad de que los fondos europeos sirvan para favorecer, precisamente, una transformación de nuestra economía está también determinada por la exigencia de que su uso venga acompañado de la aplicación de las reformas que permitan abordar las deficiencias estructurales que, conforme a la evidencia, han lastrado el crecimiento y el bienestar de nuestra sociedad desde hace décadas, como las relacionadas con la baja productividad o el funcionamiento inadecuado de nuestro mercado laboral⁶. Los análisis disponibles ponen de relieve la presencia de importantes sinergias entre la ejecución de grandes planes de inversión y la aplicación de reformas estructurales en los principales mercados de productos y factores dirigidas a mejorar el funcionamiento de los mismos⁷. De hecho, los fondos podrían emplearse también para mitigar los costes que estas reformas, en ocasiones, acarrear para algunos colectivos a corto plazo, en pos de los beneficios que generarían para el conjunto de la sociedad a medio y a largo plazo. Además,

⁵ Véanse las directrices y resultados del Programa de Evaluaciones del Banco de España en <https://www.bde.es/wbe/es/so-bre-banco/transparencia/informacion-institucional-planificacion/programa-evaluaciones-banco-espana/>

⁶ Véase el capítulo 2 del *Informe Anual 2022*, Banco de España.

⁷ Albrizio, Silvia, y José Federico Geli. (2021). «Un análisis empírico de los factores que pueden potenciar la efectividad del programa Next Generation EU». *Boletín Económico - Banco de España*, 4/2021, Artículos Analíticos.

el diseño de estas medidas compensatorias se podría beneficiar en gran medida de los avances experimentados en los últimos tiempos en la evaluación del impacto heterogéneo de las reformas entre distintos grupos poblacionales y distintos plazos a los que me he referido anteriormente.

Una **quinta** y última consideración es la relativa a la necesidad de mejorar los datos, su difusión y su tratamiento como base de la creación de una cultura de evaluación permanente de las políticas públicas y, por tanto, para incrementar el papel de los economistas en su formulación.

Sin la disponibilidad de datos adecuados, de calidad, y dotados de la suficiente granularidad, la evaluación y la generación de evidencias sólidas para las políticas públicas no son posibles.

El sector público no puede quedarse atrás en el tratamiento de los datos. El incremento de la capacidad de almacenamiento y tratamiento de los datos ha aumentado de manera exponencial las posibilidades de ampliar el conocimiento sobre la realidad. En su actividad diaria, la Administración Pública acumula un volumen ingente de información que, convenientemente tratado puede resultar crucial para realizar un diagnóstico certero de los problemas a los que se enfrenta la sociedad, así como de las políticas más adecuadas para afrontarlos. El cruce de los datos de que disponen las distintas administraciones amplía de manera acelerada las capacidades de diagnóstico y de evaluación.

Asimismo, la puesta de esos datos —convenientemente anonimizados— a disposición de la comunidad investigadora representa una oportunidad para mejorar nuestro conocimiento. Y añade también un mecanismo adicional de control de las autoridades que refuerza la calidad del debate público y de la democracia. En España se han puesto en marcha diversas iniciativas en este sentido (algunas de ellas auspiciadas por el propio Banco de España), pero creo que debemos aspirar a una mayor ambición en este ámbito.

En definitiva, instaurar una cultura de evaluación de las políticas públicas y de fomentar su diseño y ejecución sobre la base de las evidencias disponibles en cada momento es una tarea de todos. En el Banco de España creemos que, desde el rigor y la independencia, podemos contribuir decisivamente a este objetivo, (i) adoptando una cultura de evaluación permanente de las actuaciones derivadas de nuestras responsabilidades, (ii) proporcionando a otros decisores de política económica los mejores análisis y propuestas para aumentar el crecimiento económico y el bienestar de los ciudadanos, (iii) facilitando y colaborando con la comunidad investigadora en el uso de la información de que disponemos y (iv) promocionando —también en colaboración con el sector público y el sector privado— la educación económica y financiera a los ciudadanos, que les permita, por un lado, valorar adecuadamente las políticas públicas y, por otro, tomar las mejores decisiones financieras acerca de los asuntos que les afectan.

Esto es parte integral de nuestro compromiso con la sociedad española, a la que servimos. En todo caso, difundir esta cultura es una misión a la que animo a todos los economistas. Es la mejor contribución que podemos hacer al bienestar de nuestros conciudadanos.