

GLOBALIZACIÓN E INTERVENCIÓN PÚBLICA: ¿HACIA UN NUEVO PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO?

Javier Rodríguez Alba. Departamento de Economía Aplicada II. Universidad de Sevilla.

jrodri@us.es

Con cierto grado de generalidad se ha aceptado que desde la década de los cincuenta, la economía mundial ha discurrido bajo los auspicios ideológicos de los paradigmas neoclásicos, que han hecho que los principios de libre competencia, libre mercado y libre movilidad de factores de producción hayan sido defendidos, aún con diferente intensidad, por los teóricos keynesianos o monetaristas, como principios rectores de la economía. Sin embargo, que la realidad económica muestre un comportamiento bien distinto al de la aplicación de estas hipótesis (puesto que ni los mercados son libres, ni la movilidad de los factores de producción es total, y la existencia de reglamentaciones nacionales y oligopolios limita notablemente la libre competencia), no ha impedido que, desde unos u otros planteamientos teóricos, se hayan realizado importantes esfuerzos por conseguir la aplicación de aquellos, especialmente cuando las condiciones económicas posibilitaban o aconsejaban avanzar en esa dirección.

En este marco ideológico, la intervención del sector público ha contribuido a la consolidación de dichos principios en el sistema capitalista actual, tutelando su cumplimiento en unos casos (defensa de la competencia), o participando de forma activa en la consecución de los mismos, en otros (eliminación de obstáculos al libre comercio, a la movilidad de los factores de producción, etc).

Aunque puedan establecerse matizaciones, en la actualidad la actitud dominante respecto a la actuación del Estado en la economía, ha llegado a asemejarse a la existente respecto a la consolidación de los mercados nacionales decimonónicos. Si entonces, la eliminación de limitaciones a la libre movilidad de capitales, personas y mercancías entre diferentes regiones de un mismo Estado al objeto de consolidar los mercados nacionales, se encontraba con la resistencia de los poderes locales, hoy, son estos Estados surgidos de aquel proceso, los que aparecen como obstáculos a la globalización económica, ante la progresiva liberalización de los mercados ¹.

1. Vid. Vidal Villa, J.M^a . (1994): "Mundialización de la economía vs estado centralista" en Berzosa, C.

Dicha actitud no es fruto de circunstancias concretas y excepcionales, ni ha surgido de forma espontánea en apenas unos años. Por el contrario, representa más bien la culminación de un proceso que, iniciado tras la segunda Guerra Mundial, y quebrado por la crisis de los años setenta, se ha dirigido hacia posiciones más consonantes con los elementos que hoy caracterizan a la economía mundial.

Las profundas modificaciones habidas a partir de los años setenta en la economía mundial, respecto a las condiciones existentes en la fase de expansión que la precedió, hacen necesario retrotraernos a los efectos negativos de la crisis internacional y las políticas económicas que con mayor o menor intensidad se adoptaron, pues resultan de especial interés para advertir algunas de las direcciones por las que discurre la intervención del Sector Público en la actualidad.

En este sentido, resulta generalmente aceptado que la política económica keynesiana daba muestras evidentes de incapacidad para solucionar los problemas que caracterizaron la economía internacional a partir de los primeros años setenta: estancamiento, déficit en las balanzas de pagos, descenso de las tasas de beneficio industrial, crisis de empresas y sectores específicos, variaciones en los precios y costes relativos y cambios en la estructura internacional de las ventajas comparativas.

La insuficiencia de las medidas tradicionales de política fiscal, de apoyo a sectores en crisis, etc., y el auge de las teorías monetaristas y neoliberales en la década siguiente, dieron lugar a un importante cambio de orientación respecto a la política que le había precedido, permitiendo el *(re)establecimiento de condiciones propicias para la valorización privada del capital, considerado, este como el medio idóneo para recuperar el dinamismo de los respectivos procesos de acumulación y crecimiento.*²

De esta forma, se desconfiaba de la operatividad de una política macroeconómica que, con profusión, había sido aplicada en años anteriores, y que suponía un evidente obstáculo a los ritmos de acumulación y a las posibilidades de desarrollo de los distintos países. Todo ello

(coord.) *La economía mundial en los 90. Tendencias y desafíos*. ICARIA. Barcelona.

2.- De Mattos, C.A. (1993): "La obstinada marginalidad de las políticas territoriales: el caso latinoamericano". *Revista de Estudios Regionales*. Nº 35. Pág. 95.

obligaba a luchar contra la inflación mediante una estricta política monetaria y de reducción del gasto público, tratando de mejorar la competitividad a través del estímulo de la competencia y de las fuerzas del mercado, prevaleciendo la orientación y las políticas microeconómicas en contraposición a las existentes hasta entonces.

En este nuevo enfoque, *la idea de que la tributación y la regulación se habían convertido en obstáculos para el crecimiento*³, consolida al mercado como elemento central del sistema económico haciendo necesario restringir el papel del Estado y “urgente” desregular la economía.

Los exiguos resultados económicos alcanzados por las recetas monetaristas que, en palabras de Berzosa, *no consiguieron otra cosa que un fuerte crecimiento de las actividades especulativas, financieras e improductivas*⁴, no supusieron, en cambio, un abandono de la ideología neoliberal. Mas bien al contrario, su desarrollo ha supuesto la aceleración y consolidación de los procesos de liberalización económica, desregulación, desreglamentación, y limitación del papel del Estado en favor del mercado y la libre competencia que hoy caracterizan la economía mundial. En otras palabras, se trata de *desembarazar al Estado de todo lo que pudiese trabar su atención, para hacerlo más eficiente en lo que se considera su misión esencial: regular el funcionamiento del mercado y arbitrar los conflictos entre los diversos grupos sociales*⁵.

El resultado de todo lo anterior fue el predominio del pensamiento conservador en los tres polos básicos del capitalismo mundial --Estados Unidos, Europa y Japón--, y la consolidación del pilar ideológico o superestructural sobre el que se han asentado las transformaciones actuales de la economía mundial y del proceso globalizador que la caracteriza.

Pero si en el ámbito de la superestructura, y aun con no pocas contradicciones, se han establecido las bases de ese proceso, parece que las necesidades infraestructurales que el mismo requiere, existen desde hace ya algún tiempo. Así, en contraste a la producción en

3.- P. Krugman. (1994): *Vendiendo Prosperidad*. Ed. Ariel. Barcelona.

4.- Berzosa, C. (1994): “La crisis permanente en los países desarrollados 1973-1993”. en C. Berzosa (Coord.), op. cit. Pág. 46.

5.- De Mattos, C.A. (1993): op.cit. Pág. 96.

masa de décadas anteriores, el desarrollo de las modernas tecnologías, representa el principal soporte del proceso de mundialización, materializado en la intensificación de nuevas fórmulas de producción flexible, la segmentación de procesos productivos, el control a distancia de los mismos, la rapidez y eficiencia en el transporte de bienes y servicios, o la homogeneización de productos, hábitos de consumo, sistemas de venta y financiación ⁶. En otras palabras, las tecnologías de la información y la comunicación son los grandes pilares sobre los que se asienta la integración mundial.

En definitiva, podríamos concretar en dos, los elementos principales que en las últimas décadas han coadyuvado a consolidar el proceso de globalización que preside la economía mundial. Por una parte, la adopción generalizada de políticas de liberalización heredadas del conservadurismo político de los años ochenta, si bien para algunos autores aquel se habría producido igualmente aunque no hubiera tenido lugar el impulso ideológico antirregulacionista. Por otra, las modernas tecnologías de la información y las telecomunicaciones, que además de ser elementos decisivos de la competitividad, están erosionando con celeridad las barreras físicas impuestas a las transacciones internacionales, haciendo no sólo que el comercio internacional de bienes, servicios y capitales, alcance cotas impensables hace sólo unos años, sino que con igual rapidez están modificando la estructura productiva mundial.

Pero, ¿Cuáles son las características fundamentales de dicho proceso de mundialización económica y en qué medida está afectando al papel desempeñado por el Estado?

Para autores como Martínez Peinado y Vidal Villa, la mundialización no es sino el proceso de creación de un mercado interno mundial que funciona mediante la universalización de la ley del valor y cuyo agente principal son las empresas multinacionales que organizan la acumulación a escala mundial a través de la división internacional del trabajo y la segmentación espacial del proceso productivo ⁷. Este proceso queda caracterizado, entre otros elementos, por que la fijación de precios a escala global de bienes y servicios, viene

6.- Vidal Villa, J.M^a . (1994): op. cit.

7.- Martínez Peinado, J. y J.M^a . Vidal Villa (1995): *Economía Mundial*. McGraw-Hill. Madrid. Pág. 90.

determinada por la oferta y demanda mundial, y el valor de los mismos, se establece más allá de límites nacionales, con las únicas restricciones que las barreras proteccionistas y las legislaciones diferenciadas de los Estados nacionales impongan. Esto es, la existencia de un mercado mundial viene a significar que los bienes y servicios producidos en cualquier parte del mundo se vendan en cualquier mercado del mundo.⁸

Además, las decisiones de producción, distribución o tecnología a utilizar, se adoptan en el ámbito mundial sobre el objetivo de maximizar el beneficio global de la empresa y no del país en que ésta se sitúe, prescindiendo por tanto, de considerar la nacionalidad del capital en los acuerdos de localización óptima de las plantas de producción. Precisamente el progreso tecnológico facilita la relocalización de las empresas, haciendo prevalecer los criterios de ubicación en el ámbito mundial respecto a los límites nacionales.

Por último, la mundialización del proceso productivo se desarrolla en consonancia con la mundialización de la financiación. La desregulación progresiva de los mercados financieros a inicios de los años ochenta, ha favorecido y se ha visto favorecida a su vez, por la globalización económica, haciendo que en la actualidad la libre movilidad del capital se encuentre muy próxima a los planteamientos teóricos neoclásicos.

La significación que tiene el proceso hasta aquí descrito, respecto a la intervención del sector público radica en la limitación a la que progresivamente se ven sometidos algunos instrumentos tradicionales de la política económica. De hecho, en este contexto de desregulación, parece interesar más que nunca que los poderes públicos no se conviertan en una fuente de inestabilidad, especialmente en los entronizados mercados financieros.

Tal interés se traduce en actuaciones dirigidas a reducir los déficits presupuestarios, incrementar la independencia de los bancos centrales, limitar el uso de las políticas de demanda y, en resumen, de cuantas acciones públicas coarten la lógica del mercado como regulador principal del funcionamiento del sistema, y del capital privado como elemento central de los procesos de acumulación y crecimiento. La certificación institucional de lo anterior viene de la mano del propio Banco Mundial en su “Informe sobre el desarrollo Mundial 2000/2001”, para este organismo, en *el mundo globalmente integrado de nuestros días, la injerencia estatal puede entorpecer el funcionamiento de los mercados y reducir los incentivos a la inversión privada, lo que lejos de crear oportunidades de empleo, las*

8.- Vidal Villa, J.M^a (1994). *op. cit.*

*destruiría.*⁹

Así pues, considerando los elementos señalados anteriormente y añadiendo como características del nuevo escenario económico mundial la existencia de un exceso de oferta en numerosos sectores, la creciente concentración de la actividad económica en grandes empresas, y la mayor competencia internacional entre países y áreas económicas, podemos concluir que, las nuevas condiciones de la economía mundial se centran en la consecución de un objetivo imperioso que no es otro que el **crecimiento de la competitividad**, y en donde la actuación del sector público, como algunas experiencias han demostrado, puede resultar determinante.

De acuerdo con ello, la competitividad ha pasado a ser, no solo una referencia obligada en cualquier análisis que se haga de la economía mundial o de los factores que condicionan su evolución futura, sino, y lo que es más importante, se ha convertido en incuestionable **exigencia de dicho proceso**, de forma tal que, a medida que se acelera la consolidación del mercado global, incrementar y mejorar la competitividad constituye una de las preocupaciones fundamentales, tanto de los gobiernos de los países desarrollados, como de aquellos otros que intentan alcanzar ese estadio económico.

Dada la trascendencia que la competitividad tiene en el contexto económico mundial, considerando su crecimiento como una exigencia del proceso de globalización económica, más que como una característica o elemento definitorio del mismo, y toda vez que, sin duda, afecta a la reorientación y reestructuración de las actuaciones públicas, consideramos oportuno hacer, siquiera brevemente, unas reflexiones en torno a la misma.

La incorporación al lenguaje colectivo del término “competitividad”, ha originado extrañas definiciones de este concepto tales como *la capacidad de vender los bienes y servicios producidos en los mercados*¹⁰, o la que de forma crítica apunta A. Pfaller como *la probabilidad de vender en el mercado mundial, independientemente de los ingresos que se alcancen*, y que el propio autor define como “Competitividad aparente”¹¹.

9 . Banco Mundial (2001): Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza. Mundi Prensa. Madrid. Pág 80.

10.- Segura, J. (1992): “La competitividad industrial de la industria española” en E. Albi (Coord.): *Europa y la competitividad de la economía española*. Ariel. Barcelona. Pág 61.

11.- Pfaller, A. , I. Gough y G. Therborn (Comps) (1993): *Competitividad económica y estado de bienestar*.

Si consideramos como exigencia del proceso de globalización económica el incremento de la competitividad entendida en este sentido, el problema se centraría básicamente en ampliar la cuota de mercado internacional, lo que podría conseguirse mediante medidas que llegarían a empobrecer al país. De hecho, una depreciación de la moneda o la disminución de los salarios, sin otras medidas complementarias, podrían incrementar las exportaciones y ampliar la cuota de mercado a la vez que se consigue una reducción de las importaciones ante la disminución de las rentas, sin embargo, todo ello, se alcanzaría sobre la base de una menor remuneración de los factores de producción, y en consecuencia del nivel de vida del país.

Por ello, estimamos necesario diferenciar tales conceptos de competitividad, de aquel otro más elaborado y preciso a las características de las economías occidentales, como es el **competitividad subyacente** y que puede entenderse como la capacidad de un país o una nación para alcanzar unos ingresos elevados para los factores productivos estando expuesta a las fuerzas internacionales del mercado, como resultado de una productividad superior y de una excelencia cualitativa ¹². De acuerdo con este concepto, mejorar los niveles de competitividad “subyacente” supone una visión más positiva de la competitividad que se asocia con incrementos de rentas, mayores oportunidades de empleo y mayor calidad de vida¹³, lo que requiere medidas de corte muy distinto a las citadas anteriormente.

En este caso la actuación del sector público tiene una singular trascendencia, en la medida en que podría y debería garantizar los ingresos y facilitar el ajuste continuo a las condiciones del mercado, sin que ello fuera incompatible con la consecución de una productividad máxima y una calidad de productos óptima.

Pero, si consideramos importante matizar las diferentes connotaciones que existen entre estos dos conceptos de competitividad, importa aún más, determinar la forma de medir la misma y los factores que determinan su crecimiento, pues ello afecta, indudablemente, a la

Estudio comparativo de cinco países avanzados. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid. Pág.30.

12.- *Ibíd.* Pág. 30.

13.- Mondrego, A. (1994): “Innovación tecnológica, competitividad y formación de recursos humanos” en AA.VV. *Política económica y las reformas estructurales de la economía española*. Círculo de Empresarios, Madrid. Pág 301.

orientación de la intervención pública en aras a mejorar aquella.

Así, en los últimos años se ha puesto excesivo énfasis en medir la competitividad a través de los índices de costes y precios, dando lugar a resultados equívocos, pues se tiende a identificar a estos con la competitividad en vez de considerarse tan solo como elementos parciales de la misma ¹⁴. Por otra parte, esta práctica es tanto más inexacta, cuanto mayor es el grado de concentración mundial de la actividad económica y la existencia de actitudes estratégicas de las grandes empresas que no toman los precios como datos, sino que al contrario intentan, y con frecuencia consiguen, incidir directamente sobre ellos.

A todo ello, habríamos de añadir la dificultad que para las economías desarrolladas, supone ceñir el crecimiento de competitividad a la estructura de costes, especialmente en aquellos sectores maduros en los que la tecnología es fácilmente accesible a países en desarrollo con ventajas comparativas en este sentido.

Consecuentemente impulsar la competitividad debe centrarse en aspectos tales como:

* El contenido tecnológico de los productos y el acceso a la tecnología, determinantes de la capacidad de innovación tanto de la producción (innovación de procesos), como del diseño (innovación de producto), puesto que la tecnología permite, en definitiva, mejorar la capacidad de adaptación y de respuesta rápida a los cambios en la demanda, esto es, la producción flexible.

* La calidad, o más exactamente, la excelencia, obligada por la mayor y mejor información que poseen los consumidores (intermedios o finales), que genera una demanda cada vez más exigente. Todo ello hace necesario alcanzar el objetivo --técnicamente posible-- de “cero defectos”, como forma de escalar y/o consolidar posiciones en el mercado global.

* El servicio post-venta, que en relación con el anterior, constituye un importante factor diferenciador y estratégico para mantener un elevado grado de competitividad, en tanto en cuanto los productos son cada vez más productos y servicios.

14.- Segura, J. (1992): *op. cit.* pág 61.

* La diferenciación de productos facilitada por las innovaciones tecnológicas, obligando a las empresas a fabricar una gran diversidad de bienes y servicios con la misma eficacia que si se dedicaran a la producción de uno solo.

* El capital humano, elevando los niveles de capacitación y cualificación de los recursos humanos, permitiendo disponer de una mano de obra cualificada y adaptada a las necesidades de la actividad productiva.

Sin duda, la mejora de estos factores depende en gran medida de la actuación del sector público, pues aceptando que no son los gobiernos quienes deben crear industrias competitivas, sí pueden incidir positivamente en la creación de un entorno favorable al desarrollo de las mismas.

No existe, sin embargo, un acuerdo generalizado respecto a cual debe ser la orientación que debe presidir las actuaciones del sector público en aras a incrementar a la vez la productividad y la competitividad, y en cualquier caso las actuaciones a adoptar dependerá de los niveles de desarrollo económico de partida de cada país.

De una parte se encuentran aquellas que enfatizan el uso de la política macroeconómica para alcanzar dichos objetivos, centrando la atención en el logro de una mayor estabilidad macroeconómica, controlando la inflación y reduciendo el déficit público, de forma tal que se creen aquellas condiciones que favorezcan la expansión de la inversión productiva ¹⁵. Un ejemplo al que solía aludirse con profusión es el de Japón, en donde la mayor estabilidad macroeconómica se consideró, aunque no exclusivamente, como elemento clave del crecimiento económico y de la competitividad de dicho país.

Según este planteamiento, resultaría necesaria una profunda reestructuración de las actuaciones del Estado, a fin de que éste no se convierta en un lastre en la mejora de la competitividad que, consecuentemente, exige un sector público, administrativa y empresarialmente eficaz. En consecuencia, las críticas al respecto se centran en la ineficiencia económica de las actuaciones del Estado del Bienestar, cuyos altos costes de mantenimiento contribuyen a generar importantes desequilibrios macroeconómicos, siendo éstos el origen de

15.- En este sentido se manifiestan autores como J. Segura o A. Pastor, en Martín, C. (Coord.) (1992): *Política industrial, teoría y práctica*. Economistas Libros. Madrid.

una de las principales desventajas competitivas.

Pese a que desde distintos ámbitos se mantiene que el Estado del Bienestar genera efectos negativos sobre la inversión, la asignación eficiente y la actuación humana (en referencia a las motivaciones de empresarios y trabajadores hacia el trabajo, la innovación, la eficiencia y la cooperación), estudios como el realizado por Pfaller, Gough y Therborn, en cinco países industriales, concluyen en la inexistencia de razones decisivas que permitan afirmar que la reducción del Estado del Bienestar implique un crecimiento de la competitividad y de la economía en conjunto ¹⁶.

De hecho, el énfasis que se pone en el equilibrio de las grandes magnitudes monetarias, relegando a un segundo plano las variables reales, pueden terminar generando importantes desequilibrios de los agregados macroeconómicos, toda vez que la falta de competitividad puede traducirse en un aumento del desempleo, de la inflación y los desequilibrios exteriores.

Por otro lado, se encuentran aquellas propuestas que manifiestan la clara insuficiencia de la política macroeconómica para fomentar la competitividad ante los cambios habidos en el mapa de ventajas comparativas y las formas de competencia a escala internacional, y defienden *la necesidad creciente de intervenciones públicas de carácter microeconómico* ¹⁷, especialmente de tipo horizontal como la política educativa, tecnológica, de formación y recursos humanos, etc. y que se hallan más en consonancia con las características que prevalecen hoy día en la economía mundial, pero que sin duda requieren de una gran coordinación de los agentes sociales para no diseminar recursos ni divertir esfuerzos.

Con independencia de los argumentos esgrimidos por uno u otro posicionamiento, resulta evidente la existencia de importantes interrelaciones entre las actuaciones defendidas en ambos casos, que sin duda llegan a condicionar su utilización. De hecho, ocurre con frecuencia que instrumentos de política macroeconómica afectan a objetivos de política industrial, entendida ésta como actuaciones de corte microeconómico que tienden a incrementar la competitividad. A su vez, instrumentos de política industrial pueden afectar a objetivos macroeconómicos y, finalmente, también existen instrumentos mixtos con

16.- Pfaller, A. , I. Gough y G. Therborn (Comps) (1993): op.cit.

17.- Martín, C. (1992): "La política industrial, un debate permanente". Martín, C. (Coord.)(1992): op.cit. Pág.12.

ingredientes de política macroeconómica e industrial ¹⁸.

Consideramos, por tanto, que la forma en que el sector público puede fomentar la mejora de la competitividad como exigencia del proceso de globalización económica, no parece que deba centrarse en la aplicación exclusiva de instrumentos de uno u otro tipo. El crecimiento económico y la mejora de la competitividad alcanzado en países como Alemania, Japón, o Corea del Sur, son claros ejemplos del éxito que puede obtenerse mediante la coordinación de ambos tipos de actuación pública.

En último término, lo que parece claro es que alcanzar dicho objetivo condiciona notablemente los mecanismos de actuación de los Estados, siendo el origen de **cambios sustanciales en algunas de las tradicionales formas de intervención pública**. Dichas variaciones se justifican por el intento de adaptarse a las ideas políticas imperantes, por un lado, y de incrementar la eficacia de la propia intervención económica por otro, sin que ello signifique renunciar a las responsabilidades que los gobiernos nacionales o supranacionales tienen asignadas.

Siendo conscientes de la dificultad de concretar la diversidad de actuaciones del sector público en la economía, hemos procedido a su clasificación en tres grandes grupos, a fin de apuntar algunos de los principales cambios que estas han registrado¹⁹:

1.- Regulaciones administrativas y reglamentaciones.

El soporte teórico que justifica la actividad reguladora del sector público se encuentra en la existencia de externalidades y la imperfección de los mercados. Pese a ser este un tipo de actuación ampliamente desarrollada, no es menos cierto que en muchos casos ha sido origen de rigideces en la estructura de los mercados al tiempo que han limitado la competencia y la flexibilidad del sistema económico. Si a ello se añade la ausencia de indicadores fiables que

18.- Respecto a las complementariedades y contradicciones de ambas políticas, ver Corden, W.H.(1980): "Relación entre las políticas macroeconómicas e industriales" en *Papeles de Economía Española*, nº 5. Pp:64-76.

19.-Sin ánimo de exhaustividad respecto a la multitud de formas de intervención pública, seguimos aquí, por su claridad expositiva la clasificación establecida por Hernández, M.A. (1988). op.cit. pp.:47-67. Otras distintas pueden consultarse en Fuentes, E. (1990); Serrano, J. (1993); Albi, E., et alia (1992).

permitan valorar la incidencia y eficacia de las mismas²⁰, no es extraño que, en las últimas décadas se hayan incrementado las dudas sobre la idoneidad de este tipo de actuaciones y surgido argumentos a favor de su replanteamiento. No obstante, la realidad proporciona numerosos ejemplos de la necesidad de ampliar las medidas reguladoras vinculadas al “Estado protector”, especialmente las dirigidas a la preservación del medio ambiente, la salubridad de los productos de consumo, la seguridad de los centros de trabajo y de residencia, la planificación urbanística, etc.

En consecuencia, y como han apuntado algunos autores, si bien existe la necesidad de reexaminar las regulaciones que ya están superadas o que puedan producir resultados indeseables, no parece que el debate deba centrarse en su eliminación “per se”.

2.- Gastos fiscales, incentivos y subvenciones.

Este segundo grupo de actuaciones tiene como finalidad conseguir que la actividad privada adapte su comportamiento a los deseos públicos sin la necesidad de que el sector público gestione directamente la actividad.

La ausencia de competencia, las externalidades, los bienes públicos, los mercados insuficientes y la información imperfecta son problemas que conjunta o separadamente justifican la intervención pública a través de este tipo de medidas.

También en este ámbito se han sucedido las críticas. La falta de evidencia clara de las ventajas de los gastos fiscales respecto a los gastos directos, la escasa consideración que merecen las subvenciones como intervenciones idóneas, por la restricción que presentan del ejercicio de la libre competencia y la imposibilidad que existe en muchos casos, de medir la eficacia de las mismas, entre otras razones, han supuesto la progresiva aceptación de las propuestas neoclásicas respecto a la libre competencia, y han terminado por socavar la legitimidad de dichas actuaciones y la intensidad de su utilización.

Si además se tiene en cuenta que la globalización supone, entre otras cosas, que las decisiones de localización óptima se realizan a nivel internacional, y no nacional, la utilización de incentivos para influir en tales determinaciones del sector privado, resultan cada vez más

20.- Para una visión global sobre la dificultad de medir la actividad reguladora, vease Saunders, P. y Klau, F. (1988): *El papel del sector público: causas y consecuencias de la ampliación del sector público*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

ineficaces tanto si se trata de atraer inversiones a zonas económicas deprimidas, como de desincentivarlas en regiones o núcleos congestionados.

3.- Gasto público y actividad empresarial.

También en esta forma de actuación pública ha habido importantes cambios respecto a etapas anteriores.

Mientras en la década de los sesenta el desarrollo del sector público y el gasto aparejado al mismo fueron considerados consecuencia inevitable de la expansión económica. En los años ochenta y noventa, lejos de estimar el gasto público como determinante del crecimiento económico, se acepta como elemento que ahoga el mismo, acelerando la inflación, elevando los tipos de interés, distorsionando las decisiones de los agentes económicos y, en definitiva, haciendo que los beneficios que reporta, no compensen los perjuicios originados. De hecho la estrategia neoliberal aboga por reducir la participación de la inversión pública, el papel empresarial del Estado y las intervenciones públicas discriminatorias.

Esta concepción se ha traducido en los últimos años, tanto en una moderación generalizada del crecimiento del gasto público respecto al PIB, cuanto en una recomposición del mismo ²¹. Así, el auge del modelo neoliberal de los ochenta ha supuesto la discriminación de las actividades presupuestarias del Estado en favor de aquellas directamente relacionadas con la función de acumulación (V.gr. provisión de infraestructuras), y en contra de los gastos asociados a la política social, el Estado del Bienestar y la función de legitimación, que limitan los espacios de rentabilidad para el sector privado y consolidan el carácter improductivo del sector público.

Por último, la actividad pública empresarial es un instrumento más, que de forma simultánea a los anteriores, utiliza el sector público en la consecución de determinados objetivos, y que tradicionalmente ha estado sometido a un continuo cuestionamiento, debido muchas veces a la frontera difusa entre lo público y lo privado ²². La existencia de empresas públicas que compiten directamente con las privadas, su reducida eficiencia económica o la posición privilegiada de monopolio que, en algunos casos, ocupan aquellas, contrasta con la dinámica reciente de la economía mundial, que desde la década de los ochenta ha consolidado

21.- Véase en este sentido López, M^a T. y Utrilla, A. (1996): "Rasgos fundamentales del sector público en la Unión Europea", *Papeles de Economía Española*, nº 66. FIES. Madrid.

22.- Hernández, M.A. (1988) *op. cit.* pág. 65.

un importante proceso de privatizaciones en buena parte de las economías desarrolladas y en desarrollo. Parece, sin embargo, que la solución planteada dista aún de ser la óptima, toda vez que algunas de las experiencias privatizadoras han tenido desigual incidencia en los países que las llevaron a cabo, y las investigaciones realizadas al respecto ofrecen en muchos casos conclusiones contradictorias. En definitiva en última instancia todo depende de qué se privatice, por qué cómo y cuándo ²³.

En definitiva, el proceso de cambio acelerado que hoy registra el capitalismo mundial está llevando a cabo una transformación importante en las mismas funciones asignadas al Estado (estabilización, distribución y asignación), y en sus formas de actuación que parecen ser cada vez más competencia del mercado.

Sin embargo, las variaciones y transformaciones recientes que ha tenido la intervención del sector público en la economía no se explican en su totalidad por la consolidación de los principios neoclásicos y el marco ideológico neoliberal que, con mayor o menor intensidad, domina hoy los gobiernos de los países avanzados.

Consideramos así, la existencia de una segunda línea de fuerza que, ligada a la globalización económica, viene a fortalecer el proceso de cambio y reestructuración del sector público, tanto en la actualidad como previsiblemente en los próximos años. Nos referimos específicamente al **proceso centrífugo** que, en el seno de la mundialización económica, está afectando sensiblemente a la pérdida de significatividad de los Estado-nación, cuando menos en el establecimiento de las reglas generales de comportamiento del sistema, y en consecuencia de las actuaciones que estos llevan a cabo.

La extensión de dicho proceso se asienta sobre dos tendencias claramente observables que han modificado la concepción de Estado que tradicionalmente teníamos y de sus formas de intervención.

En uno de los lados, nos encontramos con el intenso desarrollo de experiencias de integración económica, que *se están configurando como un paso intermedio entre la pervivencia de los Estados-nación y la globalización en el mundo actual* ²⁴. Esta tendencia,

23.- Vid. De Quinto, J. (1994): *Política industrial en España. Un análisis multisectorial*. Ed. Pirámide. Madrid.

24.- Vilaseca, J. (1995): "La integración económica", en Martínez Peinado, J. y J.M^a Vidal Villa (Coord.)(1995):op.cit. Pág. 299.

más de hecho que de derecho, está suponiendo la constitución de cuasi Estados supranacionales de ámbito espacial superior al tradicional.

En el otro lado se afianza con distinto sentido e intensidad, una fuerza político-económica paralela, representada por el proceso de descentralización de las actuaciones del Estado, en favor de nuevas instancias territoriales, regionales o locales que participan de forma cada vez más activa en las relaciones económicas mundiales.

En relación con el primero de ellos, el impulso dado en la década actual a los procesos de integración económica, está consolidando la sustitución progresiva del Estado nación en favor de “estados supranacionales”, restringiendo notablemente las actuaciones de los primeros, especialmente las de carácter regulador.

La proliferación de firma de actas y tratados constitutivos de Áreas de Libre Comercio en América del Sur, Norteamérica, Europa central o África, o de organismos multinacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), obliga a los países a mantener una política económica adaptativa a los condicionamientos de una autoridad supranacional, si esta existe o, cuando menos, a la homogeneización consensuada de las políticas nacionales, limitando la actuación de los Estados centrales en favor de la transnacionalidad.

La Unión Europea es, por avanzado, el ejemplo más característico de la existencia de dicha supranacionalidad estatal. El afianzamiento progresivo de su unidad política, condiciona en gran medida las actuaciones de los Estados-nación que, de forma continuada, subordinan buena parte de sus intervenciones a aquellas otras de carácter supranacional. Dicha sujeción no se limita únicamente al ámbito de las políticas sectoriales, aun siendo estas las más habituales, sino que también ocurre en el campo de la estabilidad macroeconómica, a través de recomendaciones y orientaciones.

La otra gran fuerza centrífuga del proceso, hace referencia a la progresiva desaparición de fronteras económicas y a la demanda creciente, que se hace desde las regiones, en favor de una descentralización más acelerada.

El paulatino adelgazamiento del Estado y mayor protagonismo de las fuerzas del mercado, resulta correlativo y perfectamente compatible con el despliegue de las economías regionales, impulsado además por las grandes corporaciones pues, en la medida en que sus

intereses no se ven frenados por las actuaciones limitativas de los Estados-nación, su estrategia se plantea ahora desde una perspectiva aespacial. Por tanto, si bien para autores como S. Boisier, la descentralización no es otra cosa que *la forma instrumental que asume el principio de la subsidiariedad como principio rector de la organización de la sociedad*²⁵, lo cierto es que la desaparición de fronteras tiende a reducir el protagonismo de los Estados en un entorno globalizado e incrementa el de las regiones, favorecido por fenómenos que están hoy muy presentes en la economía mundial tales como:

- 1.- La revolución científica y tecnológica de la información y las telecomunicaciones.
- 2.- La propia reforma de los Estado centrales.
- 3.- Las crecientes demandas autonómicas de la sociedad civil, y
- 4.- La tendencia a la privatización de las funciones públicas, que aumenta el número de decisores en un sistema económico dado.

La confluencia de estos factores, potencia, en definitiva, el número de actuaciones en favor de nuevas instancias territoriales que exigen, de forma paulatina, un mayor control de su entorno económico en el proceso de globalización económica, originando en muchos casos que entidades subestatales como regiones o ciudades se relacionen transnacionalmente con anuencia de los Estados o, incluso sin ella²⁶.

Ahora bien, aún siendo la práctica habitual, dichos niveles territoriales no tienen por que circunscribirse a un país, sino que en consonancia con el proceso de mundialización pueden tener un carácter multinacional. Por ello en la nueva era de la información y globalización económica se demanda desde diversos ámbitos, el ascenso del Estado-región como unidad operativa óptima, aceptando en definitiva que, *la autonomía regional es un método estupendo-esencial para aprovechar la economía mundial en beneficio de todos los ciudadanos y residentes*²⁷

25.- Boisier, S. (1995): "La modernización del Estado: una mirada desde las regiones", en *Revista de Estudios Regionales*, nº 41. pág. 34.

26.- Granell, F. (1993): "La organización económica internacional ante los retos y transformaciones del mundo actual", en S. González (coord.) *Temas de Organización Económica Internacional*. McGraw-Hill. Madrid. pág. 145.

27.- Ohmae, K. (1996): op. cit. Pág. 171.

Teniendo presente las dos tendencias centrífugas referidas, ¿Sería realista plantearnos la desaparición del intervencionismo público de los Estados-nación en el marco de la mundialización económica?. En este sentido, si bien es cierto que su capacidad de control se ha debilitado, la mundialización económica no significa que el Estado deje de tener importancia y funcionalidad tanto para el capital cuanto para la sociedad, así como para el propio proceso y mantenimiento de una economía que trasciende el ámbito de los Estados

En cualquier caso, parece clara la necesidad de adoptar un nuevo enfoque para valorar la intervención del sector público en la economía, en tanto que son notorios los cambios registrados en las formas y mecanismos de intervención, y en la orientación que preside las mismas.

El nuevo papel desempeñado por el sector público en la actualidad en las economías de mercado, viene determinado por la exigencia de una mayor eficacia de las intervenciones públicas, la necesidad de coadyuvar a que se incremente la competitividad del entorno económico sobre el que actúa, como exigencia del proceso de globalización, y en última instancia por la limitación que el ascenso de los gobiernos supranacionales, regionales y locales están imponiendo a las tradicionales formas de actuación de los gobiernos nacionales.

CONCLUSIONES.

Tratar de averiguar las líneas futuras de intervención del sector público en las economías de mercado, depende sobremanera de los principales cambios y condicionantes que hoy rodean a la economía mundial, caracterizada por el acelerado proceso de globalización e interconexión en los ámbitos más diversos como la producción y las finanzas, la política, la investigación, la cultura y educación, el ocio, etc.

Entendemos que son fundamentalmente dos, los pilares básicos sobre los que se asientan los cambios habidos respecto al papel del sector público en la economía.

Por un lado un soporte superestructural o ideológico, marcado por la relativa “hegemonía” de los planteamientos teóricos neoliberales y antiintervencionistas, que se encaminan, sobre todo, a demostrar los perniciosos efectos de un sector público sobredimensionado y limitador de la libertad del mercado. El predominio de estas posiciones se ha visto alentado no sólo por el crecimiento desproporcionado de ciertas variables públicas

(déficits públicos, intereses de la deuda pública, monopolios, competencia ventajosa de empresas públicas, etc) y la escasa eficacia de algunas de las intervenciones del Estado, sino también por la propia dinámica del mercado global. Por tanto, desde el campo ideológico, se han ido consolidando aquellos planteamientos que defienden la necesaria reforma de algunos, si no de todos, los mecanismos de intervención inherentes, hasta hace poco, a la actividad pública. En definitiva, la lógica economicista que impera hoy en la economía mundial, procura que la intervención del sector público se vea como un obstáculo a la creciente mundialización de la economía.

En el otro lado de este binomio, nos encontramos con un pilar infraestructural, basado en el acelerado desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones que ha permitido intensificar nuevas fórmulas de producción flexible, segmentar procesos productivos, controlar a distancia aquellos y homogeneizar la oferta, los sistemas de venta y financiación, etc., erosionando notablemente la eficacia de los tradicionales instrumentos de intervención del sector público.

Ambos elementos han sustentado un proceso de cambio respecto al papel que ha de corresponder al Estado en la vida económica, que no significa, como apuntamos en su momento, que el Estado se inhiba totalmente del proceso económico, lo que por otra parte resultaría utópico, sino que, dadas las circunstancias y condicionantes económicos actuales, se limite a intervenir en dirección que posibilite o favorezca los procesos que hoy dominan la economía mundial, facilitando la consolidación de lo que se ha denominado “aldea global”.

De hecho, la consolidación de este contexto globalizador, no asegura *per se* la inserción de cualquier espacio económico, en las áreas más dinámicas y de mayor nivel de desarrollo económico, existiendo de hecho, importantes “zonas de exclusión”.

Evitar pertenecer a las mismas, supone para los gobiernos, el cumplimiento de una exigencia inapelable en la actualidad: incrementar la competitividad en el mercado mundial. El exceso de oferta en numerosos sectores, la concentración de la actividad económica en grandes empresas, o el incremento de la competencia entre países y áreas económicas, etc, que hoy caracterizan la economía mundial, hacen de la competitividad un elemento fundamental en dicho escenario, de forma que, incrementar y mejorar esta variable, resulta imprescindible en la actualidad, convirtiéndose en una incuestionable exigencia del proceso globalizador.No

obstante, el incremento de competitividad de un entorno o área económica, puede entenderse de muy diversas formas y, en cualquier caso, dependerá del concepto de competitividad al que nos estemos refiriendo. En este sentido, hemos querido apartarnos de la idea de competitividad aparente, concepto tradicionalmente asociado al incremento de la cuota de mercado internacional, con independencia del nivel de ingresos que se obtengan, y aproximarnos a aquella otra noción de competitividad subyacente que, si bien se aleja de los análisis económicos habituales, ofrece un planteamiento más amplio del mismo, en tanto que se asocia a la mejora de la posición competitiva de un área económica, y aquí radica la diferencia fundamental, asegurando la calidad de los recursos productivos. Entendemos que este planteamiento resulta más acorde con la pretensión de elevar los niveles de bienestar y calidad de vida de la sociedad en general, objetivo final, que se supone a la ciencia económica, con el que nos sentimos mayormente identificados y representa una visión más positiva de la misma.

Si el incremento de esta variable económica, en el sentido aquí aludido, es una inapelable necesidad de las economías avanzadas e incluso de las menos desarrolladas, en el umbral del siglo XXI, consideramos que determinadas actuaciones del sector público, pese a la reestructuración y cambio que del mismo se demanda, siguen teniendo enorme trascendencia en aquellas parcelas de la realidad económico-social que contribuyan a elevar los niveles de “competitividad subyacente”.

Para ello, resulta imprescindible identificar inicialmente tanto los factores vinculados en mayor medida a dicho concepto, como aquellas actuaciones públicas que permitan su mejora. Si bien existe un cierto consenso respecto a los primeros: contenido tecnológico de los productos y el acceso a la tecnología, la excelencia, el servicio post-venta, la diferenciación de productos, el capital humano, etc.; la posición no resulta tan unánime en lo que se refiere al tipo de intervenciones dirigidas a incrementar y mejorar los niveles y calidad de dichos factores. En este sentido, concluimos en la inexistencia de un modelo determinado o preestablecido de intervención, y por tanto de política, que pueda aplicarse con ciertas garantías para lograr tales objetivos. Ejemplos, como el de la aludida experiencia nipona, donde el control de las principales variables macroeconómicas (inflación, déficit público, deuda pública, tipos de interés, tipos de cambio) lograron excelentes resultados, no permiten asegurar, sin embargo, que siempre ocurra así. De hecho, existen casos, igualmente ilustrativos, en los que el carácter microeconómico de las medidas adoptadas y el énfasis

puesto en la valorización y mejora de los recursos productivos (cualificación del capital humano, desarrollo tecnológico, conservación del medio ambiente y modernización de los procesos de producción, etc), han demostrado igualmente la bondad de dichas actuaciones.

La evidente relación que existe entre ambos tipos de política, así como la existencia de experiencias que muestran la oportunidad de aplicar una u otra, nos hace pensar que la intervención del sector público con el fin de mejorar los niveles de competitividad, no debe centrarse exclusivamente en una de ellas, aunque convenimos que, los cambios habidos tanto en el marco superestructural como infraestructural, ofrecen a las segundas un mayor grado de consenso, en tanto resultan más acordes con las características que prevalecen hoy en la economía mundial.

El actual debate respecto al papel del sector público en las economías de mercado nos lleva a concluir que se centra más en la necesidad de corregir las disfuncionalidades ocasionadas por aquel, o de reestructurar la composición del gasto público, que en el propio cuestionamiento en sí de sus actuaciones, tanto estrictamente económicas, cuanto de carácter social y redistributivo. Todo parece indicar que asistimos a una progresiva consolidación de la intervención “a demanda” del sector público, esto es, el Estado intervendría fundamentalmente para favorecer la acumulación, de forma que en etapas en las que no es necesario asegurar dicha función, las exigencias se basan en reducir el grado de intervención pública, dejando actuar libremente a las fuerzas del mercado.

Y entendemos que esto es así, por que a pesar de la influencia ejercida por el neoliberalismo de las últimas décadas en las economías occidentales, y la tendencia a inhibir al Estado de cualquier actuación que altere la lógica del mercado, no existen pruebas suficientes que avalen que, la ausencia total de regulaciones e intervenciones del sector público se encuentre inevitablemente unida a un incremento notable de los niveles de libertad económica.

En otras palabras, pese a que en las últimas décadas se ha generalizado la defensa de la liberalización progresiva y acelerada de los mercados, resulta constatable la necesidad de que el sector público siga regulando, controlando e interviniendo en aquella forma que asegure la lógica económica de la acumulación capitalista. En definitiva, la cuestión se centra únicamente en consensuar los márgenes de dicha regulación, control o intervención

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, L.E. y Conde, F. (1996): “Las paradojas de la globalización: la crisis del estado del bienestar nacional y las regiones vulnerables”. *Revista de Estudios Regionales*. Enero-Abril 1996.
- Alonso, L.E. y Corominas, D. (1995): “Estado y mercado en el contexto de la glocalización: un ensayo de interpretación sobre el modelo madrileño”. *Economía y Sociedad*. Nº 12.
- Audretsch, D.B. (1992): “La política industrial: algunos ejemplos internacionales”, Martín, C. (Coord.): *Política industrial: Teoría y práctica*. Economistas Libros. Madrid.
- Banco Mundial (2001): *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001*. Banco Mundial. Washington.
- Berzosa, C. (Coord.) (1.994): *La economía mundial en los 90. Tendencias y desafíos*. ICARIA. Barcelona.
- Boisier, S. (1995): “La modernización del Estado: una mirada desde las regiones”, *Revista de Estudios Regionales*, nº 41.
- Callejón, M. y Costa, T. (1995): “Economías externas y localización de las actividades industriales”. *Economía industrial*, nº 305.
- Casado, M. (1993): “El papel del sector público en el fomento de la competitividad”. *Economía industrial*, Mayo-Junio, nº 291.
- Castells, M. (1995): *La ciudad informacional*. Alianza Editorial, Madrid.
- Corden, W. H. (1980): “Relación entre las políticas macroeconómica e industrial”. *Papeles de Economía Española*, nº 5. FIES. Madrid.
- De Mattos, C. A. (1993): “La obstinada marginalidad de las políticas territoriales: el caso latinoamericano”. *Revista de Estudios Regionales*, nº 35.
- De Quinto, J. (1994): *Política industrial en España. Un análisis multisectorial*. Ed. Pirámide. Madrid.
- Espina, A (1992): “La política industrial en la nueva Europa”. *Economistas*, nº 52. Colegio de Economistas de Madrid.
- González, S. (Coord) (1993): *Temas de organización económica internacional*. McGraw-Hill. Madrid.
- González, A y Petitbó, A. (1993): “Política industrial y competitividad”. *Papeles de Economía Española*, nº 56. FIES, Madrid.
- González-Páramo, J.M. y López, G. (1996): “El gasto público: problemas actuales y perspectivas”. *Papeles de Economía Española*, nº 69. Pp:2-38. FIES, Madrid.

- Hernández, M.A. (1988): *La intervención del sector público en la economía y su actividad empresarial*. Universidad de Salamanca.
- Krugman, P. (1994): *Vendiendo prosperidad*. Ed. Ariel. Barcelona.
- Llorens, J.L. (1991): “Política industrial para los noventa”. *Ekonomiaz*, nº 20.
- Mas, M. et al. (1993): *Capital público y productividad de la economía española*. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- Marín, J. (1988): “Las intervenciones públicas en una economía de mercado”. *Economía industrial*, nº 259.
- Martín, C. (Coord.) (1992): *Política industrial: Teoría y práctica*. Economistas Libros. Madrid.
- Martínez Peinado J. y Vidal Villa, J. M^a. (Coord.) (1.995). *Economía Mundial*. McGraw-Hill. Madrid.
- Mishra, R. (1992): *El estado del bienestar en crisis*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- Muñoz, R. (Coord.) (1989): *Crisis y futuro del estado del bienestar*. Alianza Universidad. Madrid.
- Myrdal, G. (1974): *La pobreza de las naciones*. Demos. Biblioteca de Ciencia Económica. Editorial Ariel, Barcelona.
- OCDE (1988): *El papel del sector público y los gastos sociales 1960-1990*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- Ohmae, K. (1996): *El despliegue de las economías regionales: oportunidad y desafío empresarial*. Ed. Deusto, Bilbao.
- Petitbó, A. (1993b): “Globalización, política industrial y competencia”. *Economía industrial*, nº 292.
- Pfaller, A.: Gough, I. y Therborn, G. (Comps) (1993): *Competitividad económica y estado de bienestar. Estudio comparativo de cinco países avanzados*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- Porter, M. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*. Plaza y Janés. Barcelona.
- Saunders, P. Y Klau, F. (1988): “El papel del sector público: causas y consecuencias de la ampliación del sector público”, en OCDE: *El papel del sector público y los gastos sociales 1960-1990*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.