

EL MARCO HISTORICO DE LA REFORMA ECONOMICA CONTEMPORANEA*

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. Son temas cruciales, urgentes y vitales para la mayoría de los países. Dada su trascendencia es necesario abordarlos en forma comparativa y desde diversos ángulos y variadas perspectivas. Considerando la tremenda envergadura del tema propuesto, que por su naturaleza desborda los límites disciplinarios, permítaseme ofrecer en este ensayo introductorio algunas consideraciones personales que confío animarán y serán útiles para el debate.

Teniendo en mente este objetivo, parece conveniente intentar colocar el actual proceso mundial y omnipresente de la Reforma Económica en un contexto más amplio que los cambios específicos en las políticas macroeconómicas que se están llevando a cabo y que se están proponiendo. La aplicación de un conjunto de políticas cuyo objetivo es la desregulación y liberalización de los mercados nacionales e internacionales financieros, de bienes y de factores, la reducción sustancial del tamaño y de los roles del Estado, la privatización de las empresas y los servicios públicos, entre otros, exige *cambios institucionales* y tiene profundas consecuencias sociales y políticas en el desarrollo económico y social.

Esto coloca inevitablemente en un primer plano las dimensiones ideológicas, culturales, tecnológicas y ambientales del cambio y el desarrollo, tanto en los diversos niveles y estratos de la sociedad, como en los planos nacional e internacional. Deberíamos, en conse-

* Esta es una versión presentada en el Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política sobre la base del artículo publicado en *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*. N° 22, julio-diciembre de 1992.

** Economista, Miembro de Número de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales, Instituto de Chile.

cuencia, adoptar una actitud abierta para explorar el tema que nos interesa desde una perspectiva multidisciplinaria y para ubicarlo en su contexto histórico y global de largo plazo. Este ensayo muy preliminar intentará centrarse en ciertos aspectos relevantes del proceso de Reforma Económica desde este ángulo en la esperanza de que ayudará a entender la naturaleza de los cambios que se están gestando y de que aportará algunas orientaciones útiles, desde la perspectiva del desarrollo, al manejo macroeconómico de la Reforma Económica.

El argumento básico que deseo proponer es que durante estas últimas décadas del siglo XX nos encontramos inmersos en un intenso proceso de múltiples transformaciones simultáneas de gran envergadura que están alterando en profundidad la naturaleza de las relaciones y actitudes socioculturales de la humanidad, tanto al interior de cada sociedad como entre todas ellas, así como entre éstas y su base de sustentación ambiental. La ola de reformas económicas que estamos presenciando es parte de este proceso más amplio, está fuertemente condicionada por él y a su vez influirá sobre el mismo.

En un intento de diferenciar los aspectos más relevantes de lo que está sucediendo en un proceso tan complejo como éste, parecería conveniente compararlo con otra etapa similar: el período de la entreguerra durante la primera mitad de este siglo acerca del cual poseemos una mayor perspectiva histórica. Una visión tan amplia y de tan largo plazo puede parecer exagerada, pero como espero poner de manifiesto, ello no sólo pudiera ser útil y conveniente sino que, incluso, indispensable.

Las fases de larga duración del desarrollo capitalista.

Para comenzar con aquello que es más familiar para nuestra disciplina, demos una mirada a las tendencias promedio a largo plazo de ciertos indicadores económicos básicos: el PIB, el PIB por habitante, el stock de capital fijo, el volumen de las exportaciones y las tasas de desempleo. Tal como se aprecia en el Cuadro 1, el desarrollo capitalista durante el siglo pasado ha pasado por etapas bien diferenciadas. Hubo dos períodos de fuerte crecimiento y bajo desempleo, uno entre 1870 y 1913 y el segundo, que fue excepcionalmente rápido, entre 1950 y 1973. Hubo también dos etapas de crecimiento relativamente lento y elevado desempleo, la primera durante el período de entreguerra a partir de 1913 hasta alrededor de 1950, y otra más reciente que se ha extendido desde 1973 hasta el presente y todavía continúa.

Tal como se puede colegir de la literatura respectiva, las etapas

de crecimiento y desarrollo económico rápido, a las que a veces se ha designado como aquellas de *Pax Britannica* y *Pax Americana*, respectivamente, parecieran estar asociadas, entre otros elementos, a períodos en que prevalecieron estructuras nacionales de poder y arreglos geopolíticos internacionales relativamente estables junto a las correspondientes ideologías dominantes, en que se dieron importantes ciclos de expansión financiera, oleadas significativas de difusión de innovaciones tecnológicas y cambios en las formas de organización empresarial, todo lo cual tiende a generar un clima de confianza y optimismo para los negocios y las inversiones. Por contraste, los períodos de crecimiento lento o de relativo estancamiento se caracterizan por diversas formas de conmoción, crisis agudas y cambios abruptos en éstas y otras estructuras e instituciones sociopolíticas nacionales e internacionales, creando un clima de inseguridad¹.

Considerando que pareciéramos estar inmersos en uno de estos últimos períodos, es particularmente interesante e instructivo para nuestros fines ir más allá de las tendencias estrictamente económicas con el objeto de señalar algunos de los cambios más profundos en ciertas áreas conexas que caracterizaron el período de entreguerra e intentar explorar algunas de las similitudes y diferencias con respecto a los cambios actuales.

El período que comprendió la Primera Guerra Mundial, la agitada década de los años veinte, la Gran Depresión, la Segunda Guerra Mundial y los inicios de la Guerra Fría, fue un período de profundas crisis en el sistema capitalista: inflaciones galopantes, desempleo agudo y prolongado, vaivenes especulativos en la economía estadounidense durante los años veinte mientras en Europa prevalecía el estancamiento, colapso del comercio y del sistema financiero internacional. Más aun, dicho período estuvo caracterizado por la transición de una época a otra en las esferas de la ideología, los valores, la organización social y política, la cultura, la tecnología y las relaciones internacionales.

Algunos de los cambios que se produjeron durante ese período y que más interesan a nuestros fines son los siguientes: el Imperio Británico le cedió el paso a la hegemonía estadounidense en los asuntos internacionales; se produjo también el derrumbe de los demás imperios decimonónicos y la descolonización llevó a la creación

¹ R. Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1987); A. Maddison, *The World Economy in the 20th Century* (Paris: OECD, 1989), *Phases of Capitalist Development* (Oxford and New York: Oxford University Press, 1982) y *Dinamic Forces in Capitalist Development. A long - Run Comparative View* (Oxford: Oxford University Press, 1991).

de numerosos estados nuevos en Africa, Asia, el Caribe y otros lugares; se produjo el auge y luego el derrumbe de regímenes autoritarios fascistas; una nueva era de energía barata y de fácil transporte basada en el petróleo y la electricidad permitió una revolución tecnológica y organizacional en la industria, los transportes y las comunicaciones; el socialismo conquistó el poder inicialmente en Rusia para desplegarse posteriormente por todo el mundo, convirtiéndose en una poderosa realidad histórica que amenazó la existencia misma del capitalismo: en lo que respecta al capitalismo, las agudas y persistentes crisis económicas y sociales del período y el reto socialista llevaron a profundos cambios institucionales, en particular en lo concerniente a los roles del Estado.

La crisis del capitalismo y el auge del Estado.

El Estado emergió de este período en todo el mundo como el más poderoso actor institucional económico y social, expandiendo el rol "político" tradicional de los gobiernos hacia las actividades sociales y económicas y convirtiéndose en el Mesías del sistema capitalista mediante la creación de lo que en adelante se conocería como *el sector público*. Jugó también un papel decisivo liderando el camino hacia el establecimiento de un sistema socialista en la Unión Soviética y posteriormente en otros países.

En las economías socialistas recién establecidas, el Estado se convirtió en el propietario de los medios de producción y organizó un sistema de planificación centralizada con el objeto de imponer transformaciones estructurales e institucionales profundas y forzar procesos acelerados de modernización, en particular en lo que se refiere a la industrialización y los servicios sociales. Lo que raramente se ha reconocido en forma explícita es que el fenómeno de un Estado intervencionista poderoso y vastamente expandido, aunque en una forma muchísimo menos radical, arrastró también a todo el mundo capitalista. Los economistas liberales de tradición austriaca y los intelectuales conservadores tomaron conciencia de este fenómeno y lo denunciaron enérgicamente, lo que quizás ha quedado mejor ilustrado en el bien conocido libro de Friedrich von Hayek, titulado *Camino a la servidumbre* que se publicó por primera vez en 1944 y que alcanzó nueva popularidad en la década de los setenta.

Entre los países capitalistas industrializados, los casos más extremos de un Estado que se convierte en una realidad económica y política abrumadora fueron aquellos de algunos países europeos donde emergieron regímenes nacional-socialistas o corporativista-fascistas. Después de su derrota en Alemania e Italia, fueron reemplazados por economías sociales de mercado y economías mixtas,

en que el Estado desempeñaba un papel menor y diferente pero significativo y creciente. En los países escandinavos y en el Reino Unido, se estableció el Estado Benefactor, mientras que en Estados Unidos se implantó el "New Deal" y las políticas de pleno empleo². En el Japón se había creado hacía mucho, después de la Restauración Meiji en 1868, una economía de mercado organizada y dirigida por el Estado, con el objeto de modernizar la sociedad, industrializarse y ponerse a tono con los países industriales occidentales. Este modelo fue en gran parte recreado después de la derrota japonesa en la Segunda Guerra Mundial y adoptado por otros países seguidores asiáticos con mucho éxito. La arquitectura institucional que emergió en estos casos y la mezcla de políticas que se adoptó diferían entre ellos en respuesta a las respectivas condiciones internas y sus objetivos estratégicos. En los países escandinavos, el Reino Unido y Canadá el objetivo fundamental de la acción del Estado fue el bienestar social; también lo fue en Europa continental pero con un especial acento en la modernización y la integración; en los Estados Unidos se privilegió la inversión en infraestructura y el pleno empleo y en la Unión Soviética y Japón, la industrialización y la modernización.

Los países subdesarrollados, por su parte, inspirados en lo que ocurría en el resto del mundo, también bajo una decidida conducción estatal, adoptaron diversos tipos de estrategias y políticas de desarrollo económico y social para superar sus atrasadas y desequilibradas estructuras económicas. En la mayor parte de los casos estos países se caracterizaban por un sector exportador 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 bases de recursos, características culturales e institucionales y etapas de desarrollo.

Las principales nuevas funciones del Estado en estos casos fueron: intervención de los mercados de bienes y factores para movilizar los recursos hacia la industrialización y la modernización; financiamiento 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 urbano, seguridad social; inversiones públicas en infraestructura para proporcionar apoyo físico a la integración del mercado interno mediante instalaciones de transporte, comunicaciones

² A. Shonfield, *Modern Capitalism* (Oxford: Oxford University Press, 1965).

y energía; creación de empresas públicas en actividades que no interesaban o estaban fuera de las 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 de la educación superior responsables de la formación de los recursos humanos calificados requeridos en todas estas nuevas actividades³.

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, tal como se muestra en el Cuadro 2 y se ilustra además en el gráfico 1. Este aumento fue particularmente fuerte durante las décadas de los sesenta y setenta y luego muestra una tendencia a estabilizarse y a bajar en algunos casos en la década de los ochenta. Las excepciones las constituyen unos pocos casos especiales que tienen que ver en su mayor parte con el desmantelamiento de economías de guerra o socialistas.

El Estado no sólo se convirtió en un actor institucional central dentro de los confines de las economías nacionales de la mayor parte de los países. 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 internacional 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 Unidos las Naciones Unidas y algunas de sus organizaciones especializadas tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el GATT, encargados de restablecer y equilibrar el flujo internacional de bienes, inversiones y financiamiento. Los gobiernos de los países desarrollados crearon también mecanismos internacionales bilaterales públicos para fomentar las exportaciones, tales como el EXIMBANK en los Estados Unidos, la Kreditanstalt en Alemania, etc., además de instituciones bilaterales de ayuda y asistencia técnica para cooperar con el desarrollo de los países en crecimiento. En cierta medida, las semillas de un "Estado Global" y el establecimiento de un sector público internacional.

Por estas diferentes vías, en las décadas de postguerra el Estado apoyó y promovió el desarrollo capitalista en el Norte y en el Sur

³ O. Sunkel y P. Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo* (México, D.F: Siglo XXI, 1970).

así como en el Este y el Oeste, y se convirtió en el pilar fundamental del desarrollo socialista, dando lugar a una era de expansión económica sin precedente histórico. Tanto así que ha sido calificada como “Edad de Oro”⁴ y los “Años Dorados” del desarrollo capitalista⁵.

Retornaremos a esta exitosa etapa de desarrollo impulsado por el Estado más adelante, pero antes de hacerlo conviene contrastarla con la etapa contemporánea. Esta se caracteriza —con la excepción de varios países asiáticos— por un crecimiento lento e inestable, agudas crisis económicas e inseguridad acerca del futuro. Y también por profundas transformaciones en las esferas ideológicas, tecnológicas, institucionales y culturales, así como en la situación geopolítica y las relaciones internacionales.

Un interesante paralelo con el período de crisis interbélico.

El ascenso del neoliberalismo y la decadencia del Estado.

Durante la década de los setenta, una parte considerable de la estructura institucional nacional e internacional que emergió del período anterior de cambios sistémicos fue nuevamente objeto de una sustancial reorganización. El proceso de Reforma Económica que se ha generalizado en la actualidad se inició en la práctica a mediados de los años sesenta: la eliminación de los controles de cambio sobre las transacciones financieras que aún persistían en ciertos países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Europeo (OCDE) desde el período de la posguerra (lamentablemente, sus esquemas de “sustitución de importaciones” para el apoyo y la protección de la agricultura todavía están vigentes); los intentos de liberalización en países socialistas tales como Hungría, la URSS, Polonia y China; el paso resuelto de las estrategias de sustitución de importaciones a la promoción de las exportaciones en Corea y Taiwán. También en América Latina se dieron pasos en esa dirección: esquemas de reducción y simplificación arancelaria, introducción de la reajustabilidad cambiaria, el reemplazo de los controles cuantitativos de las importaciones por depósitos a plazo, la reducción y simplificación de los controles y subsidios de cambios y precios, la promoción deliberada de exportaciones manufactureras en Brasil y de las frutas, el pescado y los productos forestales en Chile, las flores en Colombia, etc. En varios países este proceso se vio frustrado por intentos abortados por llevar a cabo revoluciones

⁴ A. Maddison, op. cit.

⁵ P. Armstrong; A. Glyn y J. Harrison, *Capitalism since 1945*. (Oxford y Cambridge: Basil Blackwell, 1991).

socialistas y, posteriormente, por el “mal holandés”, síndrome producido por los efectos del auge petrolero en los países exportadores de petróleo y por la permisividad financiera y el “boom” del endeudamiento de finales de los años setenta.

El nacimiento de la nueva era a nivel internacional se anunció en forma dramática con el colapso del sistema de relaciones económicas internacionales de Bretton Woods, las dos crisis del petróleo de los años 1973 y 1979 y la adopción de radicales políticas neoliberales por las administraciones Thatcher y Reagan. Todo esto forma claramente parte central del proceso global de transformaciones. Pero los asombrosos acontecimientos que se han gestado en los últimos años, en particular aquellos que estallaron en forma repentina e inesperada en los antiguos países del bloque soviético, han estado ocultando fuerzas más profundas que estaban en movimiento durante varias décadas allí y en otras partes del mundo.

Algunos de los fenómenos que revisten más significación para nuestros fines son los siguientes: Estados Unidos ha perdido el aplastante predominio que tuvo durante más de medio siglo aun cuando sigue manteniendo y ejercitando su indiscutido poderío militar - un foco potencial de conflicto; Europa, y especialmente la Alemania reunificada, junto con el Japón, están emergiendo como potencias económicas comparables o aun superiores y empezando a ejercitar el correspondiente rol político —otra fuente de inestabilidad y conflictos⁶; el sistema público multilateral de relaciones económicas internacionales que emergió después de la Segunda Guerra Mundial se ha visto erosionado por la expansión de las empresas multinacionales y la emergencia de la corporación global, por la desregulación financiera internacional y los “booms” de los eurodólares, los petrodólares y más recientemente las inversiones extranjeras directas. De este modo ha sido suplantado por un sector empresarial transnacional privado estrechamente integrado y muy poderoso especialmente en las esferas financiera y de inversiones, así como por los mecanismos informales y sumamente elitistas de coordinación económica internacional, con el Fondo Monetario Internacional como su eje central.

El nuevo orden económico mundial que está emergiendo ha alcanzado un avanzado grado de concentración y globalización: 600 Corporaciones Transnacionales con ventas en 1985 superiores a mil millones de dólares representaron un quinto del valor agregado total agrícola e industrial del bloque no-socialista. Más significativo

⁶ L. C. Thurow, *Head to Head: The Coming Economic Battle among Japan, Europe and America* (New York: William Morrow and Co., Inc., 1992.)

aún, en esta era de la revolución de la información y las comunicaciones, 10 de estas CTNs controlaban el 66% del mercado mundial de semiconductores, 9 representaban el 89% del mercado mundial de las telecomunicaciones y otras 10 se encargaban de la gran mayoría del mercado mundial de la computación. Al mismo tiempo el mundo se está reorganizando alrededor de tres bloques principales liderados por los Estados Unidos, Japón y la Comunidad Económica Europea, donde Alemania se ha convertido en la potencia predominante. Esta nueva Triada de poder económico y político representa dos tercios del PIB Mundial, cuatro quintos del stock de inversión foránea directa y la mitad del comercio mundial⁷.

El socialismo, tal como existió en los países del bloque soviético, se derrumbó, y con él la confrontación Este-Oeste que caracterizó el sistema mundial bipolar de la Guerra Fría; la desaparición del Segundo Mundo ha prácticamente eliminado la confrontación Norte-Sur dejando a los países que componían el anterior Tercer Mundo (el Grupo de los 77) en proceso de reabsorción, como los restos del socialismo, por un nuevo sistema tripolar o simplemente abandonados en el limbo y desintegrándose económica, social e incluso políticamente.

Ha tenido lugar una profunda revolución científica y tecnológica que ha cambiado el énfasis anterior en las disciplinas físicas a las biológicas y a través del desarrollo de la microelectrónica y la revolución de la información, la robótica, la biotecnología y los nuevos materiales ha producido cambios fundamentales en todo el sistema económico y social, incluyendo la naturaleza de las relaciones inter e intra firmas y el proceso laboral así como las ventajas comparativas y de localización internacionales tradicionales. La degradación del medio ambiente, el agotamiento de los recursos naturales y las amenazas a los ecosistemas locales, regionales y globales han introducido toda una nueva dimensión en los asuntos humanos —la necesidad de un cambio hacia un desarrollo sustentable según lo proclamado en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro.

Finalmente, y de fundamental importancia para nuestro argumento, 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

⁷ United Nations Center on Transnational Corporations (UNCTC), *World Investment Report, 1991: The Trend in Foreign Direct Investment* (New York: UNCTC, 1991) y *World Investment Report, Transnational Corporations as Engines of Growth* (New York: UNCTC, 1992). Ver además, M. Mortimore, "A New International Industrial Order: Increased International Competition in a TNC - Centric World" *CEPAL Review*, N° 48, august, 1992.

en las esferas social, política y cultural⁸. Se podría argumentar que los acontecimientos de Mayo de 1968 y la Primavera de Praga que le siguió fueron señales premonitorias, tanto en el mundo capitalista como en el socialista, respecto del fortalecimiento de los movimientos sociales que representan los derechos de las minorías y las mujeres, el poder verde, la juventud, la descentralización y la participación democrática, la defensa de los Derechos Humanos, etc., todo lo cual ha llevado a la correspondiente proliferación de las organizaciones de base y los Organismos No Gubernamentales y a una relativa retirada del Estado.

Este ha sido también 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 pública⁹. Este proceso ha sido reforzado por su vinculación con la gran expansión de las Corporaciones Transnacionales, que como se ha señalado han dado origen a un proceso de globalización sin precedentes y a nuevas formas de relacionamiento entre ellas, el Estado y el capital nacional. Todo ello significa una profunda reorganización de las relaciones entre los sectores público y privado, tanto al nivel nacional como al internacional¹⁰.

Con la globalización y las formas más complejas de interpenetración 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 la competitividad internacional. Esto se convierte inevitablemente en parte de la condicionalidad bajo la cual se persigue la Reforma Económica. En consecuencia, las agendas de negociaciones internacionales —y también regionales— se encuentran en una coyuntura crítica en que las negociaciones están cambiando desde el trata-

⁸ L. Tomassini, *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo* (Santiago: CINDE-FORO 90, 1992) y J. Keane (ed.), *Civil Society and the State* (London: Verso, 1988).

⁹ O. Bouin y Ch. Michalet *Rebalancing the Public and Private Sectors*. (París: OCDE, 1991).

¹⁰ A. Lipietz. *Mirages and Miracles. The Crisis of Global Fordism*. (London: Verso, 1987); J. Dunning "Governments - markets - firms; toward a new balance?" *CTC Reporter* UN, New York, 1991; Spring; S. Ostry *Government and Corporations in a Shrinking World. Trade and Innovation Policies in the United States, Europe and Japan*. (New York: Council on Foreign Relations Inc, 1990); J.M. Salazar "El Papel del Estado y del Mercado en el desarrollo económico". En: Osvaldo Sunkel (ed.) *Development from within; Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*. (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1993).

miento de los productos al tratamiento de las políticas. Esta es la razón de la búsqueda de un mandato más amplio para el GATT en la dirección de evaluar diferencias de políticas e institucionales como fuentes de "distorsiones"¹¹

La Reforma Económica en un período de transición.

Filósofos, pensadores e intelectuales de diferentes pelajes están buscando a tientas una forma para describir la etapa actual, según queda evidenciado por el uso frecuente de "post" y "neo" como prefijos en sus etiquetas: el postcapitalismo, el postindustrialismo, el postmodernismo, el neoliberalismo, el neoconservantismo e incluso "El Fin de la Historia y el Ultimo Hombre".

Reconocer e intentar comprender éstas y otras tendencias globales como posibles escenarios futuros y opciones presentes es de vital importancia para las estrategias y políticas de desarrollo y deberían ser tomadas en cuenta en los procesos de Reforma Económica. Porque la configuración del futuro no dependerá solamente de éstas y otras tendencias y de las fuerzas en movimiento, sino que además, y muy críticamente en esta etapa en que la situación se encuentra todavía en un estado de continuo cambio, de visiones estratégicas más amplias y a más largo plazo y de las propuestas institucionales concretas que se puedan plantear tanto a nivel global como a los niveles nacionales para confrontar, adaptarse o, en alguna otra forma, reaccionar ante las mismas. Las empresas privadas individuales, exceptuando en alguna medida las corporaciones multinacionales más grandes, tienen pocas posibilidades de hacerlo así, en particular en los países más pequeños o en desarrollo. Se requiere alguna función pública que tenga que ver con el largo plazo, tanto nacional como internacional, y esto lo pueden realizar empresas privadas que se organicen entre ellas o a instancias del Estado, o por el Estado por sí mismo o en conjunto con el sector privado como un todo o por grupos de firmas, y también por la colaboración internacional entre los Estados y las firmas privadas.

La necesidad es obvia. A nivel internacional, por ejemplo: ¿el desarrollo de los tres bloques emergentes propiciará la colaboración o el conflicto y qué significará el respectivo escenario para sus relaciones mutuas y las relaciones con los países del ex bloque socialista y con el mundo en desarrollo? ¿Tendrá este importante grupo de países algo que decir en la coordinación de la política

¹¹ M. Agosin y D. Tussie "Globalization, regionalization and new dilemmas in trade policy for development", *World Competition*. Geneva, June 1992.

económica internacional? ¿Será posible invertir los flujos netos de capital desde los países deudores a los acreedores, lograr mayor acceso a mercados altamente protegidos, compartir o en alguna otra forma beneficiarse del cambiante “know-how” tecnológico concentrado en las firmas globales? ¿Habrá alguna nueva forma de cooperación y asistencia a los países en desarrollo y a los ex países socialistas y si así fuese, en qué forma: negociación o imposición a través de diversas formas de condicionamiento? Más aun, ¿cómo compartiremos y protegeremos los cada vez más limitados sistemas ambientales que sustentan la vida en el mundo? ¿Cómo responderán las firmas individuales, grupos de empresas, industrias, naciones individuales y grupos de naciones a estos desafíos? ¿Se puede confiar simplemente en el mercado para que resuelva cuestiones de esta categoría?

A nivel nacional es necesario plantearse similares tipos de interrogantes. De creerle a la prensa financiera mundial y a lo publicado por las principales instituciones económicas internacionales así como las revistas económicas que siguen esta línea central, después de haber llegado al final de la historia, parecería que también hemos llegado al final de la economía, especialmente la “Economía del Desarrollo”¹². La economía neoclásica, y el menú más extremo de políticas económicas neoliberales derivado de la misma —desregulación, liberalización, apertura, estado mínimo, precios adecuados, confianza en el mercado y en el espíritu innovador de los empresarios privados, etc., — está siendo impulsado en todas partes sin mayores variaciones, cualesquiera sean las “condiciones iniciales” del país: tamaño, base de recursos, ubicación, cultura, estructura social, instituciones, relaciones internacionales y evolución histórica. Se lo presenta como el “sumum de la sabiduría”, como un consenso generalizado que va desde la derecha a la izquierda, o lo que ha quedado de la izquierda después del derrumbe del socialismo.

Aunque indudablemente existe muchísimo más acuerdo, o a lo menos convergencia, que en el pasado, respecto de diversos temas importantes de la política económica, me permito sugerir que hay también mucha confusión acerca de esta opinión predominante. Lejos de haberse alcanzado el fin de la ideología, otro slogan contemporáneo, me temo que nos enfrentamos al peligro de quedar inmovilizados en un monopolio ideológico sin precedentes, una suerte de ideología “unidimensional”, parafraseando a Marcuse, o una “monoeconomía”, según la caracterización de Hirschman. Para des-

¹² S. Lal, *The Poverty of “Development Economics”*. (London: Institute of Economic Affairs, 1993).

pejar el camino a través de este ideologismo intelectualmente sofocante, creo necesario mirar con más detenimiento las convergencias y también las divergencias que en la práctica existen respecto de algunas cuestiones críticas de la economía política y de la política económica, en particular desde la perspectiva del desarrollo¹³. Esta última consideración es de vital importancia porque 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.

Aunque mis opiniones están teñidas por la experiencia latinoamericana y más en particular, la chilena, en que el dogmatismo neoliberal en los años setenta alcanzó extremos similares a los del Reino Unido de Thatcher y la América de Reagan en los años ochenta, lo que debemos esforzarnos por evitar, creo que tal análisis reviste una significación general. En particular para los países que no han probado todavía la medicina amarga o recién han iniciado la medicación y se han tragado, sin sentido crítico alguno, las supuestas maravillosas virtudes del renacido *laisser-faire*. Esta no es simplemente una opinión personal o académica. Se ha convertido recientemente en motivo de un agudo debate a raíz de la crisis económica que enfrenta Gran Bretaña y de la elección presidencial en los EEUU. En otro plano, se refleja en las opiniones expresadas por funcionarios japoneses de alto nivel en relación con las orientaciones neoliberales dadas a sus políticas de Reforma Económica por el Banco Mundial (véase el Anexo A).

Para poder reconocer e insistir en la necesidad de disponer de suficiente espacio de maniobrar en el proceso de Reforma Económica, es indispensable contar con diagnósticos adecuados acerca del cómo y el por qué tal proceso se ha hecho en la práctica necesario e inevitable, teniendo al mismo tiempo conciencia de que existen opciones y modalidades distintas de llevarla a cabo.

La interpretación imperante, expuesta en la forma más sucinta posible, es que el desarrollo pasado ha sido un desastre que se explica fundamentalmente por una intervención estatal y un proteccionismo excesivos. En consecuencia, la Reforma Económica tiende a consistir en mover el péndulo en la dirección opuesta: minimización de la intervención gubernamental y apertura indiscriminada para

¹³ Ch. Colclough y J. Manor (Eds.) *State or Markets? Neoliberalism and the Development Policy Debate*. (Oxford: Clarendon Press, 1991).

una completa integración en la economía mundial. La discusión que subsiste pareciera verse limitada a interrogantes críticos en el corto plazo, tales como el tratamiento de choque versus el gradualismo y el ordenamiento secuencial de la Reforma. Pero están también en juego otros temas relativos al desarrollo que son de la mayor importancia y que también deberían analizarse.

Desde la perspectiva del desarrollo, tanto las afirmaciones acerca del pasado, el fracaso del desarrollo y el Estado como el principal culpable, como la receta para el futuro, el neoliberalismo, me parecen discutibles. El peligro es eliminar toda intervención estatal, buena y mala, corriendo el riesgo de un costo 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. Pasemos entonces a analizar más en detalle la simplista afirmación relativa al desastroso historial pasado del desarrollo. El análisis de las tendencias históricas a largo plazo nos brinda una visión mucho más compleja, tanto entre periodos históricos como entre los distintos países.

El Estado y el desarrollo: un reevaluación.

Debemos comenzar con la evolución de la economía mundial como un todo, enfoque que es de suma importancia pero que generalmente está ausente al juzgar los comportamientos y las políticas de desarrollo individuales de los países¹⁴. Después de la interrupción del comercio, el financiamiento y las inversiones internacionales que prevalecieron en las relaciones económicas internacionales en los primeros años del período de posguerra, no puede dejar de sorprender cuán favorable llegó a ser el espectro económico global en los años cincuenta y sesenta en prácticamente todos sus aspectos cruciales: una tasa global excepcionalmente rápida de expansión sostenida de la economía mundial, un crecimiento más rápido aún del comercio internacional, una reducción considerable del proteccionismo, mayores recursos públicos internacionales, tanto multilaterales como bilaterales, sustancial cooperación y asistencia técnica internacional, inversión directa privada reducida, pero en aumento, con la emergencia de la corporación multinacional, y tasas de interés muy bajas. La excepción la constituyó el financiamiento privado internacional, que no se reanimó ni cobró impulso,

¹⁴ R. Prebisch *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. (New York: United Nations, 1950) y Peter Drucker "The Changed World Economy", *Foreign Affairs*, 1986, Spring.

por lo menos en lo que respecta al mundo en desarrollo, hasta los años setenta.

El contraste entre esta visión global de la posguerra con la década de los ochenta es realmente notable, como se evidencia en el Cuadro 3. Algunas de las variables antes mencionadas perdieron su positivo impulso e influencia o pasaron a ser abiertamente negativas, como es el caso del reducido crecimiento global del PIB y del comercio internacional, la elevación desmesurada de las tasas de interés, el creciente proteccionismo en los principales mercados mundiales, los poco favorables términos de intercambio comercial para los productos básicos, la negativa actitud hacia la cooperación internacional y la proliferación de diversas condicionalidades. Como es bien sabido, esta situación se hizo particularmente grave para la mayoría de los países del mundo en desarrollo y varios países del bloque socialista después que estalló la Crisis de la Deuda en 1982. La única variable que mejoró considerablemente y se expandió en forma muy rápida fue la inversión extranjera directa, pero en forma sumamente concentrada entre las naciones industrializadas.

Estudiando los antecedentes del crecimiento a largo plazo del período de la posguerra por regiones y países individuales, la aguda división en dos subperíodos, antes y después de la mitad de la década de los setenta, es claramente evidente, y muestra algunos contrastes interesantes (cuadro 4). En el primer período, el crecimiento económico alcanzó prácticamente en todas partes una velocidad que no tenía precedentes históricos; en muchos países se excedió la tasa de crecimiento anual de 6% y fueron muy pocos los que crecieron en menos de 4%, y todas las regiones y la mayor parte de los países convergieron hacia la tasa promedio de 5.1% que se registró en los 32 países en estudio. A partir de mediados de la década de los setenta, la tasa de crecimiento se redujo a aproximadamente la mitad: de un promedio de 4,9% a 2,4% en los países de la OCDE, de 5,2% a 2,9% en América Latina y de 5,0% a 2,1% en la URSS. Se aprecia también una considerable convergencia en este estancamiento relativo. La excepción notable es Asia, donde la tasa promedio de crecimiento de 5,4% en el período 1950-73 aumentó al 5,9%. Retomaré más adelante esta significativa discrepancia.

En lo que se refiere al rol del Estado, el villano según la sapiencia convencional, es interesante examinar el comportamiento del crecimiento de los distintos países durante este período, en el cual, según se recordará, el Estado desempeñó un papel principal. Revisando nuevamente el Cuadro 4, se puede apreciar que la URSS socialista y varios países latinoamericanos, donde el Estado —aunque en formas muy distintas— jugó un papel tan importante, en la práctica crecieron algo más rápido que el promedio de los países de

la OCDE en el período 1950-73. Aún más, el Japón creció a una tasa increíble de 9% y los países de la Europa continental entre 4% y 6%, en tanto que la economía estadounidense, en que la intervención del Estado en la economía era de lejos la más débil, sólo creció 3,7%. En lo que se refiere a Asia, los críticos y defensores de la "verdad del mercado" sustentan sus opiniones en el fenomenal crecimiento de los NICs asiáticos. Con frecuencia se considera a Hong-Kong y Singapur como éxitos del mercado, pero habría que tomar en cuenta la naturaleza muy especial de sus economías de "ciudad-estado" íntimamente integradas en áreas económicas mayores. A Corea del Sur y Taiwán se les menciona en cambio como casos exitosos de intervencionismo estatal.

Las condiciones sociales promedio expresadas en indicadores tales como expectativa de vida, mortalidad infantil, alfabetización, etc., también mejoraron sustancialmente durante el período de posguerra (Cuadro 5). "Los países en desarrollo redujeron la mortalidad infantil en promedio de cerca de 200 muertes por 1.000 nacidos vivos a alrededor de 80 en cuatro décadas (1950-1988), un logro que tomó a los países industriales casi un siglo"¹⁵. La cantidad relativa de familias que vivían en condiciones de pobreza en América Latina declinó sustancialmente durante el período de posguerra, de 51% en 1960 a 35% en 1980, año en el cual comenzó a aumentar nuevamente hasta llegar a 37% en 1986 como consecuencia de la Crisis de la Deuda y las consiguientes políticas de ajuste y de reestructuración. La pobreza absoluta siguió un camino similar, con una brusca baja de 26% a 15% entre 1960 y 1980 para subir nuevamente a 17% en 1986¹⁶.

Aunque resulte extraño a la luz de su situación actual, lo dicho anteriormente vale también para el caso de las economías de planificación centralizada de la Europa Oriental y la URSS. Por una parte, como se ha mostrado anteriormente, el crecimiento económico fue similarmente rápido y por lo menos *hasta la década de 1970* no mostró la enorme desigualdad y generalizada pobreza del mundo capitalista subdesarrollado. Por lo demás, estas economías no pueden haber sido tan calamitosas como ahora se sostiene si sus muy atrasadas condiciones de vida en el período de la preguerra alcanzaron en los años setenta niveles que en algunos casos no se alejaban demasiado de los niveles de países como España y Portu-

¹⁵ United Nations Development Programme *Human Development Report 1990*. (New York and Oxford: University Press, 1990), p. 2.

¹⁶ V. Tokman "Pobreza y Homogeneización social: Tareas para los 90"., *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*. Madrid, enero de 1991.

gal. Por otra parte, la mayoría de los países del ex bloque soviético se clasifican dentro del grupo de los de "Elevado Desarrollo Humano", medido por el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (cuadro 5). El caso de Cuba también merece mencionarse. Su rápido crecimiento económico y, especialmente, las sustanciales mejoras sociales que tuvieron lugar, *hasta mediados de los años ochenta*, contrastan en forma dramática con el resto de América Latina.

En vista de lo anterior, 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 industrialización protegida, las teorías de Rosenstein-Rodan cum Nurkse y Hirschman sobre planes de inversión y desarrollo equilibrado o desequilibrado, la teoría de Schultz del desarrollo de los recursos humanos, etc., constituyeron, al parecer, influencias más bien exitosas en el período de expansión de la posguerra.

A decir verdad, también es cierto que se produjo una tremenda brecha entre las expectativas y la realidad porque, a pesar de los éxitos descritos anteriormente, hubo también muchísima desilusión: el progreso social, sectorial y espacial fue muy desigual; las desigualdades, el subempleo y la pobreza, aunque reducidos, se mantuvieron, en tanto que aparecía una nueva y hasta entonces ignorada calamidad —la degradación del medio ambiente— que creció en forma exponencial.

Creo, en consecuencia, que la actual 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 ideologización. Es, en general, injustificada, muy exagerada y requiere de una reconsideración seria. Afortunadamente, esto comienza a ser reconocido aun en círculos académicos norteamericanos.

"En este artículo se sostiene que a la luz de los nuevos desarrollos en los campos de la organización industrial, la economía internacional y la teoría del crecimiento, la antigua economía del desarrollo parece ahora mucho más sensata de lo que parecía ser durante la "contra-revolución" que criticaba los modelos de desarrollo intervencionistas.... Así, el presente documento llama a una "contra-contra-revolución" que restablezca las orientaciones principales que caracterizaron a la economía del desarrollo antes de 1960"¹⁷.

¹⁷ P. Krugman "Toward a Counter - Counter Revolution in Development Theory", World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington, 1992.

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. Sobre todo porque se sostuvieron milagrosamente en esa senda durante la debacle posterior a la segunda mitad de los años setenta, cuando todo el resto del mundo se tambaleaba como consecuencia de las sacudidas del petróleo y de la "Reaganomics", y se derrumbaba con la crisis de la deuda o se asfixiaba bajo la planificación centralizada. Este comportamiento excepcional fue atribuido a que habrían adherido al paradigma neoliberal, lo que elevó su prestigio más allá de cualquier duda razonable. Cuando me refiero al paradigma neoliberal quiero decir 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 (el "casi" se debe a que el Estado tendría que hacer algo respecto de la extrema pobreza). Creen también que en la mayoría de los casos las fallas del mercado son consecuencia de las políticas gubernamentales, y que los costos de una 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", pero no deberían ir más allá que eso. Hay que reconocer que ésta no es la opinión que tienen otros neoclásicos quienes, a diferencia de los anteriores, hacen una distinción más clara entre el equilibrio a corto plazo y el desarrollo a largo plazo, introduciendo un conjunto de variables en los temas relativos al crecimiento que son más complejas que las usadas para una asignación de recursos óptima.

No me parece sin embargo aceptable intentar buscar un apoyo empírico a las opiniones neoliberales en la experiencia de los NICs asiáticos. Estos países han ido bastante más allá de los estrictos límites a la intervención gubernamental impuestos por el neoliberalismo y también por el neoclasicismo más convencional. Incluso los mismos neoliberales admiten que los gobiernos han tenido una "gran participación" en las economías de todos los países del Este Asiático¹⁹. Creo que gran parte de esta confusión nace del dilema,

en gran medida falso, que se ha planteado entre las políticas de sustitución de importaciones y las orientadas a las exportaciones como estrategias de desarrollo alternativas. 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 importaciones¹⁹, y se ha atribuido, *erróneamente*, a una inexistente postura de abstinencia y neutralidad en la acción estatal.

Una de las muchas interrogantes interesantes que no se han analizado suficientemente en este sentido es por qué los NICs asiáticos siguieron creciendo durante y después del período de estancamiento y turbulencias que se inauguró con el primer "shock" del petróleo, mientras las economías latinoamericanas que también iniciaron moderados programas de Reforma Económica a mediados de los años sesenta y siguieron también creciendo en forma sustancial a través de los años setenta, se derrumbaron con la crisis de la deuda en 1982 (véase nuevamente el cuadro 4).

Me parece que algunos de los antecedentes principales son los siguientes. 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 cincuenta, en algunos países latinoamericanos la industrialización se remonta a casi un siglo antes y las políticas deliberadas de industrialización a los años treinta. Por otra parte, estos países carecían de una base de recursos naturales suficientemente aventajada como para desarrollar una actividad importante de exportación de productos básicos. No adquirieron, en consecuencia, un mercado interno derivado de la actividad exportadora que pudiese permitir una sustitución de importaciones importante, ni podían tampoco captar y redistribuir los excedentes del sector exportador para financiar políticas de industrialización, modernización y de carácter social, sin la necesidad de crear un sistema fiscal efectivo, como fue el caso en América Latina. Después que se redu-

¹⁸ A. Amsden *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. (New York and Oxford: Oxford University Press, 1989); C. Bradford "The East Asian Development Experience". En: E. Grilli y D. Salvatore (Ed.) *Handbook of Economic Development* (en prensa) y R. Wade *Governing the Market; Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. (Princeton: Princeton University Press, 1990).

¹⁹ R. Wade "East Asias' Economic Success: Conflicting Evidence. Perspectives, Partial Insight, Shaky Evidence", *World Politics*. Vol. 44, N° 2, p. 273.

²⁰ G. Gereffi y Wyman (eds.) *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. (Princeton: Princeton University Press).

jo la ayuda norteamericana, no tuvieron más alternativa que embarcarse, a la mayor brevedad posible, en un esfuerzo máximo de ahorro, inversión, industrialización y exportación. Mientras tanto los países latinoamericanos pudieron seguir dependiendo para sus ingresos fiscales y de divisas, aunque en forma crecientemente precaria, de los retornos cada vez más escasos de las exportaciones de productos básicos, complementados en la segunda mitad de los años setenta con un fuerte endeudamiento externo.

La localización geográfica constituye otro elemento importante. Su situación geopolítica indudablemente tuvo una gran trascendencia, particularmente en los casos de Corea y Taiwán, amenazados por vecinos comunistas. Otro elemento importante que colabora en la iniciación y continuación del "boom" de las exportaciones de estos países es el hecho que 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 la economía mundial y la catastrófica caída de los términos del intercambio que afectó a otras regiones del Tercer Mundo en las décadas pasadas. Finalmente, y lo que es más importante para el tema que nos interesa, en lo que se refiere a las estrategias y políticas de desarrollo a largo plazo, los NICs han tendido a seguir el modelo japonés y no el neoliberal.

Finalmente, como estos países carecieron históricamente de acceso fácil a excedentes financieros generados por exportaciones de productos básicos, 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. Por consiguiente, cuando los préstamos extranjeros crecieron, se utilizaron para aumentar la inversión, el crecimiento y las exportaciones, y en la medida que esto se lograba fueron siendo reemplazados por el ahorro nacional. Además, una proporción mucho más elevada de su endeudamiento externo fue con gobiernos e instituciones internacionales a tasas subsidiadas y fijas, y una bastante menor con bancos comerciales a tasas fluctuantes. 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 en vista de los insignificantes compromisos financieros en materia de seguridad social y esquemas de apoyo a los ingresos agrícolas, y de la represión de la actividad sindical.

Es imposible ahondar más en los muchos aspectos relevantes que presenta un tema tan vasto en este ensayo. Solamente me he referido a algunos aspectos que generalmente no se tocan en la discusión económica. En cualquier caso, creo que la unilateral in-

interpretación neoliberal que se ha dado al éxito asiático ha sido cuestionada seriamente y se encuentra bastante desacreditada.

¿Un nuevo papel para el Estado en el desarrollo?

Tal como se mencionó anteriormente, una de las consecuencias de la crisis del capitalismo en el período entreguerras fue la emergencia del Estado, en todo el mundo, incluyendo la arena internacional, como el actor económico institucional más poderoso. Como también hemos traído a colación, esto tuvo efectos más bien positivos sobre el desarrollo durante el período de posguerra hasta mediados de los años setenta. Existe, en consecuencia, una urgente necesidad de una visión menos ideológica del rol del Estado en ese período que la que se impone actualmente. Se requiere una revisión crítica más objetiva tanto para revalorizar el rol positivo del Estado durante esa etapa histórica como para analizar las razones de su declinación o incluso del cambio total experimentado en la década pasada. El rol del Estado pareciera haber atravesado un ciclo de etapas de rendimientos crecientes para pasar después a otra de rendimientos decrecientes. En la primera se considera al Estado como la solución en tiempos de crisis, mientras ahora se le considera la propia causa de la crisis. Este es un cambio de opinión muy interesante que merece algunos comentarios.

Hay una cantidad de argumentos de diversa índole y desde diferentes perspectivas que ayudan a explicar la creciente actitud crítica frente al Estado. En la esfera económica, una intervención cada vez mayor y menos justificada en el funcionamiento de los mercados, fue dificultando su indispensable función complementaria (a la del Estado) en la asignación de los recursos productivos, con efectos cada vez más negativos en su correcta utilización, eficiencia, productividad, competitividad y crecimiento. En lo que concierne a los aspectos financieros, la sed insaciable de ingresos fiscales derivados de un mayor rol del Estado, se enfrentaba con dificultades políticas para imponer y cobrar impuestos, lo que se traducía en mayores déficit, presiones inflacionarias, demandas salariales y declinación de la rentabilidad, la inversión y los incentivos al trabajo en el sector privado. En el caso de los países subdesarrollados especializados en las exportaciones de productos básicos, los ingresos "fáciles" por concepto de recaudaciones de impuestos e ingresos de divisas provenientes de esa fuente experimentaron una contracción en términos relativos (y a veces absolutos) mientras el sector público y las necesidades de importación crecían a un ritmo mucho más rápido que los ingresos derivados del sector exportador de productos básicos, enfrentando a las élites gobernantes con la grave

y difícil tarea política de establecer un sistema tributario efectivo y promover las exportaciones: esto pudo postergarse durante los años setenta ya que se disponía de préstamos extranjeros abundantes y baratos, pero inevitablemente hubo que hacerle frente después de la crisis de la deuda²¹. Desde un punto de vista institucional, la excesiva burocratización, el creciente abuso administrativo, las excesivas interferencias en la vida privada y en el control de las actividades económicas, con cada vez mayor arbitrariedad, rigidez, incompetencia y corrupción, hicieron crecientemente insoportable la desmesurada presencia estatal. A nivel socioeconómico, se acentuaba el conflicto entre el pesado y rígido aparato estatal y las aspiraciones ciudadanas a mayor participación, descentralización y más libertad para las organizaciones individuales y sociales. Además, en lo que se refiere a las relaciones internacionales, se manifestaba un creciente desequilibrio entre los procesos de transnacionalización de los sistemas económicos y financieros y de la vida cultural y social y los intentos del estado nacional de regularlos. Todos estos procesos contradictorios contribuyeron fuertemente a cuestionar la legitimidad política del Estado.

Parece importante reordenar los antecedentes históricos respecto del rol del Estado y de la experiencia del desarrollo en términos más generales. En esta era caracterizada por una creencia más bien ingenua en el *laissez-faire*, es de crucial importancia distinguir lo bueno de lo malo en esa experiencia, en vez de condenarlo y enterrarlo como un todo bajo el manto ideológico imperante. Se requiere con urgencia una investigación menos sesgada acerca de las experiencias comparativas del desarrollo, no sólo por razones teóricas sino que también por razones de política más urgentes y prácticas. Algunos experimentos neoliberales recientes parecen haber tenido consecuencias gravemente negativas en materia de concentración de la riqueza y los ingresos, la desigualdad, la pobreza, el desempleo y subempleo, la decadencia de amplias zonas urbanas, el abuso del medio ambiente, la amenaza a las instituciones democráticas, etc., sin haber alcanzado las espectaculares cifras de crecimiento del período de posguerra. De ser así, necesitamos urgentemente una alternativa —o a lo menos sólidas calificaciones— al simplista menú actual de privatización, desregulación y liberalización como el antídoto ideal al estatismo del período anterior. Confiar totalmente en el dinamismo del sector privado dando un marco neutral de regulación institucional sin recurrir a ninguna estrategia

²¹ S. Griffith y O. Sunkel *The Latin America Debt and Development Crises; The End of an Illusion*. (Oxford: Clarendon Press, 1986).

ni directriz básica en materia de desarrollo pareciera poco aconsejable.

El "mito neoliberal" derivado de la experiencia asiática y contrastado posteriormente con el mito del "fracaso del desarrollo del pasado" de otras regiones se ha basado, en mi opinión, en un diagnóstico falso y colocado fuera de su contexto histórico. Una confusión entre la evidencia más bien positiva del período de posguerra hasta mediados de los años setenta y los deprimentes resultados de los años ochenta, que sufrieron la fuerte influencia negativa de condiciones internacionales que habían experimentado cambios dramáticos. Además, sin una consideración adecuada de las especiales circunstancias geopolíticas y la considerable intervención estatal que predominó en la mayoría de los países asiáticos. La falta de una adecuada perspectiva histórica eclipsa el hecho que el colapso del desarrollo en el pasado reciente en todas las regiones, excepto Asia, no es un problema de todo el período de posguerra sino de la década pasada. Es cierto que estas regiones experimentaron serios problemas de desarrollo a partir de los años sesenta, pero media un abismo entre ello y lo que vino después del primer y segundo "shock" del petróleo, la crisis de la deuda de 1982 y sus devastadoras secuelas, y las políticas de ajuste y reestructuración de los años ochenta.

Los dos primeros de estos trascendentales sucesos contribuyeron en forma decisiva al proceso de transnacionalización del sistema financiero y esto, a su vez, al predominio del capital financiero sobre el productivo. Contribuyó también a reforzar el neoconservantismo y el monetarismo y a montar el escenario para un fuerte endeudamiento externo a través de políticas de desregulación y liberalización. A la larga, también condujo a políticas que generaron recesión, tasas de interés excepcionalmente altas y precios muy bajos de los productos básicos y, por ende, a la crisis de la deuda, con la excepción ya mencionada de los asiáticos que fueron muchísimo más cautos. La aplicación del menú ajuste-reestructuración y el continuado servicio de la deuda revirtieron en forma dramática, de positivos a fuertemente negativos, los flujos financieros externos netos. Esto condujo a la recesión, el desempleo, bajos salarios, pobreza y el colapso de la inversión y los recursos públicos, seguidos por una inflación galopante.

¿Es esta dramática realidad socioeconómica que enfrentan la mayor parte de los países del Tercer Mundo la consecuencia directa de las políticas internas de desarrollo de los años cincuenta y sesenta? ¿O es más bien, por lo menos en alguna medida importante, consecuencia de los graves remezones externos de los años setenta, de las profundas transformaciones en la estructura y dinámica de

una economía mundial globalizada, y de la naturaleza y arrollador poder financiero e institucional de las doctrinas económicas neoliberales? ¿O es acaso una combinación de ambos?

Me permito sugerir que estos remezones y cambios intensificaron y agravaron los defectos de la positiva etapa inicial. Más aun, las políticas con las que las élites de la mayoría de los países en desarrollo respondieron a los remezones externos y las nuevas condiciones (nuevamente, exceptuando a Asia) fueron impresionantemente ineptas tanto cuando se encontraban en la cima del “boom” de la deuda como cuando se derrumbaban bajo su carga. La visión histórica global de este período se me aparece como una interrupción prematura de procesos de desarrollo vigorosos, pero imperfectos. Necesitaban y debían haber sido corregidos en la década de 1970. Se intentaron llevar a cabo correcciones adecuadas en ciertas instancias, pero no con el vigor y la persistencia necesarios para lograr el éxito, como en el caso de los NICs, los países de la ASEAN y China.

En la mayoría de los países se abandonaron los esfuerzos destinados a reorientar sus estrategias de desarrollo, influenciados por la permisividad y miopía financiera estimulada a nivel nacional e internacional por las políticas neoliberales de liberalización y desregulación. La falta de experiencia profesional y la irresponsabilidad de los bancos estadounidenses, que aumentaron temerariamente sus préstamos a los países en desarrollo, unido a los intereses de las élites protegidas y cada vez más transnacionalizadas de estos últimos, condujeron al despilfarro de recursos financieros de una abundancia sin precedentes que podrían haber sido usados para corregir los problemas acumulados del desarrollo económico y social a fines de los años sesenta. En este sentido, la así llamada “década perdida” no fue la de los ochenta, sino más bien la de los setenta, en la que coincidieron una aguda necesidad de ajuste y reestructuración con recursos en abundancia para llevarlos a cabo. Y la oportunidad también estuvo ahí, como lo evidencia el crecimiento de los NICs asiáticos que se basó, en gran parte, en la canalización de la inversión y la expansión exportadora hacia la revolución de la microelectrónica y los semiconductores. Esta oportunidad es la que algunos países asiáticos entendieron y aprovecharon, y que pasó desapercibida para América Latina, los países socialistas del bloque soviético y África.

Entender este proceso histórico y las nuevas circunstancias internas así como el renovado contexto internacional, y las relaciones entre ambos —actualmente y en el futuro— es de primerísima importancia. Esto es particularmente relevante debido a las implicaciones que tiene la naturaleza altamente transnacionalizada de la

economía y sociedad mundiales, a los profundos cambios que se producen en la tecnología, a la reorganización institucional y geopolítica de las relaciones internacionales en torno a las principales áreas económicas emergentes, y a las condiciones radicalmente nuevas del desarrollo mundial que plantea el medio ambiente. Todo esto y mucho más tendrá que ser enfrentado, explícita o implícitamente, por la Reforma Económica.

Los casos de éxito se dan en aquellos países que han sido capaces de organizar un capitalismo administrado en forma cooperativa o corporativa, tales como Alemania, Austria, Japón, Corea, Taiwán²².

"El nuevo intervencionismo busca guiar el mercado, no reemplazarlo. 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 industrias seleccionadas. Estas intervenciones necesitan estar basadas en un plan para estructurar con el tiempo el patrón de comercio exterior e industrial a que se aspira, y este plan debe estar sujeto a la retroalimentación del mercado...Es decir... la ayuda... queda condicionada al cumplimiento de las metas propuestas"²³.

La naturaleza de la interface gobierno-sector privado-financiamiento es crucial para producir estrategias nacionales de penetración de mercado. Esto es totalmente diferente del modelo neoliberal individualista seguido por las economías estadounidense o del Reino Unido, que es el que impera en la profesión de la economía e inspira los programas de Reforma Económica en todas partes (véase de nuevo el Anexo A).

Reforma Económica, Democracia y el Estado.

Existe otro formidable tema que también tiene que ser parte de las discusiones sobre la Reforma Económica. Ya me he referido a los temas de la participación social, descentralización, movimientos sociales, fortalecimiento de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales como un desafío al viejo Estado. Pero este auge de la sociedad y organización civiles plantea también un reto al nuevo Estado. Un campo amplio y complejo que me parece tiene que ver en su esencia con lo que yo denominaría la "ampliación y profundización" de la democracia, un área en la cual las exitosas

²² S. Ostry, op. cit.

²³ R. Wade "State and market revisited. How interventionist should third - world government be?" *The Economist*, April 4, 1992, p. 77.

economías asiáticas han estado muy lejos de alcanzar resultados aceptables. Una manera de interpretar el actual periodo histórico de transición, antes descrito, sería reconocer que se ha sacrificado el desarrollo por el crecimiento, y contrastar “la irracionalidad del capitalismo con la inviabilidad del socialismo”²⁴.

¿Cómo impregnar el capitalismo con las inquietudes públicas y sociales del socialismo sin espantar al empresariado capitalista, evitando al mismo tiempo el autoritarismo burocrático militarizado de derecha o de izquierda y luchando por mayores libertades individuales y sociales? ¿Cómo lograr una síntesis de la máquina capitalista de crecimiento con la preocupación socialista por mejorar las condiciones de las mayorías oprimidas, explotadas, marginadas y discriminadas? ¿Cómo evitar que el proceso hacia la integración transnacional y la presión por una mayor competitividad se traduzca en una ulterior desintegración nacional, económica, social y cultural? ¿Cómo proteger los bienes públicos del asalto privado, burocrático y tecnocrático, como es el caso del medio ambiente, los derechos humanos, la justicia, etc.?

Tal vez la hebra común de las inquietudes y propuestas en torno a estos temas es la búsqueda de una concepción más radical de la democracia. Una participación más estructurada y más amplia de la sociedad civil fortalecida: menos gigantismo estatal y empresarial y un control social más estrecho sobre ambos ejercido por una cadena reforzada y un tejido más denso de organizaciones ciudadanas de carácter privado para cumplir funciones públicas y para representar, en particular, a los grupos y sectores más débiles de la sociedad. Una consecuencia inmediata es un mayor apoyo a la construcción y reforma de la institucionalidad y organización política, por y para la sociedad civil, lo que lleva directamente al tema emergente de la gobernabilidad. Otra es que los países desarrollados debieran apoyar a los países en desarrollo comprometidos con la democracia con un mayor acceso a sus mercados, un menor servicio de la deuda, un mayor acceso a la tecnología, en lugar de imponer condicionalidades neoliberales.

La otra implicación es una reconsideración del papel del Estado. Plantear el debate en términos de más o menos Estado es perder de vista los temas reales. Es claro que el Estado tiene que cumplir ciertas funciones básicas para hacer posible el funcionamiento del mercado. El punto es clarificar qué funciona y qué no funciona.

²⁴ A. Przeworski, “La irracionalidad del capitalismo y la inviabilidad del socialismo”. *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, Madrid, N° 18, julio-diciembre, 1990.

Además, la teoría neoclásica ha aceptado también que el Estado debe realizar ciertas funciones en los casos de fallas del mercado. Por otra parte, la mayor parte de los economistas reconoce que los países en desarrollo poseen características especiales que se desvían o contradicen con algunos supuestos de la economía neoclásica, justificándose en consecuencia ciertas intervenciones gubernamentales para estimular el desarrollo, siempre que el aparato estatal esté mínimamente capacitado para ello. Obviamente éstas no pueden ser de la misma naturaleza que las que se practicaron en el periodo anterior, aunque sólo sea porque, en parte debido a ello, las condiciones han cambiado considerablemente. Pero el desarrollo exige que el Estado cumpla ciertas funciones de regulación de los mercados, algunas tareas de coordinación estratégica y de orientación a mediano y largo plazo, en estrecha interacción con el sector privado. Incluso puede tener que entrar a veces en la esfera de la producción en el entendido que estas intervenciones son temporales y dependen del logro de objetivos preestablecidos, de manera que cuando emerjan grupos privados competentes se puedan hacer cargo y dejar el espacio para que la acción del Estado se desplace hacia otras áreas que requieran su participación. En suma, lo que se requiere es montar un proceso dialéctico, en que Estado y sector privado se refuercen mutuamente. Sus características dependerán de las circunstancias concretas de cada caso.

La misma estrategia debería seguirse con las Corporaciones Transnacionales de forma que los productores nacionales puedan asociarse con ellas y eventualmente buscar mayor independencia o autonomía en la medida que su proceso de aprendizaje y crecimiento madure y les dé la suficiente capacidad para hacerlo.

Estas y otras formas de transformación evolutiva del sector público son necesarias por razones prácticas, no ideológicas, para enfrentar las nuevas condiciones imperantes actualmente; la importancia crítica del conocimiento y la educación, las nuevas características y la rápida evolución de la tecnología, la reorganización del proceso laboral, de la organización de la empresa y de las relaciones laborales, la creciente conciencia y restricciones ambientales, la mayor competitividad en la economía mundial, el avanzado grado de transnacionalización e interconexión global, la creciente desigualdad interna y entre países, la aspiración universal de tener sociedades democráticas, lo que exige promover mayor igualdad de oportunidades a los ciudadanos.

La postura neoliberal tenderá a ser que las fallas del Estado son tan graves que aun si existiesen aquellas fallas del mercado y exigencias de desarrollo señaladas anteriormente, será preferible soportarlas antes que hacer intervenir al Estado, ya que los resulta-

dos de la curación serán inevitablemente peores que las consecuencias de la enfermedad. Y de todas maneras, desde su punto de vista, la intervención gubernamental no es necesaria para el desarrollo.

Esta posición no parece ser aceptable. La historia reciente la desmiente en por lo menos dos sentidos. Primero, los resultados de los países que han optado por esta postura —los Estados Unidos, el Reino Unido, Nueva Zelanda y Chile son, quizás, los ejemplos más extremos— son más bien pobres en términos del crecimiento y lamentables en términos de justicia social y medio ambiente. En segundo lugar, hay muchos casos de activismo gubernamental —varios países europeos—, Japón, Corea, Taiwán y otros en Asia, y Costa Rica y Chile (desde que retornó a la democracia) en América Latina que han conseguido resultados positivos.

El problema entonces parece ser cómo lograr crear instituciones apropiadas capaces de adoptar políticas adecuadas en los momentos precisos y por los plazos correctos. No es posible refugiarse en la cómoda posición de reducir la intervención gubernamental a la mínima expresión, aceptando que es lo mejor que puede hacerse, una vez que se han logrado los equilibrios macroeconómicos. 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 inserción dinámica en la economía mundial. Todas estas exigencias implican la necesidad de determinadas estrategias, políticas y acciones estatales.

Los procesos de Reforma Económica en marcha en todo el mundo están creando una nueva estructura institucional, tanto nacional como internacional, que entrega respuestas de facto a estas interrogantes, sin que se esté tomando conciencia explícita de sus consecuencias. ¿Serán las correctas o estarán equivocadas? Sería bueno averiguarlo.

ANEXO

(The Journal of Commerce, page 1A, December 11, 1991.

WASHINGTON

Según fuentes de la banca, Japón está presionando al Banco Mundial para que modifique su estrategia de fomento al desarrollo económico en el Tercer Mundo, en una maniobra que podría llevar a un conflicto entre Tokio y los Estados Unidos.

Según estas fuentes, el enfoque japonés, que pone el énfasis en un mayor rol del Estado en la economía, constituye un desafío directo a la estrategia de economía de mercado, de orientación occidental, que preconizó el banco a fines de la década de los ochenta y que es defendida por los Estados Unidos.

El debate entre las dos superpotencias económicas no es meramente académico: lo que de ahí resulte será de gran importancia para determinar cómo distribuye el banco las decenas de miles de millones de dólares en préstamos cada año y a quién.

Según manifestaron funcionarios japoneses, en el pasado el banco le otorgó demasiada confianza a "los mecanismos de mercado" en un intento de ayudar al mundo en desarrollo confiando en forma excesiva en la desregulación y la liberalización.

A ese enfoque lo llamaron "ingenuo" y dijeron que se basaba en modelos occidentales pasados de moda que no consideran la exitosa estrategia empleada por el Japón y algunos de sus vecinos asiáticos en el desarrollo de sus respectivas economías.

"La experiencia asiática ha demostrado que aun cuando las estrategias de desarrollo exigen un saludable respeto por los mecanismos de mercado, no puede olvidarse el rol del gobierno", expresó Yasushi Mieno, gobernador del Banco del Japón, en la reunión anual del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional celebrada en octubre.

Los funcionarios japoneses opinaron que debería estimularse a los países en desarrollo a priorizar el desarrollo de ciertas industrias y que debería permitirseles proteger las "industrias nacientes" de la competencia extranjera hasta que éstas sean capaces de mantenerse por sí mismas.

Este es el enfoque que el Japón adoptó con gran éxito después de la Segunda Guerra Mundial cuando elevó sus industrias automovilística y del acero al nivel mundial.

Según un funcionario japonés, "los economistas del banco ponen

demasiado énfasis en la liberalización del comercio y no el suficiente en la importancia de una balanza de pagos sustentable”.

En su proceso de reconstrucción de los estragos de la guerra, Tokio recurrió también al Banco Japonés de Desarrollo, de propiedad estatal, para canalizar los créditos gubernamentales subsidiados hacia las compañías más pequeñas que de otra forma habrían tenido que pagar elevadísimas tasas de interés por los préstamos.

El Banco Mundial ha seguido una estrategia semejante en algunas naciones en desarrollo, pero los Estados Unidos han criticado este enfoque como antieconómico.

Japón está recomendando también cambios en el programa de préstamos de ajuste estructural del banco según el cual los países en desarrollo pueden pedir dinero prestado a cambio de la introducción de reformas económicas.

Los funcionarios japoneses sostuvieron que las condiciones de estos préstamos son demasiado uniformes y no toman suficientemente en cuenta las circunstancias individuales de cada país. Se quejaron también de que el banco ha utilizado los préstamos para presionar a los países en desarrollo hacia la implementación de cambios económicos más acelerados de lo que es políticamente factible.

El Japón ha hecho avances en su campaña para convencer al Banco Mundial que cambie su estrategia de desarrollo, dijeron estos funcionarios. Según uno de ellos: “Los principales ejecutivos del banco se están dando cuenta ahora de la importancia de este enfoque”.

Tal vez eso no sea sorprendente si se consideran las grandes sumas de dinero que Japón está desplazando hacia el mundo en desarrollo a través de co-financiamientos con el Banco Mundial.

Pero es posible que Japón encuentre mayores dificultades para convencer a los Estados Unidos respecto de su filosofía de desarrollo y esto podría implicar más confrontaciones entre los dos en el futuro.

CUADRO 1

Características del Crecimiento en las
Diferentes Etapas, 1870 - 1989
(promedio aritmético de cifras para los
países individuales)

Etapas	PIB	Tasas de crecimiento compuesto promedio anual			
		PIB por habitan- te	Stock de capital fijo bruto no re- sidencial tangible re- producibile*	Volumen de Ex- porta- ciones	Desem- pleo Prome- dio (% de la fuerza laboral)
1870-1913	2,5	1,4	3,4	3,9	4,5**
1913-50	2,0	1,2	2,0	1,0	7,5
1950-73	4,9	3,8	5,8	8,6	2,6
1973-89	2,6	2,1	4,2	4,7	5,7

* se refiere a seis países, el primer período es 1890-1913, el último es 1973-87

** Reino Unido y Estados Unidos, 1900-13

Fuente: A. Maddison, *Dinamic Forces in Capitalist Development A Long-Run Comparative View* (Oxford: Oxford University Press, 1991), pp. 118-119.

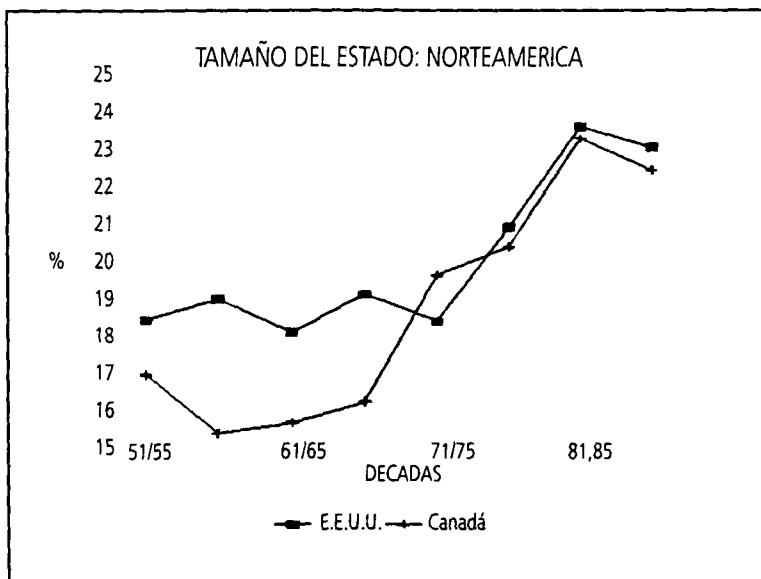
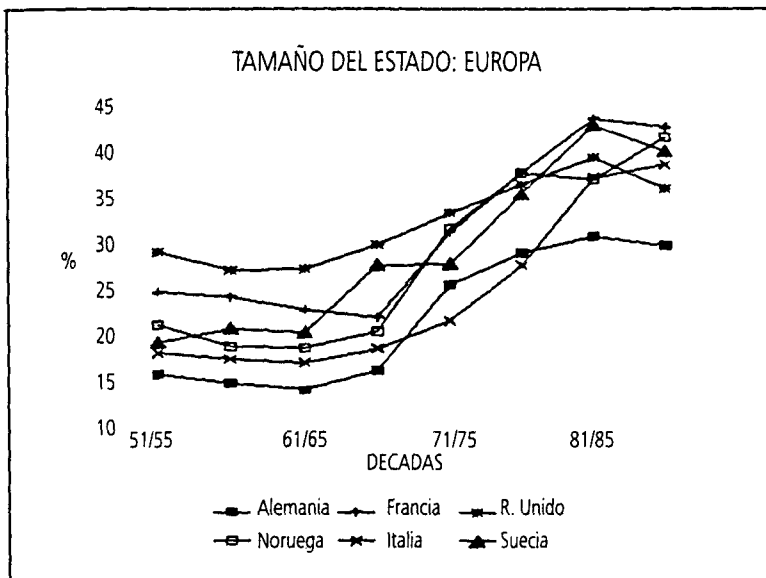
CUADRO 2
Indicadores del tamaño del Estado
(% Gasto/PIB)

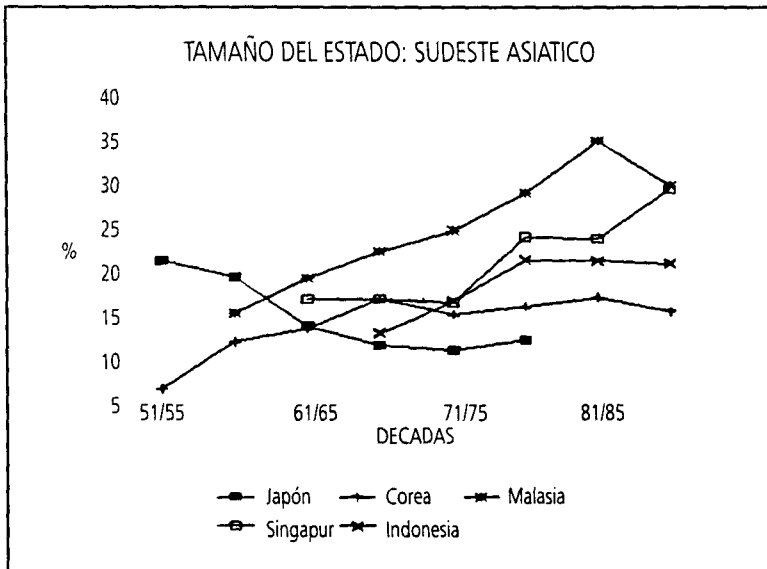
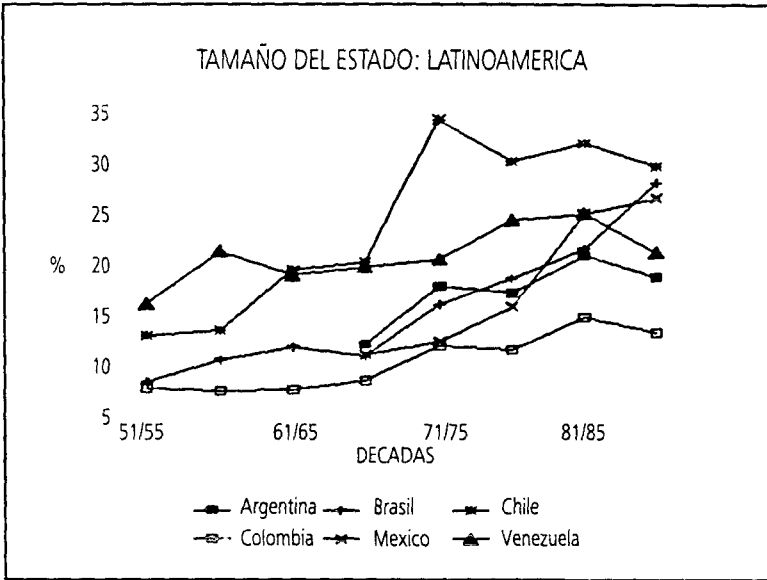
	37/ 40	41/ 45	46/ 50	51/ 55	56/ 60	61/ 65	66/ 70	71/ 75	76/ 80	81/ 85	86/ 90
PAISES INDUSTRIALIZADOS											
Alemania				15,4	14,4	13,7	16,0	25,8	29,5	31,3	30,3
Canadá	17,8	51,0	23,8	16,8	15,1	15,4	16,0	19,7	20,6	23,8	22,9
Francia				24,9	24,4	22,9	22,1	31,8	38,5	44,7	43,7
Italia				17,9	17,2	16,8	18,4	21,7	28,0	38,0	39,5
Noruega	15,3	59,7	28,4	21,1	18,6	18,5	20,4	32,2	38,5	37,7	42,6
Suecia		25,4	18,8	19,1	20,7	20,3	28,0	28,2	36,2	43,9	41,0
R. Unido	42,4	71,1	43,5	29,5	27,4	27,5	30,3	34,0	37,2	40,3	36,7
EEUU	11,8	35,5	20,6	18,4	19,0	18,0	19,2	18,4	21,2	24,2	23,6
SUDESTE ASIATICO											
Japón				21,6	19,7	14,1	12,0	11,4	13,7	18,1	16,8
Corea				7,0	12,3	13,8	17,1	15,4	16,3	17,3	15,8
Malasia					15,6	19,5	22,5	24,9	29,3	35,2	30,2
Singapur						17,2		16,8	24,2	24,1	29,7
Indonesia							13,3	16,9	21,6	21,5	21,2
AMERICA LATINA											
Argentina							12,5	18,1	17,5	21,1	19,0
Brasil				8,0	11,0	12,3	11,3	16,3	18,8	21,7	28,1
Chile				13,3	13,8	19,7	20,4	34,2	30,1	31,9	29,7
Colombia				8,2	7,9	8,1	9,0	12,4	11,9	15,1	13,5
México							11,5	12,7	16,1	25,1	26,6
Venezuela				16,4	21,5	19,1	19,9	20,6	24,5	25,1	21,4
OCEANIA											
Australia	10,9	41,5	29,1	23,6	21,6	21,7	22,8	20,1	25,0	26,4	27,1
Nva Zeland				32,4	31,1	27,9	27,6	29,4	36,0	41,0	44,2
AFRICA											
Egipto								59,6	48,6	48,1	41,6
Nigeria						7,3	10,4	9,7	13,5	12,7	21,9
Kenia						15,6	16,3	20,3	24,1	25,9	26,6
Zambia						26,6	29,5	34,4	32,9	34,3	38,1
Marruecos						20,3	22,0	26,1	36,5	33,8	28,4
Ghana						25,3	20,7	18,8	16,6	10,5	13,7

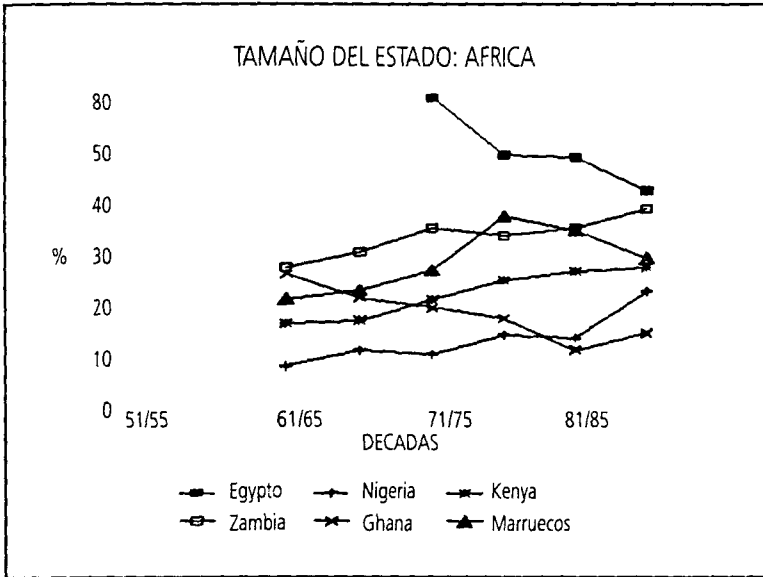
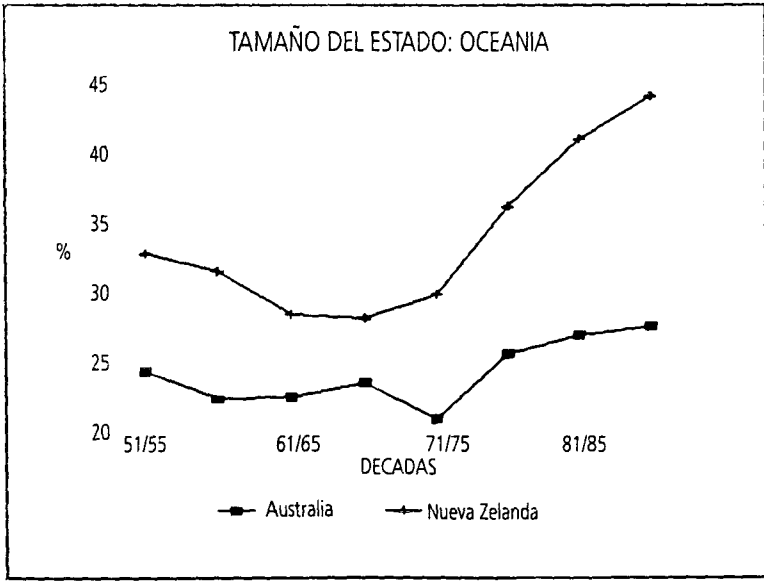
Fuente: Fondo Monetario Internacional

Nota 1: Los datos cubren las operaciones del gobierno central consolidado, es decir, operaciones del gobierno presupuestario central y operaciones de unidades extrapresupuestarias y fondos para la seguridad social.

Nota 2: Las medidas de los gastos comprenden todos los pagos no recuperables y no reembolsables por parte del gobierno, ya sea compensados o no compensados o para fines corrientes o de capital.







CUADRO 3

*Tendencias a largo plazo de la economía internacional
antes y después de los años 70*

	<i>Entre 1950 y 1970</i>	<i>Después de 1980</i>
Economía Mundial	Crecimiento excepcionalmente rápido y sostenido	Crecimiento lento e inestable
Comercio Internacional	Gran expansión	Crecimiento lento, inestabilidad
Relación de Intercambio	Relativamente baja y estable (con relación a los primeros años de la década del 50)	Grave deterioro (con relación a 1980)
Financiamiento público internacional	Aumento rápido y sostenido	Muy limitado
Inversión externa directa	Expansión rápida y sostenida	Fuerte aumento entre los países desarrollados, muy escasa para los países en desarrollo
Financiamiento privado	Expansión excepcional desde mediados de los años 1960	Escaso, decreciente y sustancial flujo negativo neto (servicio de la deuda)
Tasas de interés	Muy bajas	Muy altas durante la mayor parte de los años ochenta
Proteccionismo	Decreciente	Fuerte aumento
Cooperación internacional	Actitud muy favorable	Actitud muy negativa
Condicionalidad externa de la política económica	A corto plazo: FMI	A corto plazo: FMI y bancos internacionales, gobierno EE.UU. A largo plazo: Banco Mundial, gobierno EEUU

O. Sunkel, *Development from Within: Toward a Neo-Structuralist Approach for Latin America* (Boulder, Co: Lynne Rienner, 1993).

CUADRO 4

Crecimiento Real del PIB, 1900-87 Tasa promedio anual del crecimiento del PIB a precios constantes

	1900-13	1913-50	1955-73	1973-89
Australia	3,1	2,1	4,7	3,1
Austria	2,4	0,2	5,3	2,4
Bélgica	2,4	1,0	4,1	2,1
Canadá	6,3	3,1	5,1	3,6
Dinamarca	3,2	2,5	3,8	1,7
Finlandia	2,9	2,7	4,9	3,1
Francia	1,7	1,1	5,1	2,3
Alemania	3,0	1,3	5,9	2,1
Italia	2,8	1,4	5,5	2,9
Japón	2,5	2,2	9,3	3,9
Países Bajos	2,3	2,4	4,7	2,0
Noruega	2,7	2,9	4,1	4,0
Suecia	2,2	2,7	4,0	2,0
Suiza	2,6	2,6	4,5	1,3
Reino Unido	1,5	1,3	3,0	2,0
Estados Unidos	4,0	2,8	3,7	2,7
Promedio OCDE	2,9	2,0	4,9	2,6
Bangladesh	1,0	0,5	1,7	4,5
China	0,8	0,1	5,8	7,2
India	1,0	0,7	3,7	4,8
Indonesia	1,8	0,9	4,5	5,7
Pakistán	1,0	1,4	4,4	6,1
Filipinas	4,4	1,8	5,0	3,2
Corea del Sur	(2,0)	1,7	7,5	8,0
Taiwán	1,8	2,7	9,3	7,8
Tailandia	1,7	2,2	6,4	7,0
Promedio asiático	1,7	1,3	5,4	6,0
Argentina	6,4	3,0	3,8	0,3
Brasil	3,5	4,2	6,7	4,3
Chile	(3,4)	3,3	3,7	3,1
Colombia	(4,2)	3,8	5,2	4,0
México	2,6	2,6	6,4	3,5
Perú	(3,5)	2,8	5,4	1,2
Promedio A.Latina	3,9	3,3	5,2	2,7
Promedio países en desarrollo	2,6	2,1	5,3	4,7
URSS	3,5	2,7	5,0	1,9
Promedio 32 países	2,8	2,1	5,1	3,6

Fuente: A. Maddison, op.cit. Actualizado y con estimaciones adicionales para Corea del Sur, Taiwán, Tailandia y América Latina proporcionadas por A.A. Hofman, CEPAL.

Cuadro 5
Condiciones Sociales
TENDENCIAS DEL DESARROLLO HUMANO

INDICE DE DESARROLLO HUMANO	Expectativas de Vida	Tasa de Mortalidad bajo 5 años (por 1.000)			Pob. con acceso a agua potable (%)		Provisión Calorías Diarias (% de reque- rimientos)		Alfabetismo adultos (%)			PIB per cápita (US\$)	
		1960	1975	1987	1960	1988	1975	1985-87	1964-66	1984-86	1970	1985	1976
DESARROLLO HUMANO ALTO (1) 0,993-0,80068	71	73	67	27	--	--	121	123	--	--	4.350	9.250	
DESARROLLO HUMANO MEDIO (2) 0,796-0,51048	61	67	209	72	33	59	88	113	57	71	540	690	
excluyendo China	48	56	63	214	94	--	--	92	115	--	73	740	1.250
DESARROLLO HUMANO BAJO (3) 0,499-0,04842	49	55	285	170	31	48	89	95	29	41	180	300	
Excluyendo India	40	46	52	287	186	30	39	88	91	23	40	220	300

Países:

- (1) Japón, Canadá, Islandia, Suecia, Suiza, Noruega, EE.UU., Países Bajos, Australia, Francia, Reino Unido, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Nueva Zelandia, Bélgica, Austria, Italia, Luxemburgo, España, Israel, Barbados, Irlanda, Grecia, Hong Kong, Chipre, Checoslovaquia, Bahamas, Malta, Hungría, URSS, Uruguay, Bulgaria, Yugoslavia, Corea, Portugal, Singapur, Chile, Trinidad y Tobago, Costa Rica, Polonia, Brunei, Argentina, Venezuela, México, Antigua y Barbados, Mauricio, Kuwait, Albania, Katar, Bahrein, Malasia, Dominica.
- (2) Panamá, Surinam, Emiratos Arabes Unidos, Sudafrica, Rumanía, Jamaica, Brasil, Colombia, Cuba, Seychelles, Granada, St. Kitts & Nev., Tailandia, Belice, Santa Lucía, Arabia Saudí, Turquía, Fiji, República Arabe Siria, Paraguay, República Democrática de Corea, Sri Lanka, Libia, Ecuador, Perú, St. Vincent, República Dominicana, Samoa, China, Jordán, Filipinas, Nicaragua, Oman, Mongolia, Líbano, Guyana, Túnez, Irak, Irán, Maldives, El Salvador, Bostwana, Islas Salomón, Gabón.
- (3) Indonesia, Viet Nam, Honduras, Vanuatu, Algeria, Guatemala, Swazilandia, Namibia, Myanmar, Lesotho, Marruecos, Cabo Verde, Bolivia, Zimbabwe, Sao Tome & Príncipe, Kenia, Egipto, Congo, Madagascar, Papúa Nueva Guinea, Zambia, Camerún, Pakistán, Ghana, Costa de Marfil, India, Zaire, Haití, Comoros, Tanzania, Laos, Nigeria, Yemen, Togo, Liberia, Rwanda, Uganda, Senegal, Bangla Desh, Guinea Ecuatorial, Malawi, Burundi, Cambodia, Etiopía, República del África Central, Sudán, Bhutan, Nepal, Mozambique, Angola, Mauritania, Somalia, Benin, Guinea-Bissau, Chad, Djibouti, Burkina Faso, Nigeria, Mali, Afganistán, Guinea, Gambia, Sierra Leona.