

Estado y mercado: una perspectiva mundial*

(Recibido: mayo/04 -aprobado: agosto/04)

*Ángeles Sánchez Díez***

*Yolanda García Mezquita****

Resumen

El objetivo de este artículo es el análisis de la evolución de la intervención del Estado en la economía, abordándola en una selección de países desarrollados y emergentes, del que se extrae como principal conclusión la existencia de una tendencia homogénea en la evolución de esta intervención, encaminada hacia un menor peso directo en la actividad económica y una mayor complementariedad del Estado con el mercado.

Palabras clave: intervención del Estado, privatización, desregulación económica, políticas públicas, reforma del Estado.

JEL: D60, H50, H60.

* Trabajo presentado en la VI Reunión de Economía Mundial, Badajoz, España, abril de 2004.

** Profesora de la Facultad de CC.EE. de la Universidad Autónoma de Madrid, (angeles.sanchez@uam.es).

*** Técnico de la Comisión Nacional de Energía, España (ygm@cne.es).

Introducción

La globalización que ha caracterizado las últimas décadas tiene también su reflejo en la modificación de la lógica de la intervención del Estado en la economía. El pensamiento liberal que preside los últimos años del siglo XX, ha tenido como objetivo principal disminuir la intervención estatal en la economía, y con este propósito se articularon, en la mayor parte de los estados, procesos de liberalización y desregulación acompañados de la privatización de empresas públicas.¹

La intervención del Estado en la actividad económica experimentó importantes cambios en este contexto de liberalización. Mientras que en épocas pasadas fueron las empresas estatales, las políticas públicas masivas y la regulación los principales instrumentos de intervención; en los años noventa las nuevas corrientes de pensamiento y las restricciones presupuestarias posibilitaron la generalización de los procesos de privatización, reformulación de las políticas públicas y el proceso de desregulación de la actividad económica.

El establecimiento de empresas públicas es, sin duda, uno de los mecanismos históricamente más utilizados para intervenir en la economía, con el fin de alcanzar ciertos objetivos determinados en la estrategia de desarrollo nacional. Desde la aparición del paradigma keynesiano y hasta los ochenta hubo un crecimiento del sector público empresarial, que caracterizó a la mayoría de los países. A principios de los ochenta comenzaron a desarrollarse los primeros programas de privatización, lo que condujo al Estado a retirarse de actividades donde tradicionalmente ostentaba una importante participación, principalmente en sectores como la industria, la minería y los servicios considerados estratégicos (energía, telecomunicaciones y transportes).

Por otro lado, el Estado a través del reconocimiento del estado de bienestar y la existencia de situaciones socialmente indeseables, se involucraba en el incremento del nivel de vida de los ciudadanos, mediante la articulación de las denominadas políticas públicas (que suministran bienes y servicios sociales tales como educación,

¹ Conviene aclarar qué se entiende por liberalización, desregulación y privatización con el fin de no confundir estos términos. Desde la perspectiva económica, se entiende por liberalización al procedimiento gradual de apertura de los mercados internos a la competencia, mientras que la desregulación se puede definir como el proceso mediante el cual las actividades económicas previamente, sometidas a una normativa estatal son liberadas de forma total o parcial de ésta, y son sometidas a otra menos restrictiva. También es posible definir la desregulación como el proceso de eliminar las barreras y frenos que protegen ciertas actividades, introduciendo de esta forma la competencia dentro del ámbito económico. Por último, la privatización, en forma amplia se comprende como todas aquellas acciones de los poderes públicos que buscan la retirada del Estado en la economía mediante el traspaso de funciones y actividades públicas al sector privado.

sanidad, vivienda), y las transferencias de renta (prestaciones de desempleo y pensiones). La implementación de estas políticas requiere, sin duda, la dotación de un importante volumen de recursos financieros. Sin embargo, en los últimos años el objetivo del equilibrio macroeconómico que preside la política económica de la mayoría de los Estados, ejerce una presión considerable sobre el gasto público, y en consecuencia, sobre los recursos destinados a las políticas públicas.²

A pesar de estas restricciones presupuestarias, la importancia de estas políticas públicas en la realidad económica y como elemento de cohesión social, hace impensable su desmantelamiento. En este sentido, se considera necesario una reforma de las políticas públicas concentrada en incrementar su eficiencia (atendiendo a los principios de eficiencia productiva, asignativa y económica), y en conseguir el financiamiento en un contexto de limitaciones presupuestarias (por ejemplo a través de reformas fiscales). A lo anterior se suman nuevas propuestas en torno a la idea de mejorar la gestión pública e introducir reformas en la propia prestación de los servicios públicos, en algunos casos reforzando la complementariedad con los servicios privados.

En estos años también se produce un proceso de desregulación económica, que en la práctica no supone una retirada de los poderes legales del Estado en esa esfera, sino que se traduce en una reforma regulatoria también denominada “re-regulación”. Esta reforma, que se está llevando a cabo en la mayoría de los países, se debe enfocar más allá de los cambios en las normas de ordenamiento de los mercados, debiéndose ocupar de otros elementos tales como gobernabilidad, mayor transparencia, y responsabilidad pública en el desarrollo legislativo y de aplicación de la regulación. En definitiva, la nueva forma de intervención del espacio público debe traducirse en un acercamiento al mercado como forma de organización de la producción, el consumo y la distribución.

A la vista de estos cambios que se producen, tanto en la lógica de la intervención del Estado, como en la de instrumentos a los que recurre, se abre un importante debate en torno a la “reforma del Estado”. Este abarca tanto a las economías desarrolladas, en donde se plantea la posibilidad de seguir financiando el estado de bienestar, como a los países en desarrollo que se han caracterizado por una profunda

² Interesante en este sentido es el caso chileno que a través de la articulación del indicador de Balance Estructural del Gobierno Central se busca el financiamiento de las políticas sociales con recursos propios (nacionales), reduciendo la dependencia de la operación internacional, y al mismo tiempo frenando las posibilidades de que los capítulos sociales sufran recortes en tiempos de crisis. El mantenimiento de superávit en épocas de auge permite no reducir los gastos en política social ante dichos momentos.

crisis fiscal de sus sectores públicos.

En este contexto de reforma estatal se encuadra el presente trabajo, que tiene como objetivo analizar la evolución de la intervención del Estado en la economía, abarcando en el estudio tanto a los países desarrollados como a los menos desarrollados. Con este propósito se revisa brevemente la justificación de tal intervención, abordando sus funciones en la economía de mercado y el papel que desempeña desde los años treinta. Se analizan igualmente cuáles han sido los mecanismos tradicionales de intervención, señalando las tendencias actuales en la utilización de estos instrumentos. Con las reflexiones extraídas del análisis se pretende introducir elementos al debate sobre la necesidad de la “reforma del Estado”, de tal forma que incremente su propia eficiencia y gobernabilidad, a la vez que se adapta al nuevo contexto de globalidad donde las fronteras parecen difuminarse.

1. Justificación de la intervención del Estado en la economía³

La superioridad de la economía de mercado tradicionalmente ha descansado en el hecho de que a través del mercado, como forma de organización de las relaciones económicas, se alcanza una situación de óptimo paretiano. En esta situación, ningún agente económico puede mejorar sin que se registre una pérdida para otro, siempre y cuando no exista ninguna interferencia en las relaciones económicas. Desde esta perspectiva, el Estado es concebido como una interferencia y, por lo tanto, como un obstáculo para alcanzar dicho óptimo. Se supone que el mercado es idóneo para generar la información sobre las necesidades y las oportunidades de utilización de los recursos disponibles, además de ser el mejor instrumento para ajustar la oferta y la demanda, no existiendo espacio para el sector público, sólo en las líneas establecidas por los clásicos (defensa, justicia, relaciones exteriores y obras públicas). Para alcanzar esta situación han de cumplirse los supuestos de competencia perfecta: supuesto de competencia, de rivalidad y exclusión, de mercados completos y de información perfecta.

Sin embargo, hay dos elementos no considerados por el análisis competitivo que abren el espacio para la intervención pública. En primer lugar, la existencia de ineficiencias dentro del propio sistema –fallas del mercado–, y en segundo lugar, la existencia de situaciones socialmente indeseables en términos de redistribución.

Una de las principales aportaciones de la economía del bienestar fue el

³ No es el objetivo de este artículo un profundo análisis teórico de la justificación de la intervención del Estado en la economía, sino contextualizar como se ha articulado el papel y los instrumentos del Estado desde mediados del siglo XX.

descubrimiento de las fallas del mercado. Según ella, no siempre los precios de mercado aseguran la consecución de un resultado eficiente o un equilibrio competitivo, esto debido a que aun cuando haya una situación de equilibrio de mercado, los precios no reflejan la valoración marginal de los consumidores o el costo marginal de una unidad adicional de los productos, lo cual da lugar a una utilización errónea de los recursos (sobre o subutilización).

La existencia de estas imperfecciones impide que se alcance la eficiencia en términos de Pareto. Desde esta perspectiva, se abre la posibilidad de introducir la justificación de la intervención del Estado siempre y cuando los resultados de este *second best* sean superiores a los alcanzados en el mercado. El debate se centra en si la existencia de las fallas del mercado es condición necesaria o suficiente para justificar la intervención del Estado, sin embargo, esta justificación va mucho más allá de este planteamiento.

Pareto se ocupó de “qué” y “cómo” producir pero no hace referencia a “para quién” hacerlo, es decir, no alude a la función distributiva. El criterio de Pareto no permite distinguir cuando una asignación eficiente de recursos es superior a otra, no introduce elementos de equidad, de forma que pueden darse situaciones que aún siendo óptimas, desde la perspectiva paretiana, incluyan situaciones de extremada desigualdad. Por lo tanto, se puede afirmar que el óptimo de Pareto no es siempre socialmente aceptable.

Por esta razón, la teoría del bienestar ha ido reemplazando el criterio de suma de utilidades por el criterio de Pareto, que afirmaría que existe un óptimo de Pareto superior a otro, si al menos un individuo de la sociedad prefiere uno y nadie prefiere el otro.

La importante consideración es en la medida que introduce la posibilidad de actuación para atender, no sólo la función asignativa, sino también distributiva. No hay que olvidar que la desigualdad en el reparto de la renta, la riqueza y, en última instancia, las oportunidades (entendidas como el acceso a la educación, sanidad, energía, telecomunicaciones, etc. en igualdad de condiciones), es uno de los males endémicos que actualmente se manifiestan como forma principal a través de la pobreza.⁴

Más de 1,200 millones de personas viven bajo la línea de la indigencia (menos de un dólar por día). El PNUD afirma que durante la década de los noventa la población que sufría pobreza extrema pasó de 30 a 23%. Este hecho se debe al buen

⁴ Algunos de los documentos que se pueden resaltar sobre pobreza y desigualdad en el mundo son el *Informe sobre Desarrollo Mundial del Banco Mundial* y el *Informe sobre Desarrollo Humano* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

desempeño registrado en China, pero si bien en este país la pobreza disminuyó, se incrementó de forma sustancial en zonas como América Latina, los Estados Árabes y Europa Occidental y Central.

Sin embargo, no hay que confundir pobreza con desigualdad, ya que esta última hace referencia a un mal reparto (no homogéneo) de la renta/riqueza entre los ciudadanos. América Latina, destacando Brasil, es la zona con mayores niveles de concentración de la renta y la riqueza, por encima de África y muy alejada de los niveles registrados en los países desarrollados. Un fenómeno reciente es la aparición de cinturones de pobreza y marginados en las zonas urbanas de los países desarrollados, impulsado por los fuertes movimientos migratorios de los últimos años.

La pobreza se manifiesta en exclusión y falta de oportunidades. Destaca que pese a los grandes avances registrados, existen 115 millones de niños sin atención educativa, ubicados principalmente en África subsahariana y Asia Meridional, 10 millones de niños mueren a causa de enfermedades previsibles cada año, 1,000 millones de personas no cuentan con agua potable y 2,400 millones no tienen acceso a servicios de sanitarios, etc. La *Declaración de los Objetivos del Milenio* recoge distintas metas que los 189 países firmantes han de cumplir para el 2015 encaminadas a la resolución, o al menos alivio, de estas situaciones.⁵

A la vista de estos datos se puede apuntar que, si bien los mayores problemas de desigualdad están localizados en los países de menor nivel de desarrollo, en general todos los países, con independencia de su nivel de desarrollo, tienen problemas de distribución de ingreso, lo cual hace necesaria la intervención del Estado para reducir las desigualdades sociales.

En definitiva, tal y como se señaló anteriormente, la intervención del Estado en la economía está justificada por dos motivos fundamentales: por un lado, por la existencia de ineficiencias dentro del propio sistema (las denominadas fallas del mercado); y por otro, por la presencia de situaciones socialmente indeseables en términos de redistribución.

Estos elementos justifican tal intervención en la economía, de forma que el Estado asume determinadas funciones, que aparecen en el Cuadro 1.

Dependiendo del enfoque o la corriente de pensamiento económico que analice el tema, se dará más o menos prioridad a cada una de las funciones del Es-

⁵ Un desarrollo de cuáles son estos objetivos, así como indicadores sobre su cumplimiento se encuentra en PNUD (2003).

Cuadro 1

Funciones del Estado

<i>Objetivos</i>	<i>Instrumentos</i>
Mejorar la asignación de recursos	Producción y provisión de bienes públicos, regulación de monopolios, etc.
Mejorar la distribución del ingreso	Asistencia social, pensiones y jubilaciones, salud, educación, subsidios y transferencias.
Estabilización y pleno empleo	Administración de la demanda y manejo de la política económica.
Promoción del empleo y desarrollo	Políticas sectoriales: industria, agraria, comercial, etc.
Garantizar el cumplimiento de los derechos de propiedad, contratos y regulaciones	Promulgación de leyes económicas y creación de instituciones públicas a través de los poderes legislativo y judicial.

Fuente: Ayala Espino (2000: 55).

tado. Por ejemplo, frente a la asignación, los economistas más proclives a posturas liberales se manifiestan exclusivamente a favor de la provisión pública de los bienes que no pueden ser suministrados por el sector privado –bienes públicos–, en tanto consideran que cualquier otra intromisión provocaría tan sólo más burocracia, menos libertad individual y menos eficiencia. Por el contrario, aquellos más próximos a posiciones intervencionistas consideran que el Estado no reduce la eficiencia y que, además, su actuación puede ser positiva. Semejantes planteamientos se hacen en cuanto a la distribución del ingreso y la riqueza, la estabilización, el pleno empleo, el crecimiento, el desarrollo, etc. como funciones del Estado.

A lo largo de la historia el papel del Estado en la economía también ha sufrido cambios, sucediéndose etapas en donde la presencia de éste se reducía al máximo confiando plenamente en las fuerzas del mercado, y otras fuertemente intervencionistas donde el Estado asumía las principales funciones en las esferas económica, política y social. El análisis del papel estatal en el siglo XX, muestra que en la historia reciente también se han sucedido las etapas intervencionistas, de otras en donde ha prevalecido la libertad de mercado.

A principios del siglo pasado, Keynes hizo posible la destrucción de la fe ciega en el mercado tras la Gran Depresión de los años treinta y las insuficiencias que presentaba la teoría neoclásica para proponer soluciones, abriendo el campo a nuevas líneas de pensamiento. Así, el Estado asumió la responsabilidad de estabilizar la economía a un nivel suficientemente alto de producción que permitiera mantener el pleno empleo y evitar posibles fluctuaciones cíclicas. Por otro lado, el estado de bienestar se centró en la redistribución y la reducción de la desigualdad que provoca

el mercado, articulándose sobre todo al sistema educativo y los servicios sociales.

En los años cincuenta y sesenta, se alcanzaron importantes tasas de crecimiento que hizo compatible con el pleno empleo, la estabilización y un cierto reparto de los beneficios del crecimiento.⁶ Se puso de manifiesto que la economía relativamente desarrollada no puede funcionar sin mercado, y un mercado relativamente desarrollado no puede funcionar sin Estado. Sin embargo, este prolongado auge de la posguerra llegó a su fin en los años setenta con la reducción del crecimiento, la aparición del desempleo combinado con inflación, o de forma más general, el surgimiento del desequilibrio macroeconómico.⁷

Se puso así fin al consenso existente sobre el estado de bienestar y las políticas macroeconómicas de corte keynesiano, al tiempo que ganaron un peso mayor las corrientes neoliberales y claramente antineokeynesianas y, particularmente, el posicionamiento monetarista encabezado por M. Friedman.⁸ La idea central de esta corriente es la desconfianza total hacia el Estado afirmando, por ejemplo, que se podía conseguir una recuperación del crecimiento si se producía una rebaja sustancial del nivel de imposición, o que la estanflación de los años setenta se debía al abaratamiento del dinero para financiar gastos sociales y generar estímulos al crecimiento, los cuales habían contribuido a generar inflación y una mala asignación de los recursos.

Las últimas décadas del siglo XX han estado presididas por la disminución de la intervención del Estado, tendencia instrumentada mediante la expansión de los programas de privatización y la implementación de procesos de liberalización y desregulación, registrados en casi todos los países con independencia de su nivel de desarrollo. Por otro lado, si bien el estado de bienestar no ha experimentado retroceso, actualmente se realiza una considerable presión para lograr la reducción de los gastos en políticas públicas, todo ello dentro de una estrategia de equilibrio

⁶ La tasa de crecimiento medio del PIB mundial en el periodo 1950-1973 fue de 4.91% frente a 3.01% del periodo 1973-1998.

⁷ En el periodo 1950-73 la cifra media de desempleo del conjunto de Europa Occidental ascendía a 2.6% de la población activa, en el periodo 1974-83 se elevaba a 6%. En esos mismos años el desempleo en Estados Unidos pasó de 4.6 a 7.4%, y en Japón de 1.6 a 2.1%. En cuanto a la variación del índice de precios al consumidor, en el periodo 1950-73 la tasa de crecimiento anual medio en Europa Occidental fue de 4.3% mientras que en el periodo 1973-83 ascendía a 11.2%. En esos mismos años la inflación en Estados Unidos pasó de 2.7 a 8.2% y en Japón de 5.2 a 7.6%.

⁸ Las ideas centrales se pueden sintetizar en la estabilidad del sector privado, la neutralidad a largo plazo del dinero, la aceptación de la curva de Philips a corto plazo y la antipatía hacia la política económica activa. Quizás la aplicación más fiel de este pensamiento a la política económica fue la experiencia de gobierno en Chile en el periodo 1979-1982, articulado por los denominados *Chicago Boys*. Se encuentra fuera del objetivo de este artículo el análisis detallado de las fuentes teóricas de las políticas macroeconómicas.

macroeconómico que se impone en la mayoría de los Estados.

En consecuencia, el reto que con carácter general tienen que afrontar los gobiernos en este principio de siglo, es el financiamiento de las crecientes demandas sociales en un contexto de restricción presupuestal. En Europa estos requerimientos son resultado del obligado cumplimiento de los criterios de convergencia nominal de Maastricht,⁹ mientras que en los países en vías de desarrollo, las restricciones presupuestarias se derivan de los compromisos contraídos con los organismos internacionales y, particularmente, con el Fondo Monetario Internacional.¹⁰

2. Los mecanismos de intervención del Estado en la actividad económica

La instrumentación de intervención del Estado en la actividad económica ha sufrido un importante cambio en las últimas décadas. Mientras que en épocas pasadas fueron las empresas públicas, las políticas públicas masivas y la regulación, los principales instrumentos de intervención; ahora las nuevas corrientes de pensamiento y la importancia de las presiones relativas a las restricciones presupuestarias, han hecho que en los años noventa se generalicen los procesos de privatización, la reformulación de las políticas públicas y un proceso de re-regulación disminuyendo de esta forma la intervención del Estado en la economía.

Estos hechos derivan de un cambio en el contexto y de la política económica que se sintetizan en el siguiente cuadro.

⁹ Los criterios de convergencia nominal, de obligado cumplimiento para que los Estados miembros accedan a la tercera fase de la UEM (Unión Económica y Monetaria), son los siguientes: 1) estabilidad de precios: la tasa de inflación no podrá exceder en más de un 1.5 puntos porcentuales de la tasa media de los tres Estados que tengan una inflación más baja; 2) tasas de interés a largo plazo: no podrán superar en 2 puntos porcentuales la media de las tasas de los tres Estados que registren las más bajas; 3) estabilidad de los tipos de cambio: la moneda nacional no podrá devaluarse durante los dos años anteriores y tendrá que permanecer dentro del margen de fluctuación previsto en el SME; 4) déficit público nacional: deberá ser igual o inferior a 3% del PIB; 5) deuda pública: no podía exceder 60% del PIB, aunque se aceptó a los países que tenían un buen desempeño en la reducción de este desequilibrio. El Consejo Europeo en mayo de 1998 acordó qué miembros cumplían los criterios de convergencia y por tanto podían participar en la Unión Monetaria: Bélgica, Alemania, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Austria, Portugal y Finlandia. Suecia no ha modificado la legislación del Banco Central que no es independiente, al Reino Unido y Dinamarca se les permitió no excluirse de la Unión Monetaria. En el 2000, Grecia cumplió los criterios para adoptar la moneda única y utiliza el euro desde el 1 de enero de 2001. El 1 de mayo de 2004, la Unión Europea se amplió a diez nuevos Estados, estos podrán adoptar el euro solamente cuando cumplan con los criterios de convergencia nominal.

¹⁰ Por ejemplo, en América Latina se recomendó aplicar las medidas del Consenso de Washington. Véase Williamson (1990).

2.1. Del sector público empresarial a los programas de privatización

Cuadro 2
Modificaciones del contexto y política económica

	<i>Contexto de relaciones internacionales</i>	<i>Contexto de globalización</i>
Restricción externa	Manejable dentro de las fronteras concretas (naciones)	Desterritorialización e incremento de los costes de actuación autónoma
Objetivos de la política económica	Provisión de bienes públicos y empleo Estabilidad macroeconómica Redistribución de rentas Crecimiento económico	Flexibilización de la economía Desarrollo empresarial Control de precios La confianza de los mercados Competitividad
Instrumentos	Regulación económica Intervención sobre la demanda Regulación financiera y monetaria Empresas públicas industriales y financieras	Liberalización y apertura externa Robustecimiento de las políticas de competencia Desregulación de los mercados re-regulación

Fuente: García de la Cruz y Sánchez Díez (2000: 76).

El establecimiento de empresas públicas¹¹ ha sido uno de los mecanismos históricamente más utilizados por los gobiernos para intervenir en la economía, con el fin de alcanzar objetivos determinados en la estrategia de desarrollo nacional, ya fuera el pleno empleo, el incremento de la producción o la distribución de la renta.

Desde la aparición del paradigma keynesiano y hasta los ochenta, hubo un gran desarrollo del sector público empresarial, tanto en los países en desarrollo (por ejemplo, en América Latina se apostó por la empresa pública como eje del programa de la industrialización sustitutiva de importaciones, o en Asia como apuesta para el desarrollo de la industria naciente), como en el caso de los países desarrollados, particularmente en Europa como instrumento para apoyar la reconstrucción en la posguerra, y en España como eje articulador de la industrialización nacional desde los inicios de la autarquía.¹²

Sin lugar a duda, los debates más interesantes han versado en torno a la eficiencia de las empresas públicas frente a las privadas. En este sentido, habría

¹¹ Desde la vertiente económica podría decirse que la empresa pública es aquella institución productora, comercializadora o financiera que tiene como características diferenciadoras las siguientes: la propiedad pública, sus fines no son principalmente financieros (maximización de beneficios) sino un conjunto amplio de objetivos de carácter económico y social, posee acceso a financiamiento privilegiado, el gobierno tiene el control directo o indirecto de la dirección empresarial, y busca el fomento del bienestar general. (Síntesis realizada a partir de las consideraciones de varios autores y recogidas por Cano Soler, 1998).

¹² Puede señalarse la creación del Instituto Nacional de Industria (INI) en 1941.

que distinguir entre la eficiencia en términos macroeconómicos, que se refiere a la correcta asignación de los recursos de la sociedad; y la eficiencia en términos microeconómicos, relativa a la mejor utilización de los recursos por parte de la empresa.

Aunque, con carácter general, parece existir un amplio consenso teórico en cuanto a la superioridad de la empresa privada frente a la pública en términos de eficiencia,¹³ no existen resultados claros, relativos a la comparación de los niveles de eficiencia de las empresas en función de quién detente su propiedad. Entre los que encuentran razones suficientes para argumentar la mayor eficiencia de la empresa pública se podrían citar los trabajos de Borcharding (1982), Vicker y Yarrow (1988) y, en sentido contrario, los del Kaldor (1980). Este hecho pone de manifiesto que la eficiencia de la empresa, no sólo está relacionada con la titularidad de la propiedad sino, sobre todo, con el grado de competencia del entorno en el que opera, así las empresas que actúan en entornos más competitivos son más eficientes que las que situadas en mercados protegidos con barreras de entrada.

En esta línea la legislación comunitaria obliga a introducir la competencia en los sectores productivos, pero no hace referencia a la necesidad de privatizar los sectores públicos empresariales en los Estados miembros.¹⁴

Desde principios de los años ochenta, comenzaron a desarrollarse los primeros programas de privatización de carácter global, destacando el realizado en el Reino Unido en 1982.¹⁵ El proceso de privatización ha sido generalizado, y los Estados han avanzado en la supresión del sector público empresarial a través de la implementación de políticas de enajenación de los activos públicos, que se intensificaron en los años noventa. Mediante este proceso, el Estado se ha retirado de las actividades donde tradicionalmente tenía un gran peso, y cuya participación se había intensificado particularmente en la segunda mitad del siglo XX. Los principales sectores en los que el Estado empresario ha dejado su actividad han sido la industria, la minería y servicios considerados estratégicos como la telefonía, la energía, los

¹³ Los principales argumentos que se esgrimen son los siguientes: 1) la empresa pública nace para atender al interés nacional, su objetivo principal no es la maximización de los beneficios, sino que ha de atender a una multiplicidad de objetivos; 2) existen grupos de interés y presiones sociales políticas que la alejan de su nivel de eficiencia; 3) no está sometida al control de los mercados de capitales y la posibilidad de quiebra es casi nula; 4) se ajusta a un juego de suma positiva, pudiendo ser beneficiada de incrementos en su presupuesto para la financiación de la actividad empresarial.

¹⁴ Artículos 81 (Acuerdos restrictivos de la competencia) y 86 (Sobre liberalización y privatización) del Tratado Consolidado de la Unión Europea. Esta separación pone de manifiesto cómo la Unión Europea distingue claramente entre privatización y liberalización.

¹⁵ Algunas experiencias previas habían sido las privatizaciones realizadas bajo el gobierno militar en Chile en la década de los setenta que respondía más a motivaciones políticas y de poder que a cuestiones económicas, así como las de Togo (1975) y Sri Lanka (1977).

transportes, las infraestructuras, etc. En algunos casos, también se ha retirado de la prestación de servicios sociales, a través de la aparición de los fondos de pensión o las mutualidades privadas de salud. Este proceso privatizador se ha registrado tanto en las economías desarrolladas como en las subdesarrolladas.

Las justificaciones de la enajenación de los sistemas empresariales públicos pueden ser varias, pudiéndose agrupar en función de los objetivos que persigue tal (Cano Soler, 1998):

- 1) Económicos: principalmente aumentar la eficiencia general de la economía y promover la competencia en los sectores.¹⁶ Estos son los dominantes en el contexto de globalidad, en tanto que se exige una mayor competitividad de las empresas y de las economías para no verse excluidas de los mercados internacionales.
- 2) Financieros: se concentran en la reducción del déficit y la deuda pública.¹⁷ La disminución del déficit se consigue a través de la privatización de empresas con pérdidas, mientras que la deuda se debe amortizar con los recursos obtenidos de la venta de empresas, normalmente rentables.
- 3) Políticos: destaca la creación del capitalismo popular –difusión de la propiedad de acciones entre los ciudadanos de un país– participación de trabajadores y directivos en la propiedad de la empresa, debilitamiento de los sindicatos de clase por la aparición de una nueva clase social de trabajadores–accionistas, etc.

En este contexto de privatización y liberalización, se debe tener en cuenta que la transición desde estructuras no competitivas (monopolios), a situaciones donde la liberalización de los sectores es la tónica general, no trae consigo de forma automática un incremento en los niveles de competencia, hecho que desde la perspectiva teórica, durante un largo tiempo se supuso. Por este motivo, se hace necesaria la regulación de esa transición, que ha de ir encaminada a evitar situaciones como las acontecidas en la década de los noventa, donde los procesos de desregulación de sectores estratégicos (particularmente energía y telecomunicaciones), tan solo ha supuesto un paso desde estructuras no competitivas públicas (monopolios) a estructuras monopolísticas privadas (oligopolios), donde apenas se han reducido las cuotas de mercado de las empresas dominantes. En muchos casos, el hecho de

¹⁶ En este sentido se supone que se lleva a cabo de forma paralela un proceso de desregulación que dismantela la existencia de monopolios.

¹⁷ El déficit y la deuda pública son dos de los objetivos a cumplir para formar parte del Unión Económica y Monetaria. En el marco de los países en desarrollo, estos objetivos a cumplir aparecen en los programas de estabilización impuestos por los organismos internacionales y, en particular, por el Fondo Monetario Internacional.

que las privatizaciones hayan sido previas a la liberalización de los sectores, no ha hecho más que enfatizar los problemas derivados de situaciones de ausencia de la competencia, traspasando monopolios públicos a manos privadas.¹⁸

2.2. Las políticas públicas: la adaptación a las restricciones presupuestarias

Como se anticipó, la teoría clásica justificaba la intervención estatal para suministrar los bienes públicos puros (defensa, justicia, relaciones exteriores y obras públicas), pero el estado del bienestar ha ampliado las líneas de actuación. Es decir, el Estado no sólo actúa para atender a las fallas del mercado sino que, a través del reconocimiento del estado de bienestar y la existencia de situaciones socialmente indeseables, se ha involucrado en el incremento del nivel de vida de los ciudadanos, básicamente a través de la articulación de las denominadas políticas públicas entre las que se incluirán las destinadas a suministrar bienes y servicios preferentes o sociales –educación, salud y vivienda– y las transferencias de ingreso –prestaciones de desempleo y pensiones–. Desde una perspectiva más novedosa, se podría incluir entre las transferencias de ingreso las consideraciones del ingreso básico,¹⁹ propuesto por algunos autores como elemento central de las reformas fiscales más radicales, y definida como el derecho que tiene cada ciudadano a percibir ingresos periódicos, los cuales aseguren la cobertura de sus necesidades materiales con independencia de su situación dentro de la esfera productiva.

Dentro de las políticas públicas destacan por su importancia las políticas en educación y salud, que representan la mayor parte del gasto público de los Estados, y que conjuntamente suman aproximadamente 10% del PIB. Además, la cantidad destinada a estas partidas se mantiene a lo largo de los años, tal y como se aprecia en el siguiente cuadro que recoge el gasto en educación y salud para distintos países del mundo en la década de los noventa.

Otra característica observable es que con independencia del nivel de desarrollo, los países destinan un porcentaje similar a la política educativa, por ejemplo, España ha destinado 4.5% del PIB a la educación, porcentaje similar al que presenta

¹⁸ Si bien se podrían encontrar muchos ejemplos, destaca el caso de Argentina, donde para la telefonía, los ferrocarriles y las autopistas la privatización fue previa a cualquier acercamiento a la aprobación de un nuevo marco regulatorio.

¹⁹ Las principales características del ingreso básico son las siguientes: 1) es individual; 2) es universal, el receptor no tiene que aportar ninguna contribución previa; 3) es incondicional, no tiene en cuenta el resto de los ingresos del beneficiario; 4) la cantidad que percibiría cada persona sería igual a la considerada como umbral de pobreza; 5) refunde en un solo concepto la mayoría de las prestaciones del sistema actual, no las suprime.

²⁰ Se abre un nuevo espacio para la cooperación internacional centrada en la cohesión económica y social, que

Cuadro 3
Gasto público en educación y salud
(como porcentaje del PIB)

<i>Países</i>	<i>Gasto público en educación</i>		<i>Gasto público en sanidad</i>	
	<i>1990^a</i>	<i>1998-2000^b</i>	<i>1990</i>	<i>1998-2000</i>
España	4.4	4.5	5.2	5.4
Francia	5.4	5.8	6.7	7.2
Finlandia	5.6	6.1	6.4	5.0
Canadá	6.5	5.5	6.8	6.6
México	3.6	4.4	1.8	2.5
Brasil	-	4.7	3.0	3.4
Marruecos	5.3	5.5	0.9	1.3
Sudáfrica	6.2	5.5	3.1	3.7
China	2.3	2.1	2.2	1.9
India	3.9	4.1	0.9	0.9

^a Los datos pueden no ser comparables entre países como consecuencia de los diferentes métodos

empleados en la recolección.

^b Los datos corresponden al año más reciente disponible durante el periodo especificado.

en México (4.4), Brasil (4.7) e India (4.1). Las disparidades son algo más apreciables en la política sanitaria, en este caso los países más desarrollados destinan un porcentaje mucho mayor en comparación con los menos desarrollados, por ejemplo Francia destina 7.2 del PIB, Canadá 6.6 y España 5.4; valores que contrastan con el 0.9% de la India, 1.3 de Marruecos y 2.5 de México. En todo caso, es necesario no obviar que las brechas existentes entre países desarrollados y en desarrollo, exigirían un mayor esfuerzo inversor por parte de estos últimos para avanzar en el camino de la convergencia.

Los últimos años se han caracterizado por la contención del gasto público dentro de un contexto más amplio en el que se persigue la estabilidad macroeconómica. Este objetivo se ha extendido a la mayoría de los países, así en la Unión Europea los criterios de convergencia de Maastricht se han traducido en severas restricciones al gasto público con el objetivo de contener el déficit público y limitar la deuda; mientras que en América Latina, el Consenso de Washington también acarreo importantes limitaciones en el gasto público.

A pesar de que el objetivo de equilibrio macroeconómico ha ejercido considerables presiones para la reducción de los gastos en políticas públicas, no se ha observado con carácter general una tendencia de disminución del gasto público, al menos con relación a las políticas más importantes (educación y salud). El reto en la actualidad pasa por un doble eje consistente, por un lado, en incrementar

la eficiencia de las políticas públicas y, por otro, en conseguir el financiamiento de éstas en un contexto de limitaciones presupuestarias.²⁰

En cuanto al objetivo de incrementar la eficiencia, las políticas públicas pueden alcanzarlo atendiendo a los principios de eficiencia productiva, asignativa o económica, los cuales se definen a continuación:

- 1) Productiva: no se puede producir más de un bien o servicio sin reducir la producción de otro, es decir se están utilizando los factores de la mejor forma posible.
- 2) Asignativa: se está maximizando el costo de los bienes y servicios que se ofertan, o dado el volumen de gasto realizado se maximiza el valor de los bienes ofrecidos.
- 3) Económica: los beneficios sociales deben ser mayores que los costes sociales, por lo que se debe determinar qué gastos deben realizarse y cuáles no, siendo fundamental la evaluación de las políticas ya sea a través de técnicas de Análisis costo-beneficio (ABC) o de Análisis Costo-Eficacia (AC-Eficacia).

La crisis que se detecta en las posibilidades de mantener las políticas públicas hace necesaria su reestructuración, en la medida que están arraigadas en la sociedad occidental y constituyen un factor indiscutible de desarrollo, existiendo una percepción clara de que su desmantelamiento supondría un grave deterioro para la realidad económica y la cohesión social.

Paralelamente, en los países en desarrollo, como por ejemplo en América Latina, hay cada vez una mayor presión social por disponer de servicios públicos de mayor calidad. De igual forma, los países de Europa del Este están experimentando también un crecimiento en la demanda de servicios públicos, exigiendo prestaciones que cubran las necesidades sociales y con un nivel mínimo de calidad.

Las nuevas propuestas giran en torno a mejorar la gestión pública y a introducir reformas en la propia prestación de los servicios públicos, en algunos casos apoyados por el reforzamiento de la complementariedad con los servicios privados.²¹ En este sentido, el dilema sector privado-sector público se puede representar como la opción entre reducción de impuestos/más servicios sociales.²²

En este contexto de ajuste presupuestario, donde no se permite incrementar

aporta recursos para la articulación de políticas sociales. Si bien este hecho es interesante, no hay que perder de vista la siguiente perspectiva: para que las políticas puedan ser sostenibles en el tiempo, es el propio Estado el que debe garantizar la generación de recursos para su financiamiento.

²¹ En este sentido, uno de los mayores debates ha girado en torno a la reforma de los sistemas de pensiones

la deuda pública ni los déficit fiscales, el reto pasa por conseguir financiamiento para cubrir los gastos sociales en una situación donde, al menos en las economías europeas, ya existe una presión fiscal elevada que no hace posible argumentar la obtención de recursos en torno a incremento de impuestos.²³

Por todo ello, se están llevando a cabo reformas fiscales en casi todos los países. Las principales líneas deberían pasar por el ensanchamiento de las bases impositivas,²⁴ y el reforzamiento de los hechos imponible como los ligados a la riqueza o el consumo (véase Cuadro 4).

Este modelo busca asegurar la neutralidad recaudatoria pero con una especial atención en mantener la suficiencia. El sacrificio de la equidad es justificado por los estudios realizados, los cuales aseguran que el mayor impacto sobre

Cuadro 4 **Características básicas de las reformas fiscales, 1980-2000**

Aplanamiento sucesivo en las tarifas de imposición directa
 Preferencia por los impuestos menos altos y más anchos
 Diseño de estructuras liquidatorias más limpias y sencillas
 Recuperación del carácter preferentemente financiero de los impuestos
 Intensificación de la imposición sobre bienes y productos
 Reducción de la imposición sobre personas y rentas
 Preocupación por mantener la suficiencia financiera del sistema

Fuente: VVAA (2002).

la distribución no viene desde la perspectiva de los ingresos públicos sino de los gastos (Calonge y Manresa, 1997 y 2001).

2.3. De la regulación a la re-regulación pasando por la desregulación

dada la estructura de la pirámide de población (en claro envejecimiento), para confrontar con el sistema de reparto existente.

²² Al respecto el *Internacional Social Survey Programme* realizó encuestas que incluían la siguiente pregunta: “si el gobierno pudiera elegir entre rebajar los impuestos o incrementar los gastos en servicios sociales ¿qué cree usted que debería hacer?” Los resultados muestran que en los países donde los servicios son percibidos como insuficientes, se demanda un mayor gasto (España, Reino Unido o Alemania del Este) frente a la situación de Francia o Alemania.

²³ Hay grandes diferencias entre la presión tributaria de los países, existiendo una gran brecha entre ellos, como Paraguay (10.2% de carga tributaria), México (15.5%), España (22.8%) hasta el caso de Dinamarca (48.8%) según los datos de la OCDE (2000).

²⁴ Particularmente, en los países en desarrollo la carga fiscal recae sobre un grupo reducido de personas de ingreso medio, dejando fuera a los ingresos más altos.

Muchas son las posibles formas de definir la regulación, aunque se puede destacar que es “Un proceso que consiste en la restricción intencional de la elección de actividades de un sujeto, y que proviene de una entidad que no es parte directa ni está involucrada en dicha actividad” (Mitnick, 1989: 29).²⁵

El proceso regulatorio se puede contemplar desde una triple perspectiva: a) económica, afecta directamente a las decisiones del mercado como precios, barreras de entrada, competencia, etc.; b) social, protege valores como la salud, la seguridad, el medio ambiente, la cohesión social, etc.; y c) administrativa, referida a los trámites burocráticos por los cuales los gobiernos recogen información e intervienen en las decisiones económicas individuales.

Con carácter general, la regulación tiene por objetivo aminorar los desequilibrios en las actividades desempeñadas por el sector privado. Se persigue minimizar las distorsiones creadas por el mercado, buscando la distribución de los beneficios derivados de introducir la competencia en las actividades económicas, y la distribución en la asunción de los posibles costos generados por la imposibilidad de alcanzar una situación de competencia perfecta.

La reforma de los marcos regulatorios (en especial de los servicios) que se está llevando a cabo, tiene por objetivo disminuir el riesgo y aumentar el espacio para el sector privado (Corrales, 2000). Es decir, la nueva forma de intervención del espacio público supone un acercamiento al mercado como forma de organización de la producción, el consumo y la distribución.

La articulación de los nuevos procesos de regulación que ha acompañado a los procesos de liberalización despiertan cierta curiosidad, al menos en la medida que *a priori* podrían considerarse incluso como un comportamiento contradictorio o al menos paradójico. Este hecho supone que frente a la liberalización se establezca la denominada “re-regulación”,²⁶ como elemento esencial que está articulando los sistemas económicos y los tejidos productivos de fines del siglo XX y principios del XXI.

En las últimas décadas uno de los ejes centrales del debate económico ha girado en torno a los procesos de liberalización y desregulación en pro de la libre competencia, que habrían de traer mayores niveles de eficiencia –en términos paretianos–. Por otro lado, se debate la necesidad de rediseñar una nueva política de regulación como instrumento que puede eliminar las fallas de mercado, y combatir las asignaciones que no son socialmente aceptables y que pueden derivarse

²⁵ Algunos de los autores que han tratado el tema son Lasheras, Shugart, Mitnick o Gonzalez Blanch, entre muchos otros.

²⁶ Se aproximaría al concepto de reforma regulatoria que realiza la OCDE. Véase Cordova (1999).

de equilibrios competitivos.

En este sentido, algunas de las actuaciones han ido encaminadas a introducir mayores niveles de competencia en actividades productivas, donde la característica principal era la existencia de la competencia imperfecta. Esto no significa que se hayan sustituido los mercados no competitivos por otros que sí lo son, sino que existe una tendencia a alejarse de las situaciones menos competitivas.

La gran mayoría de los países han iniciado lo que se podría llamar la “reforma regulatoria”,²⁷ como respuesta pragmática a las presiones económicas y sociales. Esta reforma debe ir más allá de los cambios en las normas de ordenamiento de los mercados, prestando mayor atención a algunos elementos tales como la buena gobernabilidad, la mayor transparencia, y la responsabilidad pública en el desarrollo legislativo y de aplicación de la regulación (Cordova, 1999).

Por otro lado, hay que analizar algunos aspectos ligados a la competencia que resultan de especial interés. Esto se explica en tanto que la inserción de los países (en especial los subdesarrollados) en la economía mundial, depende de su capacidad para obtener iguales oportunidades de acceso a la tecnología, los recursos humanos y financieros y a los mercados de exportación, lo que en última instancia no es otra cosa que la capacidad de enfrentarse a prácticas anticompetitivas y conductas abusivas de las empresas con poder de mercado.²⁸

En este sentido, la política de competencia ha oscilado entre dos extremos contradictorios, bien promoviendo empresas con un tamaño y capacidad suficiente para enfrentarse a las grandes multinacionales (promoción de los campeones nacionales), o prohibiendo las concentraciones empresariales que supongan un obstáculo para la competencia dentro del sistema económico.²⁹

En síntesis, la actividad reguladora debe dirigirse a dos objetivos principales: 1) favorecer la competencia, si se parte de una estructura de mercado con un alto grado de concentración vertical; y 2) la regulación de las actividades no sometidas a competencia, si la estructura del mercado permite una mejor transición a la competencia.

En resumen, se podría afirmar que la liberalización de los sectores regulados busca la mejora de la eficiencia económica, que ha de conseguirse a través de

²⁷ Debe entenderse que la reforma regulatoria no es un fin en sí misma sino que es un instrumento para mejorar el contenido y la ejecución de las políticas de gobierno.

²⁸ UNCTAD (1999). El décimo periodo de sesiones tuvo lugar en Bangkok (Tailandia) entre el 12 y el 19 de febrero de 2000, donde se estableció en las conclusiones finales la importancia de establecer una política de competencia a nivel mundial, como se hacía a través de la OMC en referencia al comercio.

²⁹ Esta es la línea seguida por la normativa comunitaria en los artículos referidos a competencia en el Tratado de la Unión Europea.

una serie de reformas. El éxito de estas experiencias descansa, entre otros factores, en la estructura del mercado que se desregulariza.³⁰ En referencia a la estructura de mercado, se señala la necesidad de cumplir una serie de requisitos tales como contar con un número suficiente de competidores, la separación de actividades susceptibles o no de abrirse a la competencia, el establecimiento de formas de eliminar las barreras de entradas, etc.; así como el desarrollo de instituciones reguladoras independientes que gestionen las actividades reguladas y que promuevan una competencia efectiva en las actividades desreguladas.³¹

El establecimiento de las comisiones reguladoras independientes se ha generalizado en la mayoría de los países, con el principal objetivo de garantizar una competencia efectiva y suficiente en los mercados que regulan. Asimismo, también se ha generalizado la creación de Tribunales de Defensa de la Competencia, que complementan la labor de las comisiones sectoriales reguladoras.³²

En referencia a las instituciones reguladoras, es necesario destacar su papel en este proceso de desregulación, como autoridades independientes que intervienen en los conflictos entre operadores económicos, y que vigilan al mismo tiempo el comportamiento competitivo de los mercados. El principal objetivo que persiguen es la protección de los consumidores y de los potenciales operadores entrantes en la industria frente a los antiguos monopolistas. Su presencia resulta especialmente necesaria en aquellos sectores explotados tradicionalmente en forma de monopolio estatal y, por lo tanto, en ausencia de competencia (actividades energéticas y de telecomunicaciones), y que ahora pasan a regirse según los principios de libre mercado.

Las funciones más importantes que de forma genérica poseen los órganos reguladores son la resolución de conflictos, el desarrollo de normativas, la fijación

³⁰ Entendiendo por éxito, alcanzar una mejor asignación de recursos, bajas en los precios, etc. en general las bondades que la teoría económica confiere a la competencia.

³¹ La independencia de los entes reguladores es señalado por la literatura como el punto clave para el éxito de la actividad reguladora de finales de los años noventa.

³² En España durante la década de los noventa se han creado numerosos organismos reguladores, pudiéndose citar entre ellos a la Comisión Nacional de Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y la Comisión Nacional del Mercado de Valores. De igual forma, se ha establecido el Tribunal de Defensa de la Competencia como organismo que depende de la Secretaría de Estado de Economía, ubicada en el Ministerio de Economía; y que tiene como principal objetivo garantizar la existencia de una competencia suficiente, y protegerla frente a todo ataque contrario al interés público. Otros ejemplos de organismos reguladores situados en América Latina son la Comisión Nacional de Energía de Chile, la Comisión de Tarifas de Energía (Perú), la Comisión Reguladora de Energía de México, la Comisión Nacional de Comunicaciones (Argentina) y la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Venezuela), entre otros. Como organismos de defensa de la competencia en América Latina se pueden señalar los siguientes: la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (Argentina), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Brasil) y la Comisión Federal de Competencia (México).

de tarifas para actividades reguladas, así como los precios máximos de las actividades desreguladas en las que existe alguna posición de dominio, y el velar por la competencia.

La regulación se puede justificar también en términos de equidad, analizando cómo la liberalización de los sectores tradicionalmente regulados han permitido la distribución de las rentas (Lasheras, 2001). El objetivo establecido explícitamente en los procesos de regulación fue evitar que las empresas, tradicionalmente suministradoras de estos servicios en régimen de monopolio, conservaran con el excedente del consumidor generando rentas de monopolio y pérdidas de bienestar. Por este motivo, en este proceso de reforma regulatoria se deben continuar regulando las tarifas de las actividades que se siguen prestando en régimen de monopolio, e introducir competencia en todas aquellas en las que no hay estructura de monopolio natural. La fijación de la tarifa no sólo debe atender a la eficiencia (defensa del consumidor, garantía de inversiones futuras, etc.), también debe incluir aspectos de equidad y cumplimiento de servicios mínimos, universales, etc.

3. La reforma del Estado

El milenio finalizó con un debate abierto: la reforma del Estado, que abarca tanto a las economías desarrolladas, donde se plantea la posibilidad de seguir financiando el estado de bienestar, como en los países en desarrollo caracterizados por una profunda crisis fiscal de sus sectores públicos.

La reforma del Estado exige previamente el plantearse cuál será la naturaleza del capitalismo, de la sociedad civil y política del siglo XXI. Las soluciones propuestas han sido diversas, incluyendo un amplio abanico que se extiende desde las más extremistas de derecha e izquierda, hasta las moderadas de centro-derecha y centro-izquierda.

La centro-derecha apuesta, en primer lugar, por acatar los fundamentos macroeconómicos en términos de estabilización y, posteriormente, por implementar las reformas orientadas hacia el mercado (estructurales) que deberán ser apoyadas por programas sociales complementarios. Por su parte, la propuesta neoliberal se manifiesta a favor de un Estado mínimo, y sostiene que el mercado llevará consigo automáticamente el desarrollo. En el otro extremo se localizan las posturas de izquierda, las propuestas de la centro-izquierda más moderna están encaminadas a respetar la obediencia a los postulados macroeconómicos de estabilidad³³ y las reformas estructurales, pero alertando que el mercado no garantiza ni el desarrollo, ni el equilibrio, ni la paz social.

La reforma del Estado ha de suponer la superación de los problemas fisca-

les, tanto en los países desarrollados como en los en vías de desarrollo, así como la redefinición de las formas de intervención en materia económica y social, todo ello acompañado de la propia reforma de la administración pública. Este tema resulta especialmente interesante en aquellos países donde se ha “privatizado el Estado”³⁴ o se ha instalado el “Estado ausente”.³⁵

Es evidente que en la medida que el mundo cambia, y particularmente el mercado con el actual proceso de globalización, el Estado no puede permanecer estático. En el siglo XIX el modo de producción dominante fue el capitalismo competitivo acompañado del Estado liberal,³⁶ en el XX el capitalismo monopolístico auspiciado por el Estado social burocrático,³⁷ y el siglo XXI se ha estrenado con la globalización y posiblemente con la configuración de un Estado que podría denominarse social-liberal (Bresser Pereira, 1998).

Cualquier planteamiento de reforma debe considerar que el Estado seguirá siendo social, en tanto que continuará atendiendo los derechos sociales en materia de educación, sanidad, etc. Esto se sustenta en el siguiente hecho: las experiencias que han intentado eliminar el carácter social del Estado (el Reino Unido de Thatcher, los Estados Unidos de Reagan o el Chile de Pinochet), dejaron patente el inoportunismo de esta línea de actuación.

Por otro lado, el Estado será liberal en la medida que realizare sus tareas de una forma mucho más competitiva introduciendo criterios de eficiencia, a la vez que dará paso al sector privado a muchas de las actividades que con anterioridad se reservaba de forma exclusiva. Es decir, todo parece indicar que el Estado será complementario y no sustitutivo del mercado. En este sentido, parece indicar que el sector público se debería ajustar a lo siguiente (Tanzi, 2000: 7):

Un Sector Público eficiente debe ser capaz de lograr los objetivos del Estado con un grado mínimo de distorsión del mercado, con la carga más baja posible de tributación para los

³³ Se reconoce que es una condición necesaria pero no suficiente.

³⁴ Se entiende por privatización del Estado al hecho de que las elites políticas y burocráticas en sentido amplio (capitalistas, clase media y burócratas) realicen actividades rentistas a costa del Estado.

³⁵ Uno de los mayores dramas para un país es la ausencia del Estado. En la actualidad un caso muy representativo sería Haití, donde no existe un poder capaz de garantizar la seguridad de los ciudadanos, los servicios básicos de supervivencia, etc.

³⁶ Básicamente se encargaba de garantizar la propiedad y los contratos y apenas de suministrar bienes y servicios públicos.

³⁷ Tuvo distintas formas: 1) Estado benefactor para los países desarrollados, 2) Estado desarrollista para los subdesarrollados, y 3) Estado burocrático para las economías planificadas. En los tres casos buscaba el compromiso con los derechos sociales, la responsabilidad con el desarrollo económico y la ejecución directa de ciertas actividades como infraestructuras, empresas comerciales, industriales, etc.

imponentes, con el menor número de empleados públicos y con la menor absorción de recursos económicos por el sector público. El sector debe ser transparente en sus procesos y en sus resultados [...]. Y los recursos que están en manos del sector público deben usarse en aplicaciones que maximicen su tasa social de rendimiento.

El Estado del siglo XXI debe ser uno eficiente y eficaz (complemento del mercado y no sustituto)³⁸ y será fundamental la implementación de políticas económicas acertadas, la existencia de una buena base de recursos humanos, y un entorno abierto donde se respete y fomente la iniciativa privada, a la vez que se ocupe del suministro de todos los bienes y servicios públicos y de aquellos que tengan grandes externalidades positivas. La clave del éxito del Estado “que viene” es la credibilidad que la población civil tenga de él (Banco Mundial, 1997).

En definitiva, el desempeño de las instituciones depende, entre otros factores, de la tradición y de la buena reputación, los recursos con los que cuentan y la discreción para usarlos, la definición del mandato, sus organizaciones, los incentivos que ofrecen, la calidad de su liderazgo y de su personal y la libertad de acción que tienen en cuanto a la reorganización (Tanzi, 2000).

Pero esta no es la única línea de reforma del Estado que se plantea, sino que habría que considerar también los nuevos retos que introducen la globalización en la dimensión territorial. Con las facilidades abiertas por las innovaciones tecnológicas y su aplicación a las telecomunicaciones y los transportes, así como la paulatina desaparición de las barreras físicas al comercio y los factores de tradición, especialmente para el capital y, en menor medida, el trabajo, el espacio de competencia del viejo Estado Nación parece volverse obsoleto. El proceso de globalización ha terminado con la coincidencia entre espacios de actividad política y social, con actividad económica. Las fuerzas económicas tienen carácter supranacional, el ejemplo más ilustrativo sería el caso de las multinacionales, mientras que no existe a nivel mundial un equivalente relativo a aspectos políticos o sociales. Es decir, que la globalización económica no ha venido acompañada de la formación de un sistema político global, aunque esto no quiere decir que sea un reto olvidado o no planteado.

Atendiendo a este contrasentido surgen dos posibles posicionamientos. Por un lado, quien aboga a favor de la mundialización del Estado, que pasaría básicamente por la reforma estructural del Sistema de Naciones Unidas; y por otro, quien apoya el reforzamiento del regionalismo a través de la creación de una fuerte

³⁸ En esta misma línea afirma Berzosa (1999) que no es posible la existencia de mercado sin Estado, ni Estado sin mercado (recordando la caída de las economías de la órbita socialista).

base institucional. Entre las primeras podrían señalarse las aportaciones, entre otros autores, de Samir Amín quien apuesta por la formación de un gobierno global o mundial. Entre los segundos se pueden citar autores como Celso Furtado y Aldo Ferrer quienes apuestan por el fortalecimiento de la supranacionalidad política en los acuerdos de integración.³⁹

La relación entre la gobernabilidad y la globalidad no es sencilla debido a la disociación existente entre las estructuras de gobierno de carácter nacional, y el sistema económico de creciente carácter global. A esto se añade, demandas referidas a problemas de carácter global que han de solucionarse con la toma de decisiones a nivel nacional; por este motivo, en la medida en que se supere esta limitación se podrá avanzar en la senda del desarrollo.

En definitiva, el futuro, sea que evolucione hacia la formación de un referente político mundial o hacia varios de carácter regional, se enfrentará a la difícil tarea de gobernar un mercado mundial caracterizado por crecientes desequilibrios económicos y sociales. Sin embargo, mientras se configuran los cambios en el orden político global, el Estado, con su papel debilitado aunque no anulado, requiere de una reforma que le permita seguir asumiendo las funciones que tradicionalmente se le reconocen.

Conclusiones

A la vista del análisis de la intervención del Estado en la economía, se puede concluir que la globalización característica de las últimas décadas también ha tenido su reflejo en la modificación de la lógica de la intervención del Estado en la economía, lo cual ha afectado por igual a todos los países con independencia de su nivel de desarrollado.

Es evidente que en la medida que el mundo cambia y, particularmente, el mercado con el actual proceso de globalización, el Estado no puede permanecer estático. Si en el siglo XIX el modo de producción dominante fue el capitalismo competitivo acompañado del Estado liberal, en el XX el capitalismo basado en el monopolio y auspiciado por el Estado social burocrático, el siglo XXI se ha estrenado con la globalización y posiblemente con la configuración de un Estado que podría denominarse social-liberal.

El Estado que se proyecta para el nuevo siglo seguirá siendo social en tanto que los problemas de desigualdad en el reparto del ingreso y las dificultades en el acceso a servicios esenciales, siguen justificando la intervención del Estado en la

³⁹ Este último sería el posible objetivo de la Unión Europea, que una vez finalizada la fase de unión monetaria, pudiera proponer la construcción de una unión política como fase final de su integración. Sin embargo, parece que sus intereses se concentran en una ampliación territorial, incorporando el mayor número de países antes de

economía y en la sociedad, con independencia del nivel de desarrollo del país.

Por otro lado, el nuevo Estado continuará siendo liberal en la medida en que debe realizar sus tareas de una forma mucho más competitiva introduciendo criterios de eficiencia, a la vez que debe dar paso al sector privado en muchas de las actividades que con anterioridad se reservaba de una forma exclusiva. Desde esta perspectiva de eficiencia, el Estado debe desarrollar un papel complementario y no sustitutivo del mercado.

En este sentido, el Estado del siglo XXI debe ser un Estado eficiente y eficaz en un contexto en el que se fomente la iniciativa privada, a la vez que el sector público se ocupa del suministro de los bienes y servicios públicos, y de la provisión de aquellos bienes y servicios que posean grandes externalidades positivas.

En este nuevo marco de liberalización, el reto que con carácter general tendrán que afrontar los gobiernos en el ejercicio de sus funciones, es el financiamiento de las crecientes demandas sociales con las restricciones presupuestarias. Restricciones que vienen impuestas en algunos casos por los criterios de convergencia de Maastricht en la Unión Europea, y en otros casos por los criterios de estabilidad que marca el Fondo Monetario Internacional. En definitiva, el reto se centra, por un lado, en incrementar la eficiencia de las políticas públicas, y por otro, en conseguir el financiamiento de estas medidas en un contexto de limitaciones presupuestarias.

En este escenario resulta esencial que la reforma del Estado también se aproxime a resolver los problemas fiscales, tanto en los países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo. En los primeros la reforma se explica en tanto que la presión fiscal es ya, en muchos casos elevada, siendo imposible argumentar el incremento de los ingresos públicos por la vía del aumento de los impuestos. Por el contrario, el problema en los segundos consiste en que la carga fiscal recae mayoritariamente sobre un grupo reducido de personas de ingreso medio, dejando fuera de la fiscalidad a los ingresos más altos. En cualquier caso, las principales líneas de la reforma fiscal deben pasar por la ampliación de las bases impositivas, y el reforzamiento de algunos hechos imposibles como los ligados a la riqueza o el consumo.

También se señala como necesaria una reforma regulatoria que responda a las actuales presiones económicas y sociales. Esta nueva política de regulación debe encaminarse a introducir mayores niveles de competencia en las actividades susceptibles de desarrollarse bajo un marco de competencia, al tiempo que se deben regular aquellas actividades que por sus características sólo pueden explotarse mediante estructuras de mercado no competitivas (monopolios y oligopolios). Adicionalmente, el establecimiento de comisiones reguladoras independientes se

constituye como un objetivo esencial para garantizar una competencia efectiva y suficiente en los mercados que regulan. En definitiva, se considera que la reforma regulatoria debe avanzar más allá de los cambios en las normas de ordenamiento de los mercados, prestando atención a otros principios tales como la buena gobernabilidad, la mayor transparencia, y la responsabilidad en el desarrollo legislativo y en la aplicación de la regulación.

Por último, se plantea la reforma del Estado considerando los nuevos retos que introduce la globalización en la dimensión territorial. El proceso de globalización ha terminado con la coincidencia entre espacios de actividad política y social, y actividad económica. La fuerzas económicas tienen carácter supranacional, mientras que no existe a nivel mundial un equivalente relativo a aspectos políticos o sociales. En otras palabras, la globalización económica no ha venido acompañada de la formación de un sistema político global.

En consecuencia, el futuro, gire hacia la formación de un referente político mundial o a la constitución de varios regionales, se enfrentará a la difícil tarea de gobernar un mercado mundial caracterizado por crecientes desequilibrios económicos y sociales, en un entorno de contención presupuestaria y equilibrio macroeconómico.

En síntesis, todos los países independientemente de su nivel de desarrollo, deben afrontar en el futuro inmediato la reforma del Estado. Reforma que estará orientada a reafirmar al sector público en las funciones que tradicionalmente se le reconocen (corregir las fallas del mercado y disminuir las desigualdades sociales), si bien bajo un criterio de eficiencia y eficacia, y en coordinación con el mercado y no como sustituto del mismo.

Referencias bibliográficas

- Ayala Espino, José (2000). *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México: Facultad de Economía, UNAM.
- Banco Mundial (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: el Estado en un mundo en transformación*, Washington D.C.
- Berzosa, C. (1999). "Mercado, Estado y economía mundial" en *Revista de Economía Mundial*, núm. 1, pp. 29-50.
- Borcherding (1982). "Comparing the efficiency of private and public production: the evidence from five countries" en *Zeitschrift fur Nationalokonomie*, num. 2.
- Bresser Pereira, L.C. (1998). "La reconstrucción del Estado en América Latina" en *Revista de la CEPAL*, número extraordinario cincuenta años, Santiago de Chile, pp. 105-111.
- Calonge, S. y A. Manresa (1997). "Consecuencias redistributivas del Estado de

- Bienestar en España: un análisis empírico desagregado” en *Moneda y Crédito*, núm. 204, pp. 13-64.
- (2001). “La incidencia impositiva y la redistribución de la renta en España: un análisis empírico” en *Papeles de Economía Española*, núm. 88, pp. 216-229.
- Cano Soler, D. (1998). *Políticas de privatización. Aproximación teórica*, Madrid: Consejo Económico y Social, Colección Estudios, núm. 66.
- Cordova Novión, C. (1999). *La reforma regulatoria en los países de la OCDE ¿qué hemos aprendido?*, Documento de Trabajo, núm. 15, OCDE.
- Corrales, M.E. (2000). “La modernización de los servicios públicos por redes: el reto de combinar eficiencia económica y solidaridad social” en *Reforma y Democracia*, núm. 16, pp. 131-146.
- Gámir, L. (1999). *Las privatizaciones en España*, Madrid: Pirámide.
- García de la Cruz, J. M. y A. Sánchez Díez (2000). “Globalidad y concentración económica: implicaciones para la política económica y del desarrollo” en *Revista de Economía Mundial*, núm. 2, pp. 53-85.
- Kaldor, N. (1980). “Public or private enterprise” en Baumol, J., *Public and private enterprises in a mixed economy*.
- Lasheras, M.A. (2001). “Distribución de rentas en la regulación de tarifas y reestructuración de telecomunicaciones y energía” en *Papeles de Economía Española*, núm. 88, pp. 230-239.
- (1999). *La regulación económica de los servicios públicos*, Barcelona: Ariel Economía.
- Lévêque, F. (1998). *Économie de la réglementation*, París: La Découverte, Repères.
- Maddison, A. (2002). *La economía mundial. Una perspectiva milenaria*, Madrid: Mundi-Prensa.
- Mitnick, B. (1989). *La economía política de la regulación*, México: FCE.
- PNUD (2003). *Human development report 2003*, Nueva York: Oxford University Press.
- Shepherd, W. (1997). “Dim prospect: effective competition in telecommunication, railroads and electricity” en *The Antitrust Bulletin*.
- Tanzi, V. (2000). “El papel del Estado y la calidad del sector público” en *Revista de la CEPAL*, núm. 71, Santiago de Chile, pp. 7-22.
- Vicker, J. y G. Yarrow (1988). *Privatization: an economic analysis*, Cambridge: MIT Press.
- VVAA. (2002): *Una alternativa fiscal para España*, Madrid: Fundación Alternativas y Exlibris Ediciones.