

El Marco Histórico de la reforma

Económica contemporánea

Osvaldo Sunkel

El Contexto Ampliado de la Reforma Económica.

La macroeconomía de los procesos de ajuste y reestructuración, así como la transición del socialismo al capitalismo constituyen la esencia de las políticas de Reforma Económica en vigencia.

Aún así parece conveniente colocar el proceso de Reforma Económica en un contexto más amplio que los cambios específicos en las políticas macroeconómicas. La aplicación de un conjunto de políticas entre otros, un conjunto de cambios institucionales y tiene profundas consecuencias sociales y políticas en el desarrollo económico y social.

Durante estas últimas décadas del SXX nos encontramos inmersos en un intenso proceso de múltiples transformaciones simultáneas de gran envergadura que están alterando profundamente la naturaleza de las relaciones y actitudes socioculturales de la humanidad.

En un intento de diferenciar los aspectos más relevantes de lo que esta sucediendo en un proceso tan complejo como este, parece conveniente compararlo con otra etapa similar ; el periodo de entre guerras durante la primera mitad de este siglo.

Fases de larga duración en el desarrollo capitalista.

El desarrollo capitalista ha pasado por etapas bien diferenciadas, con dos periodos de fuerte crecimiento y desempleo bajo en 1817–1913 y 1950–73, contrastando con dos etapas de lento crecimiento y mayor desempleo en 1913–1950 y 1973 hasta nuestros días.

Lo que parece ser común en estos periodos de crecimiento es un orden geopolítico estable , una sucesión de innovaciones tecnológicas y de organización empresarial que fomentan una confianza empresarial propicia al crecimiento e inversiones.

Crisis del capitalismo y auge del estado.

EL papel del estado emergió, expandiendo el `rol' político hacia actividades sociales y económicas, convirtiéndose en el mesías del sistema capitalista con la creación de lo que se conoce como Sector Público.

En las economías socialistas el estado se convirtió en el propietario de todos los medios de producción y organizo un sistema de planificación centralizada. El fenómeno del estado intervencionista arrastró también al mundo capitalista.

En algunos países dicha intervención se fraguó en la consecución de objetivos tales como el estado de bienestar, infraestructuras, pleno empleo o industrialización según los países.

Los países subdesarrollados se caracterizaban por un sector explotador especializado en la producción de productos básicos o primarios y por una primitiva estructura productiva interna. Las políticas adoptadas difirieron según las ideologías y configuraciones de poder dominantes así como otras condiciones iniciales, tales como las respectivas dotaciones de recursos, características culturales e institucionales y etapas de

desarrollo.

Las principales funciones nuevas del estado en estos casos fueron : intervención de los mercados de bienes y factores para movilizar los recursos hacia la industrialización y la modernización ; financiación de proyectos y programas de largo plazo para superar la falta de un mercado financiero privado ; redistribución de ingresos , mediante la creación y expansión de la infraestructura y los servicios en los sectores sociales : salud, educación y cultura, vivienda y desarrollo humano, seguridad social ; inversiones públicas en infraestructura para proporcionar apoyo físico a la integración del mercado interno mediante instalaciones de transporte, comunicaciones y energía ; creación de empresas públicas en actividades que no interesaban o estaban fuera de posibilidades de los empresarios privados ; generación de oportunidades de empleo en las actividades antes mencionadas, lo que contribuyó en forma sustancial al desarrollo de las universidades y otras instituciones de educación superior responsables de la formación de los recursos humanos calificados requeridos en todas estas nuevas actividades (Sunkel y Paz, 1970).

Una de las consecuencias de la nueva importancia del Estado y del sector público en todos los países fue el aumento sustancial de la participación del gasto gubernamental en el PIB. El colapso de la economía internacional durante la Gran Depresión de los años treinta produjo una catastrófica reducción de los flujos comerciales internacionales, un fuerte aumento del proteccionismo y la desaparición del financiamiento e inversiones privadas extranjeras.

La necesidad de reconstruir una Europa devastada por la guerra y la economía intencional al término de la Segunda Guerra Mundial llevó, respectivamente, al plan Marshall y a la organización de un sistema multilateral de instituciones internacionales públicas apoyado por los Estados. Los gobiernos de los países desarrollados crearon también mecanismos internacionales bilaterales públicos para fomentar las explotaciones.

El ascenso del neoliberalismo y la decadencia del estado.

El proceso de Reforma Económica que se ha generalizado en la actualidad se inició en la práctica a mediados de los años sesenta. El nacimiento de la nueva era a nivel internacional se anunció en forma dramática con el colapso del sistema de relaciones económicas internacionales Bretton Woods, las dos crisis del petróleo de los años 1973 y 1979 y la adopción de políticas neoliberales radicales por las administraciones Thatcher y Reagan.

El nuevo orden económico mundial que está emergiendo ha alcanzado un avanzado grado de concentración y globalización. El mundo se está reorganizando alrededor de tres bloques principales liderados por los Estados Unidos, Japón y la Comunidad Económica Europea.

El socialismo se derrumbó, y con él la confrontación Este-Oeste .Esta profunda revolución científica y tecnológica ha producido cambios fundamentales en todo el sistema económico y social.

El rol predominante del estado que emergió después de la Segunda Guerra Mundial, bajo diversas formas socioeconómicas y políticas, ha dado lugar a una sociedad civil renovada y fortalecida en las esferas social, política y cultural (Tomassini ,1992 ; Keane, 1988). Fueron señales premonitorias todo lo que ha llevado a la correspondiente proliferación de las organizaciones base y las organizaciones No Gubernamentales y a una relativa retirada del Estado

Este también ha sido el caso en el campo económico, incluyendo como lo más destacado el creciente predominio del mercado y el fortalecimiento de la empresa privada, conjuntamente con una participación declinante del gasto público en el PIB, un proceso masivo de privatización de empresas y servicios públicos y una mayor inversión privada en relación a la inversión pública (Bouin y Michalet, 1991).

Con la globalización y las formas más complejas de interpretación económica privada de los mercados, los fenómenos antes mencionados generan nuevos problemas tales como , por ejemplo, aquellos asociados a las diferentes prácticas nacionales que afectan a la competitividad internacional.

La reforma Económica en un periodo de transición.

Los programas de Reforma Económica que generalmente se concentran mayoritariamente en políticas destinadas a lograr la estabilización en el corto plazo, pueden crear una estructura institucional con efectos duraderos que pudiera no ser conducente al crecimiento en el largo plazo y, en particular, al desarrollo.

La reforma económica tiende a consistir en mover el péndulo en la dirección opuesta : minimización de la intervención gubernamental y apertura indiscriminada para una completa integración en la economía mundial. El peligro es eliminar toda intervención estatal, buena y mala, corriendo el riesgo de un coste social intolerable y un estancamiento prolongado, en vez de hacer el esfuerzo de discriminación que permita eliminar las intervenciones estatales deficientes y mejorar aquellas que son buenas y necesarias.

El Estado y el Desarrollo : Una Reevaluación

El comportamiento del crecimiento de los distintos países durante este período, en el cual, según se recordará, el Estado desempeñó un papel principal.

El caso de Cuba también merece mencionarse. Su rápido crecimiento económico y, especialmente, las substanciales mejoras sociales que tuvieron lugar, hasta mediados de los años 80, contrastan en forma dramática con el resto de América Latina.

Las estrategias y políticas de desarrollo económico basadas en las teorías keynesianas de pleno empleo y de un rol activo del Estado, las teorías marxistas y de Harrod-Domar de acumulación de capital, las teorías de Prebisch-Singer y de la CEPAL sobre la industrialización protegida constituyeron, al parecer, influencias más bien exitosas en el período de expansión de la postguerra. También se produjo una tremenda brecha entre la expectativas y la realidad, a pesar de los éxitos descritos anteriormente.

Creo, en consecuencia, que la actualidad condena masiva a las anteriores teorías, estrategias y políticas de desarrollo y a la consiguiente intervención y planificación gubernamental está basada en falta de información e interpretación histórica adecuada, así como en una extrema idealización.

El caso especial de los NICs.

El extraordinario crecimiento, industrialización y comportamiento de las exportaciones de los NICs asiáticos, junto con una distribución de ingresos relativamente menos desigual que en otros países en desarrollo es motivo de gran admiración. Este comportamiento excepcional fue atribuido a que habrían adherido al paradigma neoliberal, el de los Chicago Boys, un subconjunto de economistas neoclásicos que creen que los preceptos neoclásicos para una asignación óptima de los recursos en el corto plazo son también la receta adecuada para maximizar la tasa de crecimiento a largo plazo; es decir, el dejar que los precios encuentren sus valores relativos en mercados nacionales e internacionales que operan libremente, es una condición necesaria y casi suficiente para el desarrollo.

Creen también que en la mayoría de los casos los fallos del mercado son consecuencia de las políticas gubernamentales, y que los costes de la intervención gubernamental destinada a remediarlas serán mayores que sus beneficios sociales. En esta perspectiva neoliberal, el crecimiento es una propiedad inherente a las economías capitalistas. Los gobiernos tienen un importante papel que jugar en proporcionar bienes públicos. Otros neoclásicos hacen una distinción más clara entre el equilibrio a corto plazo y el desarrollo a largo plazo. El extraordinario crecimiento de los NICs asiáticos se ha asociado, correctamente, con el impulso que le

dieron a las exportaciones industriales, pero esto se produjo después de una primera etapa de sustitución de importaciones, y se ha atribuido, erróneamente, a una inexistente postura de abstinencia y neutralidad de la acción estatal.

Los asiáticos han disfrutado de las ventajas de ponerse al día después de haber partido muy atrasados en el juego de la industrialización y el desarrollo; mientras ellos la iniciaron a mediados de los años 50, en algunos países latino americanos la industrialización se remonta a casi un siglo antes y las políticas deliberadas de industrialización a los años 30.

Por otra parte, estos países carecían de una base de recursos naturales suficientemente aventajada, no adquirieron un mercado interno derivado de la actividad exportadora. Después se redujo la ayuda norteamericana, no tuvieron más alternativa que embargarse, a la mayor brevedad posible, en un esfuerzo máximo de ahorro, inversión, industrialización y exportación.

La localización geográfica constituye otro elemento importante. Se encontraban en medio de la región del mundo más boyante en términos de inversión y comercio y la menos afectada por la desaceleración de economía mundial y la catastrófica caída en los términos de intercambio que afectó a otras regiones del tercer mundo en las décadas pasadas.

El manejo macroeconómico ha sido tradicionalmente más prudente que en América Latina y se ha concentrado en lograr un creciente y elevado ahorro e inversión nacionales. La política fiscal y monetaria no sólo ha sido más conservadora y responsable, sino también más efectiva porque se ha visto favorecida por una mayor flexibilidad a la baja en los precios y salarios.

¿Un nuevo papel para el estado en el desarrollo ?

Una de las consecuencias de la crisis del capitalismo en el período de entre guerras fue la emergencia del Estado, en todo el mundo, incluyendo el área internacional. Esto tuvo efectos más bien positivos sobre el desarrollo durante el período de postguerra.

Hay una cantidad de argumentos de diversa índole que ayudan a explicar la creciente actitud crítica frente al Estado como, una intervención cada vez mayor y menos justificada en el funcionamiento de los mercados, la sed insaciable de ingresos fiscales, derivados de un mayor rol del Estado, que se enfrentaba con dificultades políticas para imponer y cobrar impuestos, lo que se traducía en mayores déficit, presiones inflacionadas, demandas salariales y declinación de la rentabilidad, la inversión y los incentivos al trabajo en el sector privado. Desde el punto de vista institucional, la excesiva burocratización, el creciente abuso administrativo, interferencias en el control de actividades económicas, incompetencia y corrupción.

El nuevo intervencionismo busca guiar el mercado, no remplazarlo. Utiliza los precios y otros instrumentos para desestimular las inversiones en usos improductivos, aumentar la capacidad tecnológica, fortalecer los vínculos con las empresas extranjeras y dar un impulso orientador a las industrias seleccionadas. Estas intervenciones necesitan estar basadas en un plan sujeto a la retroalimentación del mercado.

Reforma económica, democrática y el Estado.

Una participación más estructurada y más amplia de la sociedad civil fortalecida: organizaciones ciudadanas para representar a los sectores más débiles de la sociedad.

Es una consideración del papel del Estado, tiene que cumplir ciertas funciones básicas para hacer posible el funcionamiento del mercado. El punto es clasificar qué funciona y qué no funciona.

Pero el desarrollo exige que el Estado cumpla ciertas funciones de regularización de los mercados, algunas

tareas de coordinación estratégica y de orientación a mediano y largo plazo, en estrecha interacción con el sector privado. En suma lo que se requiere es montar un proceso dialéctico, en que el Estado y sector privado se refuercen mutuamente. La misma estrategia debiera seguirse con las Corporaciones Transnacionales.

Estas y otras formas de transformación evolutiva del sector público son necesarias por razones prácticas, no ideológicas, para enfrentar las nuevas condiciones imperantes actualmente.

Sólo el Estado, controlado por la sociedad civil, puede promover los intereses nacionales de largo plazo, lo que requiere estabilidad, la recuperación del crecimiento económico, la mitigación de la pobreza y la reducción de las desigualdades, junto a una intersección dinámica en la economía mundial. Todas estas exigencias implican la necesidad de determinadas estrategias, políticas y acciones estatales.

Análisis.

Tras los periodos de auge del papel del Estado en el período de guerras, con su aumento en la participación en el PIB y la asunción para sí de nuevos papeles, llega el empuje de la economía privada, ONG's y así, en cierto modo, el paso del estado en segundo plano ; también por arriba, ya que nuevas organizaciones supranacionales le restan competencias.

Así las políticas de reforma se basan en el corto plazo que pudieran no ser beneficiosas para crear una estructura a largo plazo de desarrollo.

Las fuertes críticas al papel del estado basadas en el prodigioso crecimiento de los NIC's asiáticos, con un tamaño e intervención del estado casi testimonial, no tienen en cuenta la ventajosa situación de estos como factor determinante y no la *ausencia* del estado.

El nuevo intervencionismo del estado deba ser el de guiar al mercado y no reemplazarlo, reforzándose del sector privado y no enfrentándose por motivos ideológicos, los objetivos a largo plazo, la mitigación de la pobreza etc.. pueden ser el conjunto de competencias del nuevo estado en desarrollo.

Marco Histórico de la reforma Económica (Sunkel) 4

Luis Lorz López