

Economía y poder político: un esquema analítico*

José M. Domínguez Martínez*

Introducción

La consideración de la vinculación entre la economía y el poder político ha de partir del reconocimiento de la complejidad de las interrelaciones existentes entre estos dos ámbitos. Intentar abordarlas en el marco de un artículo exige adoptar un planteamiento sumamente modesto. Así, lo que se pretende en estas páginas es poner de relieve los aspectos básicos de los puntos de conexión entre ambos, a fin de esbozar un posible esquema introductorio para el análisis y la discusión, tratando de inducir una reflexión en torno a una serie de interrogantes:

- ¿Por qué necesita la economía, la actividad económica, del poder político?
- En sentido inverso, ¿qué papel juega la economía para el poder político?
- ¿Quiénes ejercen el poder político y el poder económico?
- ¿Cómo se ejercen ambos poderes?
- ¿Qué tendencias recientes se observan en uno y otro en la sociedad actual?
- ¿Qué grandes cuestiones se plantean?

Se trata de aspectos de gran interés para los economistas, especialmente para los dedicados al estudio de la Hacienda Pública, toda vez que el sector público, que encarna el poder político, es el sujeto de la actividad económica estudiada por dicha disciplina. En cualquier caso, siempre es recomendable tratar de no hacer caso omiso de la advertencia de Schumpeter (1954), cuando hablaba de la "intensa tendencia" de los economistas a "*chapucear en política, a vender de puerta en puerta recetas políticas, a presentarse como filósofos de la vida económica...*" incumpliendo "*el deber de formular explícitamente los juicios de valor que introducían en sus razonamientos*".

El artículo se estructura en cinco apartados. En primer lugar se aborda la delimitación conceptual y de ámbitos de actuación. Posteriormente, en sucesivos epígrafes, se repasan las interrelaciones existentes entre la economía y el poder político, las tendencias observadas recientemente y las grandes cuestiones planteadas en la actualidad. El trabajo finaliza con unas breves reflexiones.

1. Delimitación conceptual y de ámbitos de actuación

Un punto de partida lógico acorde con el planteamiento señalado es acotar inicialmente el ámbito de la actividad económica, que, en cualquier sociedad, se circumscribe a tres problemas básicos: ¿qué producir?, ¿cómo producir? y ¿para quién producir? La actividad económica surge a raíz de un problema primario, el de la escasez de los recursos, que es preciso asignar entre distintos usos alternativos. Escasez que se contrapone con unas necesidades humanas ilimitadas. El núcleo de la actividad económica arranca, pues, de la vertiente de la asignación.

* Universidad de Málaga.

* El presente artículo está basado en la ponencia presentada en el Curso de Verano de la Universidad de Málaga "Los límites del poder en una sociedad democrática", celebrado en Ronda en el mes de julio de 2008 y dirigido por Manuel Atencia Robledo.

Para ello es preciso tomar decisiones; también, para dar respuestas a los otros dos interrogantes, la forma de organizar la producción y, finalmente, su reparto entre los miembros de la sociedad.

Por lo que se refiere al poder político, éste puede asimilarse a la autoridad, que puede definirse como la capacidad para que una orden de contenido específico sea obedecida por los individuos. En este contexto, el Estado se caracteriza por dos rasgos distintivos: el de pertenencia universal de todas las personas de su área de influencia y la disposición, con carácter de monopolio, de poderes de compulsión.

Existen dos criterios básicos para clasificar los sistemas económicos (Fuentes Quintana, 1973). En primer lugar, el relativo a la forma de adoptar las decisiones económicas, que pueden llevarse a cabo a través del mercado o de la autoridad. La lógica del mercado se basa en la existencia de voluntariedad en todas las transacciones e intercambios entre particulares, los cuales actúan movidos por sus propios intereses, a partir de la información suministrada por el sistema de precios. A diferencia del mercado, las elecciones sociales realizadas por la autoridad se fundamentan en el poder de coacción sobre las voluntades individuales. Otro criterio, independiente del anterior, es el relativo a la propiedad de los medios de producción: en un sistema capitalista, la propiedad es privada; en un sistema socialista, pública.

La combinación de los dos criterios nos permite diferenciar distintos modelos de sistema económico, quedando configuradas cuatro categorías-tipo: capitalismo puro, economía capitalista de dirección central, economía socialista de mercado y economía socialista de planificación central. Ahora bien, hay que tener presente que en realidad no se trata de compartimentos estancos, sino que, más bien, en ambos criterios, podemos hablar de cuestión de grado. Históricamente, han existido sistemas próximos a los cuatro modelos básicos (la Inglaterra victoriana, la Alemania nazi, Yugoslavia y la Unión Soviética, respectivamente). La mayoría de los países avanzados se sitúan en una posición intermedia del espacio bidimensional delimitado, con un protagonismo compartido del mercado y del poder político en la toma de decisiones económicas.

2. Interrelaciones economía-poder político

Lo primero que habría que constatar es que existe una relación plural y multiforme entre la economía y el poder político, que resulta imprescindible e inevitable en ambos

sentidos. Las vinculaciones entre la economía y el poder político se manifiestan en diferentes planos¹.

Una primera pregunta lógica sería la siguiente: ¿por qué se necesita la intervención del sector público en la economía? Si nos ubicásemos en una supuesta situación original, ¿cabría concebir una sociedad que pudiese funcionar sin la intervención del Estado, del sector público? Resaltadamente no, ya que hay necesidad de que éste tenga, al menos, un papel mínimo. Así, es preciso disponer de un marco legal básico que permita definir los derechos de propiedad. Los seres humanos son animales sociales y, en consecuencia, tienden a integrarse en grupos, lo que genera mercados (Tanzi, 1997). Los mercados y las actividades económicas se caracterizan por la especialización de los participantes, la cual propicia los intercambios, que, a su vez, implican contratos. A medida que las sociedades se desarrollan, requieren contratos más formales, con la consiguiente necesidad de instituciones para su registro y cumplimiento. Estas actuaciones reflejarían el papel mínimo del Estado (Whynes y Bowles, 1981; Stiglitz, 1989; Hertje, 1989).

Asimismo, se hace precisa la intervención del sector público para procurar el suministro de los bienes y servicios colectivos, como ya pusiera de manifiesto Adam Smith, píldón del sistema de libre mercado². Se trata de bienes en los que se presenta el problema del *free rider* (*gorrón*): ninguna persona está dispuesta a pagar voluntariamente por algunos servicios, sabiendo que, una vez ofertados, no puede excluirse a nadie de su disfrute. Para llevar a cabo tales intervenciones es necesario que exista una autoridad que disponga de un poder de coacción.

El ámbito de la intervención del sector público puede ampliarse sustancialmente con otras tareas encomendadas:

- Extensión de la intervención en la esfera asignativa, promoviendo la producción y el consumo de bienes (individuales) con externalidades positivas (educación, sanidad, vivienda...).
- Otro posible ámbito de actuación concierne a la estabilidad económica: ¿es capaz el mercado de corregir los desequilibrios económicos por sí solo o es necesaria

¹ Desde la economía al poder político: aportación de bases impositivas, recaudación tributaria por las empresas, actuación de los grupos de interés, financiación de campañas electorales, juicio de los mercados...; del poder político a la economía: legislación, regulación sectorial, controles, fiscalidad, incentivos, gastos, infraestructuras de capital físico...

² La intervención del sector público con esta finalidad es reconocida abiertamente en la encíclica *Centesimus Annus* de Juan Pablo II.

ria la intervención activa del Estado? La historia del pensamiento económico y del debate político ha estado marcada por una importante controversia al respecto.

- Por último, puede requerirse la intervención del Estado para lograr una distribución equitativa de la renta y de la riqueza. Ahora bien, mientras que el papel del Estado en la asignación de los recursos puede derivarse de un análisis técnico y objetivo, el papel redistributivo no puede establecerse si no es a partir de consideraciones puramente morales o políticas.

El poder político (sector público) dispone de distintos canales de intervención en la economía: regulación, impuestos, gasto público (a través de sus diferentes categorías), endeudamiento, avales, concesión de créditos, empresas públicas, fundaciones públicas y política monetaria. El poder político se atribuye en los esquemas económicos a las administraciones públicas, si bien hay que tener en cuenta el conjunto del proceso político, en el que intervienen distintos actores. En un sistema democrático, los ciudadanos eligen a sus representantes y éstos, directa o indirectamente, toman las decisiones relativas a los programas públicos (Stiglitz, 1988).

Dadas las distintas formas de intervención del sector público en la economía, no se dispone de un indicador único. El más utilizado es la ratio del gasto público respecto al producto interior bruto (PIB). En el ámbito de la OCDE, hay países donde se supera la cota del 50 por 100 (Suecia, Francia, Hungría y Dinamarca, en 2006); en España, en 2006, dicha ratio se situaba por debajo del 40 por 100 (38,6 por 100). El otro indicador básico es el de la presión fiscal, que mide lo que representan los impuestos y las cotizaciones sociales respecto al PIB. España se sitúa en una posición intermedia entre los países occidentales desarrollados, rozando el 37 por 100 en el año 2006.

También el poder político necesita ineludiblemente recurrir a la economía como forma de alcanzar sus objetivos programáticos, o los de las élites que controlen el poder, y para la obtención de la necesaria financiación de sus actividades. El peso político en la escena internacional viene, además, claramente condicionado por la importancia relativa de las economías nacionales. Casos históricos paradigmáticos en los que el poder político ha puesto la actividad económica al servicio de los objetivos políticos son los siguientes: Alemania nazi, Unión Soviética, España franquista³, etapa mer-

cantilista... Más recientemente, en China, el Estado y el Partido Comunista controlan una gran parte de los recursos económicos.

A pesar de ello, durante mucho tiempo, en el campo de la Economía neoclásica, ha existido una visión ingenua acerca del papel del sector público, concebido como un dictador omnípotente, omnisciente y benévolo. Esta visión fue desafiada de manera radical por la teoría de la elección colectiva (*public choice*), que, en esencia, sostiene que el sector público está integrado por individuos que persiguen intereses particulares. Esta teoría aplica el mismo enfoque que el que se utiliza para el mercado al analizar la toma de decisiones en el sector público: se considera que los individuos son egoístas, racionales y maximizadores de utilidad.

También en los últimos años se ha desarrollado la denominada teoría de los fallos del sector público. A diferencia de lo que se había considerado tradicionalmente, el fallo del mercado se considera que es una condición necesaria, pero no suficiente, para justificar la intervención del sector público en la economía (Wolf, 1979).

La existencia de distintas desviaciones en el uso del poder político constituye una evidencia firme de que el Estado está integrado por individuos que no necesariamente persiguen el bien común (Pérez-Díaz, 2008)⁴:

- Regímenes neopatrimoniales, caracterizados por el uso del poder político para servir a una red clientelar de afines a los líderes del país.
- Comportamiento predatorio, mediante el que una gran parte de los recursos de la sociedad es literalmente apropiada por un solo individuo.
- La corrupción, por empresas e individuos que buscan explotar el poder gubernamental en provecho propio, es un gran problema para las democracias en todo el mundo (Tanzi, 1994; Mauro, 1997).
- El nepotismo es otra lacra que merma el uso efectivo del poder político al servicio de la sociedad (Stiglitz, 2002). Es un asunto que, sorprendentemente, se ha suscitado recientemente en un país tan avanzado como Estados Unidos. Algunos analistas atribuyen parte de la ineeficacia de la Administración ante catástrofes naturales a ese fenómeno. Concretamente, Krugman (2008) pone de relieve los efectos nocivos del amiguismo en la política, con claras

³ El Fuero del Trabajo (1938) establecía lo siguiente: “*todos los factores que en la producción intervienen quedan subordinados al supremo interés de la nación*”. La obra de Tamames (1977) llegó a convertirse en una referencia para el estudio de la interrelación entre la economía y el poder político.

⁴ La utilización del poder político en beneficio de los intereses de determinados clases sociales es una constante dentro del pensamiento marxista. Vid., por ejemplo, Poulantzas (1969).

consecuencias en la ineficacia de las administraciones públicas⁵.

- *Corporate welfare* (bienestar corporativo), expresión mediante la que se hace referencia a la concesión de subvenciones, que no estén justificadas por motivos económicos, a empresas. Ya Adam Smith advertía acerca de este tipo de medidas, ya que, según él, se sacrifica el interés de la nación, y, una vez que se aplican, tienden a persistir.
- El mapa mundi derivado del índice de percepción de la corrupción elaborado por "Transparency International" —dentro del que los países con un mayor grado de transparencia constituyen casi un oasis— puede servir como síntesis de lo señalado.

Por lo que respecta al poder económico, podríamos afirmar que, en principio, se trata de un poder bastante disperso aparentemente, teniendo en cuenta las distintas facetas de la actividad económica: trabajo, ahorro, inversión, producción... Cada persona, de hecho, tiene una fracción, aunque sea muy pequeña, de poder económico. No es menos cierto que, en función del tipo de actividad y del número de individuos implicados, existe una mayor o menor propensión a llevar a cabo las acciones económicas de forma individual o de forma organizada. Tampoco pueden perderse de vista la escala y el alcance de las operaciones, como tampoco los factores condicionantes (votantes, medios de comunicación, publicidad, medio ambiente, mercados financieros, mercados de divisas, grupos de interés...). A raíz de lo anteriormente señalado, hay una serie de agentes que se configuran como núcleos principales del poder económico: corporaciones multinacionales, administraciones públicas, grandes entidades financieras, inversores institucionales...

3. Tendencias observadas

Pueden constatarse diversas tendencias históricas en el ejercicio de la autoridad (OCDE, 2001). Gradualmente, a lo largo de la historia humana, el poder para dirigir la sociedad se ha difuminado desde una autoridad personal hacia una base más amplia de personas (representantes electos, gestores, funcionarios y líderes de los grupos de interés). El movimiento a lo largo de esta tendencia de largo plazo dista de ser lineal y pacífico, y ningún modelo de toma de decisiones ha prevalecido. Como señala Víctor

⁵ Según Krugman (2008), de los 200 miembros del grupo principal de financiación de la campaña del presidente George W. Bush, conocidos como los "pioneros", más de 40 tuvieron cargos en el gobierno.

Pérez-Díaz (2008), "*en la historia de la especie humana, la democracia liberal es una flor rara ... Tomar las experiencias democráticas como definitivas, para siempre o para mucho tiempo, parece irracional. Si son edificios ("consolidados"), pueden convertirse en ruinas con un temblor de tierra de suficiente intensidad*". De hecho, según la Unidad de Inteligencia de The Economist, de 167 estados independientes, hay 82 democracias, pero sólo 28 democracias plenas (Kekic, 2007)⁶.

A lo largo del tiempo, sin embargo, el crecimiento económico se ha combinado con una serie de valores e instituciones cambiantes para rediseñar la naturaleza, el alcance y los medios de ejercer la autoridad dentro de la sociedad. En el largo plazo ha habido una clara reducción en el poder absoluto de quienes están en el poder, tanto en el plano macropolítico (respecto al Estado, puede destacarse el papel de los derechos humanos, el de la sostenibilidad medioambiental...) como a un micronivel (respecto a empresas y familias, la revisión del papel de propietarios y padres). Hay una serie de factores que han influenciado estos cambios profundos en las relaciones de autoridad que han afectado a la estructura y el funcionamiento organizativo de familias, empresas y sector público (OCDE, 2001):

- Impacto directo de los avances democráticos. Los esquemas democráticos han superado, en general, a los regímenes absolutistas y autoritarios, bien directamente o a través de una actuación económica y social superior, que han convencido por la vía del ejemplo⁷. La integración económica ha actuado como un factor de subversión con respecto a las estructuras de autoridad existentes. Combinadas, la democracia y la competencia han tenido un impacto adicional corrosivo sobre el carácter de los sistemas de gobernanza al aumentar significativamente la interdependencia económica, social y cultural (Pérez-Díaz, 2008).
- El crecimiento económico también ha permitido a importantes segmentos de la humanidad desplazar su foco de preocupación desde los requerimientos

⁶ Se destaca que más de la mitad de la población mundial vive en una democracia de algún tipo, pero sólo un 13 por 100 reside en democracias plenas. A pesar de los avances en la democracia en las últimas décadas, casi un 40 por 100 de la población mundial vive aún bajo regímenes autoritarios.

⁷ El colapso económico fue realmente el que aportó el certificado de defunción al sistema soviético. Como señala Greenspan (2007) en su libro de memorias, "*el momento definitorio para las economías mundiales fue la caída del Muro de Berlín en 1989, revelando un estado de ruina económica tras el telón de acero mucho mayor de las expectativas de la mayoría de los economistas occidentales reconocidos. La planificación central fue expuesta como un fracaso irredimible...*".

mínimos para la supervivencia hacia objetivos que toman la supervivencia física como dada.

Estas tendencias han transformado también la toma de decisiones a escala internacional, donde una serie de entidades supranacionales ejercen una considerable influencia (ONU, OCDE, OMC, multinacionales, Greenpeace, Internet Corporation...). Existe, en definitiva, cierto consenso acerca de que la tendencia a largo plazo es hacia una distribución más amplia y menos jerárquica de la capacidad para el ejercicio del poder.

Por otra parte, entre las tendencias recientes más significativas pueden señalarse las siguientes (OCDE, 2001):

- Generales:

– Tradicionalmente, las decisiones se han tomado e implementado usando estructuras centralizadas, de arriba abajo, dentro de campos de acción rígidamente definidos, ya se tratara de una familia, de una empresa o de una nación. Sin embargo, en la actualidad los esquemas de gobernanza están cambiando en todas las partes de la sociedad.

– La globalización tiene enormes consecuencias para todos los países y sectores económicos e institucionales (Razin y Sadka, 1997), al igual que la revolución tecnológica, que ejerce un impacto mundial, desafía las fronteras y propicia una interconexión inmediata a escala mundial. La globalización más las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) dan como resultado una creciente interdependencia.

– Existe una toma de conciencia creciente acerca de la existencia de una serie de factores de entorno, de carácter macro, en los que no hay capacidad para incidir y que, sin embargo, tienen un enorme impacto micro (precio del petróleo, cambio climático, conflictos bélicos, terrorismo, enfermedades contagiosas, catástrofes naturales, movimientos migratorios, turbulencias financieras, liberalización del comercio internacional, tipos de interés...)⁸.

- Respecto al poder político del Estado, pueden apuntarse una serie de factores que inciden en una disminución del poder efectivo:

– Es patente una reducción de la capacidad política de los gobiernos nacionales: las corporaciones multina-

cionales, capaces de eludir la jurisdicción de los gobiernos nacionales, han contribuido a un desplazamiento desde la toma de decisiones política a la económica, con un creciente protagonismo de las fuerzas del mercado (Stiglitz, 2003b).

- Mientras que el sector privado crea alianzas y fusiones, el sector público está devolviendo sus poderes a los niveles inferiores⁹. En el caso de España, el Estado (Administración Central sin la Seguridad Social) tiene actualmente menor peso que las comunidades autónomas, que, junto con las corporaciones locales, representan ya el 60 por 100 del empleo público.
- La creación de organizaciones de gobierno supranacionales ha contribuido también a una transferencia de poder hacia éstas.
- Un ámbito fundamental en el que se está dando una progresiva pérdida de soberanía nacional es el de la tributación, especialmente del capital financiero y de los recursos productivos dotados de una mayor movilidad (Owens, 1993; Domínguez, 2003).
- Cabe destacar, asimismo, la quiebra del orden político contemporáneo, basado en el Tratado de Westfalia (1648), sustentado en una serie de principios: primacía de la soberanía nacional, importancia del control sobre el territorio geográfico, gobiernos nacionales como actores esenciales, surgimiento de un cuerpo legislativo internacional basado en tratados entre países soberanos y retención de la guerra como un instrumento reconocido de relaciones internacionales (OCDE, 2001; García-Pelayo, 1982). El antiguo orden westfaliano, basado en el supuesto de una fuerte capacidad política por parte de los Estados-nación actuando individualmente, hace años que está en jaque. En la práctica, las reglas nacionales pueden ser evitadas mediante el desplazamiento a otras jurisdicciones. Por otro lado, se asiste a una perdida de protagonismo del Estado-nación ante el avance de otras organizaciones con influencia internacional. Se da asimismo una extensión de facto de las fuentes del derecho internacional incluso a países no signatarios. Por último, la guerra no tiene ya la "respetabilidad" que podía tener en épocas pasadas.

En síntesis, puede afirmarse que en los cuatro vértices del denominado cuadrado del poder (Administración fiscal-Parlamento-deuda nacional-banco central) (Ferguson, 2001) se observa actualmente una pérdida de poder para

⁸ Por ejemplo, según Stiglitz (2003b), la globalización a menudo parece sustituir las antiguas dictaduras de las élites nacionales por las nuevas dictaduras de las finanzas internacionales.

⁹ Dahrendorf (2002) plantea el concepto de "glocalización".

el Estado, particularmente para los países miembros de la Unión Monetaria Europea (menor soberanía tributaria, integración en organizaciones supranacionales, política de estabilidad presupuestaria, unión monetaria).

- Respecto al poder empresarial son también numerosos los cambios que se observan:
 - Fusiones y adquisiciones, con el consiguiente aumento de la concentración empresarial.
 - Descomposición de los procesos productivos, lo que permite nuevas formas de organizar la producción, funcional y territorialmente.
 - Uso de medios tecnológicos de las empresas por las organizaciones sindicales, que limita el poder de aquéllas en el ámbito de la comunicación.
 - Intensificación de la diferenciación entre la propiedad y la gestión: ya desde los años treinta del siglo pasado, los economistas vienen poniendo de relieve la existencia de un elevado grado de separación entre la propiedad y la dirección de las empresas. A este respecto cabe recordar la batalla entre accionistas y gestores, que ha llegado al ámbito judicial en Estados Unidos (*The Economist*, 2005; 2007). En este contexto, los aspectos retributivos constituyen uno de los focos de atención, particularmente en relación con las denominadas *megarrentas* existentes en algunas grandes corporaciones¹⁰. Existen, de hecho, explicaciones alternativas de la historia estadounidense de los últimos treinta años, en los que ha habido un retroceso en la igualdad distributiva (Krugman, 2008): por un lado, se destaca el papel de las fuerzas impersonales del mercado, como el cambio tecnológico y la globalización, responsables de que la distribución de los ingresos se haya hecho cada vez más desigual; en contraposición, otra línea argumental considera que las instituciones, las normas y el contexto político tienen una repercusión mayor sobre la distribución de los ingresos que las fuerzas impersonales del mercado.
 - Cambio en los esquemas productivos, desde la producción en masa, para un mercado impersonal, hacia un proceso donde el consumidor juega un papel directo y personal.

¹⁰ Según *The Economist* (2003a; b), en ocasiones se ha producido el fenómeno de establecimiento de condiciones retributivas por personas que ejercen como propietarios sin serlo y sin soportar los riesgos inherentes a éstos.

- Impacto de las políticas de gobierno corporativo y responsabilidad social empresarial.

4. Grandes cuestiones planteadas en la actualidad

Entre las grandes cuestiones que se plantean en la actualidad se incluyen las siguientes:

- Alcance de la intervención del sector público: elección del modelo de Estado (Musgrave, 1996). Actualmente se asiste a una pugna ideológica entre quienes abogan por reducir al mínimo la intervención del Estado en la economía y quienes sostienen que el gobierno debe asumir un papel importante, si bien limitado, no sólo para corregir las carencias y limitaciones del mercado, sino también para tender hacia un grado más alto de justicia social. La disyuntiva entre dos conocidos modelos de Estado —de servicios y del bienestar— es patente (Domínguez, 2005). En el caso español, más de un 60 por 100 de la población considera que el Estado debe ser responsable del bienestar de todos los ciudadanos. Sólo un 10 por 100 considera que éstos deben ser los responsables de su propio bienestar (Del Pino, 2007). En este contexto, es interesante ver qué piensan los ciudadanos respecto a su saldo fiscal con el Estado: una mayoría estima que recibe menos de lo que paga (CIS, 2007).
- El papel de las instituciones en el desarrollo: como recuerda Pérez-Díaz (2008), M. Friedman decía en 2001 que una década antes había tenido tres palabras para los países que hacían la transición desde los sistemas socialistas: “privatizar, privatizar, privatizar”, pero más tarde reconocía que estaba equivocado: “resulta que el imperio de la ley es probablemente más básico que la privatización”. A este respecto, viene cobrando una gran relevancia la posible relación entre la gobernanza y el desarrollo económico, habiéndose acuñado la expresión del “dividendo del 300 por 100”: en el largo plazo, según estudios del Banco Mundial, la renta per cápita de un país aumenta aproximadamente un 300 por 100 si mejora su gobernanza en una desviación estándar¹¹. Todos los países ricos, con las excepciones de Italia y Grecia, tienen buena puntuación en las mediciones del imperio de la ley; la mayoría de los

¹¹ Una desviación estándar es aproximadamente la distancia entre las puntuaciones de India y Chile, Suráfrica y España, y Marruecos y Portugal.

países pobres, no (Kauffman, 2007; Kauffman et al., 2005; The Economist, 2008a)¹².

- Alcance vs. efectividad de las actuaciones públicas (Fukuyama, 2004): ¿en qué cuadrante, dentro de la representación bidimensional alcance-efectividad de las actuaciones, debe situarse la intervención del sector público?: ¿debe limitarse a sus funciones básicas con una alta efectividad de las actuaciones o es preferible que abarque una gama más amplia, incluso aunque dicha efectividad sea inferior? (Domínguez, 2008).
- Actuación económica y resultados electorales (Duck y Stevenson, 2005; Mancha, 1993): una hipótesis típica es que el éxito económico asegura la reelección y un mal funcionamiento económico conduce a la derrota electoral. Esta creencia alcanza su máxima expresión con el lema de la campaña presidencial estadounidense en 1992, "es la economía, estúpido". Stiglitz (2003a; b) apunta una clara relación estadística entre política y economía, considerando que la marcha de la economía es tan buen profeta de los resultados electorales como la mayoría de los sondeos.
- En definitiva, debe tomarse conciencia del nuevo tablero de ajedrez en el que nos movemos: si tomamos las principales organizaciones a escala mundial y las ordenamos por su "volumen de negocio" (facturación en el caso de las corporaciones y presupuesto de gasto en el de los gobiernos), se observa una mayoría de corporaciones en las primeras posiciones.

5. Reflexiones finales

Como elemento de reflexión, puede ser interesante recordar las cuatro formas de gobierno recogidas por Platón en "La República" (Pérez-Díaz, 2008): timocracia (ciudad de los políticos ambiciosos, que usan su poder no sólo para dominar sino también para enriquecerse), plutocracia (oligarquía económica), democracia y tiranía. Aunque la democracia sea el sistema dominante en la actualidad, de una u otra manera perviven las otras formas de gobierno, por lo que sigue siendo necesario, en cualquier caso, reforzar la democracia, ya que, como re-

¹² Sin embargo, algunas investigaciones recientes encuentran sólo un débil vínculo entre el imperio de la ley y el crecimiento económico (Rodrik et al., 2002). China aparece como una clara contradicción al argumento de que el imperio de la ley es necesario para el crecimiento.

cordaba W. Churchill, "*la democracia es el peor sistema político que existe, con excepción de todos los demás*". Asimismo, "... debe apreciarse el sistema de la democracia en la medida en que asegura la participación de los ciudadanos en las opciones políticas ... por esto mismo no puede favorecerse la formación de grupos dirigentes restringidos que, por intereses particulares o por motivos ideológicos, usurpen el poder del Estado". Las anteriores palabras, escritas por el Papa Juan Pablo II en la encíclica *Centesimus Annus*, constituyen un importante mensaje a tener en cuenta en función de la experiencia histórica, y podrían ser suscritas por un amplio espectro de individuos, con independencia de sus creencias personales.

Tampoco es preciso compartir su ideología para considerar la idea expresada por F. Engels reconociendo la aportación de Carlos Marx al descubrimiento de que "*la producción de los medios de vida inmediatos, materiales, y por tanto la consiguiente fase económica del desarrollo de un pueblo o de una época es la base a partir de la cual se han desarrollado las instituciones políticas...*". De hecho, desde las antípodas de las posiciones ideológicas, Fukuyama (2004) subraya cómo la construcción del Estado es uno de los problemas más importantes para la economía mundial, a causa de que estados débiles o que fallan son la fuente de los problemas más serios del mundo, desde la pobreza al SIDA, y desde las drogas al terrorismo.

En definitiva, en un escenario mundial de globalización y de interdependencia resultan necesarias nuevas formas de gobierno, con un mayor peso de la acción colectiva a escala internacional. Se trata de una cuestión de la máxima relevancia en la actualidad, como lo prueban las propuestas para la configuración de instancias de análisis y decisión supranacionales, como la de sustitución del G-8 por el G-20, que representaría más del 80 por 100 del PIB y los dos tercios de la población mundiales. The Economist (2008b) plantea claramente las opciones existentes: "*Ante la necesidad de reformar las instituciones internacionales, el mundo rico —y América en particular— tiene una elección: aferrarse al poder, y China e India formarán sus propios clubes, centrados en sus propios intereses y problemas; ceder poder y comprometer a dichos países, y los intereses y problemas se compartirán. Hoy día ésta sería una forma bastante decente para gobernar un mundo*" ... "*todo esto significa reconocer cómo la economía ha cambiado el orden mundial*". En suma, la actividad económica, impulsada por la globalización, y el poder político, anclado en viejos esquemas, han evolucionado a distintas velocidades, evidenciándose la necesidad de que el poder político se adapte a las nuevas realidades.

Referencias bibliográficas

- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS) (2007): "Opinión pública y política fiscal".
- DAHRENDORF, R. (2002): *Después de la democracia. Entrevista de Antonio Polito*, Crítica, Barcelona.
- DEL PINO, E. (2007): "Las actitudes de los españoles hacia la reforma del Estado del Bienestar", *Política y Sociedad*, vol. 44.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2003): "¿Hacia dónde va el sistema fiscal?", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 177.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2005): "Nuevas ideas y políticas fiscales y presupuestarias: el papel del sector público en el siglo XXI", *Sistema*, núm. 184-185.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2008): *El sector público español: evolución, situación actual y retos planteados*, Fundación Unicaja.
- DUCH, R. M., y STEVENSON, R. (2005): "Assessing the magnitude of the economic vote over time across nations", mimeo.
- FERGUSON, N. (2001): *Dinero y poder en el mundo moderno, 1700-2000*, Taurus.
- FUENTES QUINTANA, E. (1973): *Hacienda Pública. Introducción, Presupuesto e Ingresos Públicos*, Imprenta Rufino García.
- FUKUYAMA, F. (2004): *State building*, Profile Books.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1982): *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza.
- GREENSPAN, A. (2007): *The age of turbulence*, Allen Lane.
- HEERTJE, A. (1989): "Introduction", en Heertje (ed.).
- HEERTJE, A. (ed.) (1989): *The economic role of the state*, Basil Blackwell, Southampton.
- JOHNSTON, D. J. (1999): "Taxation and social progress", *The OECD Observer*, núm. 215.
- JUAN PABLO II (1991): "Centesimus Annus".
- KAUFMANN, D. (2007): "Governance indicators: when are we, where should we be going?", The World Bank.
- KAUFMANN, D.; KRAAY, A., y MASTRUZZI, M. (2005): "Governance matters IV: new data, new challenges", The World Bank.
- KEKIC, L. (2007): "The Economist Intelligence Unit's index of democracy".
- KRUGMAN, P. (2008): *Después de Bush. El fin de las 'neocomps' y la hora de los demócratas*, Crítica.
- MANCHA, T. (1993): *Economía y votos en España*, Instituto de Estudios Económicos.
- MAURO, P. (1997): "Why worry about corruption?", *International Monetary Fund, Series Economic Issues*, núm. 6.
- MUSGRAVE, R. A. (1996): "The role of the state in fiscal theory", *International Tax and Public Finance*, vol. 3.
- OCDE (2001): *Governance in the 21st century*, París.
- OWENS, J. (1993): "Globalisation: the implications for tax policies", *Fiscal Studies*, vol. 14, núm. 3.
- PÉREZ-DÍAZ, V. (2008): *El malestar de la democracia*, Crítica.
- POULANTZAS, N. (1969): *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Siglo XXI.
- RAZIN, A., y SADKA, E. (1997): "Introduction: globalization of economic and financial activities and Public Finance", *International Tax and Public Finance*, vol. 4, núm. 3.
- RODRÍK, D.; SUBRAMANIAN, A., y TREBBI, F. (2002). "Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development", mimeo.
- SHUMPERTER, J. A. (1954): *History of economic analysis*; versión castellana, Ariel, 1974.
- STIGLITZ, J. E. (1988): *Public sector economics*, Norton.
- STIGLITZ, J. E. (1989): "On the economic role of the state", en Heertje (ed.).
- STIGLITZ, J. E. (2002): "El capitalismo de amiguetes al estilo americano", *El País*, 14 de febrero.
- STIGLITZ, J. E. (2003a): *Los felices 90. La semilla de la destrucción*, Taurus.
- STIGLITZ, J. E. (2003b): *El malestar en la globalización*, Santillana.
- TAMAMES, R. (1977): *La oligarquía financiera en España*, Planeta.
- TANZI, V. (1994): "Corruption, governmental activities, and markets", *International Monetary Fund*, núm. WP/94/99-EA.
- THE ECONOMIST (2003a): "Pigs, pay and power", 26 de junio.
- THE ECONOMIST (2003b): "Pro-market, not pro-business", 26 de junio.
- THE ECONOMIST (2005): "What shareholder democracy?", 23 de marzo.
- THE ECONOMIST (2007): "Keeping shareholders in their place", 12 de octubre.
- THE ECONOMIST (2008a): "Order in the jungle", 13 de marzo.
- THE ECONOMIST (2008b): "What a way to run the world", 5 de Julio.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2008): CPI 2006.
- WHYNES, D. K., y BOWLES, R. A., (1981): *The economic theory of the state*, Martín Robertson.
- WOLF, C. (jr.) (1979): "A theory of nonmarket failure: framework for implementation analysis", *Journal of Law and Economics*, vol. 22, abril.