

---

# Política econòmica estructural

---

PID\_00245538

Carlos Ochando Claramunt  
Antonio Sánchez Andrés  
Miguel Torrejón Velardiez

---

Material docent de la UOC

---




**Carlos Ochando Claramunt**

Professor titular del Departament d'Economia Aplicada de la Universitat de València. Els seus principals temes d'investigació i docència han girat al voltant de la política econòmica, l'estat del benestar, les reformes de la Seguretat Social, les polítiques de rendes i la distribució de la renda.


**Antonio Sánchez Andrés**

Doctor en Economia Aplicada i professor titular al Departament d'Economia Aplicada de la Universitat de València. Imparteix assignatures sobre polítiques econòmiques estructurals, política econòmica turística i polítiques econòmiques sociolaborals.


**Miguel Torrejón Velardiez**

Doctor en Ciències Econòmiques i Empresarials. Professor titular d'universitat. Departament d'Economia Aplicada - Universitat de València. Imparteix docència en: Reformes Econòmiques Estructurals del màster en Política Econòmica i Economia Pública, i en Anàlisi Econòmica de les Polítiques Sociolaborals del grau en Relacions Laborals i Recursos Humans.

L'encàrrec i la creació d'aquest material docent han estat coordinats pel professor: Albert Puig (2017)

Primera edició: setembre 2017  
 © Carlos Ochando Claramunt, Antonio Sánchez Andrés, Miguel Torrejón Velardiez  
 Tots els drets reservats  
 © d'aquesta edició, FUOC, 2017  
 Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona  
 Disseny: Manel Andreu  
 Realització editorial: Oberta UOC Publishing, SL

*Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com químic, mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit dels titulars del copyright.*

## Introducció

L'objectiu d'aquest curs és explicar les polítiques econòmiques estructurals. Es tracta de les intervencions de l'Estat que s'orienten a alterar les condicions de l'estructura econòmica d'un país. Per a aclarir l'objectiu d'aquest curs i distingir-lo d'altres de Política Econòmica, es pot tenir present una de les classificacions tradicionals de les intervencions públiques, que poden ser de tipus conjuntural o estructural. Les primeres tenen per objectiu actuar sobre les variacions econòmiques a curt termini de manera que una economia pugui funcionar d'una manera estable. Sovint tracten de gestionar els cicles econòmics evitant que les oscil·lacions econòmiques puguin qüestionar la reproducció de l'economia a llarg termini. Atès l'horitzó temporal rellevant per a aquest tipus de polítiques econòmiques, la seva àrea d'interès és la gestió de la demanda. En contrast, les polítiques econòmiques estructurals cerquen modificar l'estructura econòmica del país, és a dir, les seves accions es relacionen amb modificacions en l'oferta. Els canvis que persegueixen només tindran lloc en el medi i, en especial, en el llarg termini.

Les polítiques econòmiques estructurals presenten un interès estratègic perquè condicionen el futur econòmic d'un país. No obstant això, tradicionalment se'ls ha prestat un interès si més no modest. A partir de la Segona Guerra Mundial, es van subratllar especialment els problemes cíclics des del punt de vista de la demanda. Llavors, les polítiques conjunturals (la política pressupostària i la monetària) van passar a un primer pla i van eclipsar les de tall estructural. Aquesta situació es justifica en el fet que el corrent econòmic dominant després de la Segona Guerra Mundial va ser el keynesià, que tenia en el seu centre les intervencions sobre la demanda. A més, es va saber integrar d'una manera conjunta tant la política pressupostària com la monetària per mitjà d'un esquema explicatiu simple, conegut com a IS-LM, que permetia oferir una visió conjunta de totes dues polítiques, que se sintetitzava sota el nom de polítiques conjunturals.

No obstant això, hi ha arguments addicionals que van motivar el desplaçament sobre l'interès per les polítiques econòmiques estructurals. Un problema immanent ha estat la dificultat per a determinar quins n'eren els continguts, és a dir, quines polítiques concretes s'havien d'incloure dins de la rúbrica d'estructurals. A la segona meitat del segle xx, pràcticament es van identificar les polítiques estructurals amb les sectorials. De fet, sovint es van classificar com agrària, industrial i de serveis. No obstant això, amb el desenvolupament econòmic dels països, les distincions entre aquests sectors van anar deixant de ser clares, situació que va minar l'anterior classificació de continguts de les polítiques estructurals. Això va conduir a reorientar la mirada cap a polítiques estructurals intersectorials. A més a més, progressivament es va anar afirmant la importància d'algunes polítiques, com la d'R+D+i, la de competència o la

mediambiental, que anaven adquirint autonomia pròpia. Aquest fenomen incrementava la dificultat de fixar una composició clara sobre els continguts de la política econòmica estructural.

Adicionalment, com que les diverses parts de les estructures econòmiques són heterogènies entre si, és difícil trobar similituds entre les polítiques econòmiques que cal aplicar en les diferents àrees rellevants. Aquesta característica és la base de la manca de connexió entre les diferents polítiques estructurals, que ha impedit crear un cos únic d'anàlisi sobre la qüestió. Per aquest motiu, tot i que sí que hi ha hagut estudis i anàlisis de les intervencions de l'Estat en les diverses parts estructurals de l'economia, entre ells no s'han connectat, cosa que ha contribuït a l'absència en la constitució d'un cos teòric unificat de polítiques estructurals que donés una difusió més gran a les esmentades intervencions estatals.

A més dels anteriors arguments, val la pena posar en relleu que en l'actualitat hi ha una moda relacionada amb la quantificació de les anàlisis econòmiques de la qual no s'escapa tampoc una part de la política econòmica. No obstant això, les polítiques estructurals, en molts casos, resulten molt difícils de quantificar i, en conseqüència, han quedat marginades de l'interès dels economistes. Cal assenyalar que aquest element no treu importància a la seva rellevància econòmica, sinó que simplement requereix formes alternatives d'anàlisi més qualitatives. Aquesta manca d'interès del món acadèmic per les polítiques estructurals s'ha manifestat en l'absència de manuals sobre aquest tipus de polítiques econòmiques. Aquesta consideració queda més clara quan es compara amb els nombrosos llibres de text que aborden d'una manera directa les polítiques conjunturals.

La manca d'interès acadèmic per les polítiques estructurals no es correspon amb la seva rellevància econòmica. Fins als anys setanta, les intervencions directes del sector públic en l'estructura econòmica es consideraven una qüestió normal, però a partir d'aquesta dècada van començar a qüestionar-se obertament. En aquell moment es va anar estenent la percepció que els dèficits públics eren negatius i, per a lluitar-hi, es van introduir límits seriosos a la política pressupostària. Per la seva banda, es va anar considerant que la política monetària no havia de ser activa, sinó que havia de seguir normes predictibles perquè els agents privats poguessin prendre les seves decisions. La combinació de totes dues va conduir a una paràlisi de l'activitat en les polítiques conjunturals.

En gran mesura, aquesta concepció es va plasmar en allò que es va denominar «Consens de Washington». En aquestes circumstàncies, les polítiques estructurals adquirien una gran rellevància, encara que orientades pels aires neoliberals existents en aquell moment. En particular, calia reduir l'activitat del

sector públic en l'economia, sia en les relacions que imposava al sector privat (desregulació), sia disminuint la intervenció directa de l'Estat en l'economia (privatització).

A partir de la crisi del 2008, els dèficits pressupostaris estatals es van disparar i els tipus d'interès van caure pràcticament a zero. Les dues circumstàncies es van fer servir per a argumentar els límits a la utilització de les polítiques conjunturals (pressupostària i monetària) i es va passar a advocar per l'ús actiu de les polítiques estructurals.

Allò que es pot concloure d'aquestes breus pinzellades sobre la història econòmica recent és que les polítiques estructurals adquireixen un paper estratègic dins de la política econòmica dels països. Per tant, el seu coneixement és essencial per poder abordar qualsevol anàlisi econòmica de la situació actual.

Aquest curs de Política Econòmica Estructural vol constituir una introducció a l'anàlisi d'aquestes polítiques econòmiques. D'aquesta manera, s'ofereix una eina essencial d'anàlisi (política i) econòmica, però, addicionalment, una perspectiva alternativa als tradicionals enfocaments vigents en economia.

Aquest curs es compon de quatre unitats didàctiques. En primer lloc, la de polítiques sectorials, que recull una part dels canvis esmentats més amunt sobre el canvi en l'estructura econòmica sectorial que ha tingut lloc als països desenvolupats a la segona meitat del segle xx. El canvi econòmic ha significat una renovació en els objectius de les polítiques estructurals (sectorials). Mentre que després de la Segona Guerra Mundial el creixement en la productivitat era l'objectiu essencial que calia perseguir, al final del segle passat, cada vegada s'apuntava amb més intensitat la importància de la competitivitat com a eix orientador de les polítiques estructurals. A partir d'aquest moment ja es comencen a analitzar les diverses polítiques que s'apliquen des del punt de vista sectorial. Com que les diverses parts (sectors) de l'economia són molt heterogènies, aquest mòdul conclou amb tres exemples detallats de polítiques aplicades en els diversos sectors (clàssics) de l'economia, és a dir, l'agrari, l'industrial i el de serveis.

El segon mòdul concentra l'atenció en les polítiques que afecten el (canvi en el) model productiu. Per descomptat, hi ha una extensa varietat de polítiques econòmiques que es podrien fer servir, però n'hi ha dues que adquireixen una rellevància especial: la d'R+D+i i les relacionades amb el mercat laboral. La primera de les polítiques econòmiques aplicades es reconeix com a essencial per a imprimir una dinàmica positiva a l'aparell productiu i poder mantenir una taxa de creixement sostinguda. La segona és crucial ja que el futur d'una economia rau en la qualificació de la seva mà d'obra. Com és natural, ambdues polítiques econòmiques presenten unes estretes relacions mútues pel que fa al canvi en el model productiu.

El tercer mòdul és el referent a les polítiques reguladores. Tradicionalment, s'ha prestat atenció a la intervenció de l'Estat en termes agregats, i s'ha observat el pes de la despesa pública sobre el PIB o per mitjà de l'activitat de l'empresa pública en el teixit productiu. Per diverses raons, s'ha obviat que el sector privat no pot sobreviure en una economia mixta com la nostra si no s'estableixen normes de compliment obligatori. Per descomptat, és l'Estat que fixa aquestes normes, que són les regulacions (política de regulació). D'altra banda, quan es deixa que el sector privat funcioni, allò que li resulta rellevant és l'obtenció de beneficis, comportament que va en detriment d'una competència equilibrada (de vegades, s'identifica amb competència perfecta). Com que la competència relativament equilibrada presenta molts avantatges en relació amb l'interès global d'una economia, és essencial en un país desenvolupat establir límits al sector privat (competència deslleial, imposició de preus d'enfonsament, formació de càrtels i altres comportaments similars) per tal d'aconseguir un funcionament estable de l'economia en el seu conjunt. Aquest tipus de consideracions justifica regular les relacions dins del sector privat, és a dir, establir polítiques de (defensa de) la competència.

El quart mòdul es refereix a les polítiques relacionades amb el marc en què se situa la iniciativa privada en una economia mixta. Aquest marc pot ser «artificial» o «natural». «Artificial» es refereix al fet que perquè l'empresa produeixi cal un entorn que existeixi i que funcioni. És a dir, que apareguin unes infraestructures que li permetin confeccionar la seva producció i realitzar-la. Almenys una part essencial d'aquestes infraestructures són creades per l'Estat i es basen en la corresponent política econòmica estructural. Quant a l'entorn «natural», vol dir que l'activitat humana se situa en un medi natural que proveeix recursos i rep impactes negatius de les activitats productives. Cap al final del segle passat es va anar adquirint consciència del fet que el medi ambient té límits i cada vegada ha anat adquirint més importància i dinamisme la política mediambiental.

## Objectius

### Objectius generals

Els objectius que persegueix aquest curs, i que l'estudiant aconseguirà després de treballar els materials didàctics, són els següents:

1. Distingir correctament el camp d'actuació de les polítiques estructurals de les de caràcter conjuntural.
2. Adquirir el coneixement adequat dels continguts mínims referits a les diferents polítiques estructurals.
3. Concretar els problemes econòmics més rellevants segons àrees estructurals de l'economia.
4. Associar-se als problemes econòmics objectius d'intervenció pública.
5. Concretar els diferents instruments que el govern pot mobilitzar per resoldre els problemes, segons àrees estructurals rellevants.
6. Posar en relleu límits a les intervencions estatals possibles.
7. Conèixer els principals trets de les polítiques estructurals aplicades a la UE, Espanya i les comunitats autònomes, si escau.
8. Saber aplicar els coneixements conceptuals i institucionals en casos concrets.

### Destreses que cal adquirir

1. Solidesa i precisió en els coneixements bàsics dels objectius i instruments de les polítiques estructurals.
2. Capacitat d'argumentació per a justificar el suport o oposició a les mesures de les polítiques estructurals.
3. Capacitat de debatre sobre la coherència entre els objectius perseguits i els instruments triats dins d'una política estructural específica.
4. Familiarització i maneig de la bibliografia científica i informació oferta en els mitjans de comunicació massiva.

5. Capacitat per a articular informació dispersa sobre la política estructural a partir de diferents fonts.
6. Capacitat per a fer valoracions crítiques de les polítiques estructurals.
7. Capacitat d'anàlisi, síntesi i valoració dels textos que contenen la formulació de les polítiques estructurals.



## Continguts

Mòdul didàctic 1

### **Les polítiques sectorials**

Carlos Ochando Claramunt

1. El marc teòric de les polítiques sectorials
2. El canvi de model productiu: del fordisme a l'especialització flexible
3. La competitivitat com a nou objectiu de les polítiques sectorials
4. Els instruments d'intervenció de les polítiques sectorials
5. Exemples de polítiques sectorials: la política agrària
6. Exemples de polítiques sectorials: la política industrial
7. Exemples de polítiques sectorials: política de serveis

Mòdul didàctic 2

### **Polítiques econòmiques per al canvi del model productiu. Polítiques d'R+D+i i reforma laboral**

Miguel Torrejón Velardiez

1. Les polítiques d'R+D+i
2. Les polítiques de reforma laboral

Mòdul didàctic 3

### **Polítiques econòmiques reguladores**

Antonio Sánchez Andrés

1. Polítiques de regulació
2. Polítiques de competència

Mòdul didàctic 4

### **Polítiques d'entorn: infraestructures i medi ambient**

Antonio Sánchez Andrés

1. Política d'infraestructures
2. Política mediambiental

