

EL NEOLIBERALISMO Y EL DESARROLLO ECONOMICO, UNA VISION CRITICA

1. INTRODUCCION.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, la integración internacional y la transnacionalización se han generalizado. Ello ha planteado con mayor evidencia que anteriormente el estado de subdesarrollo en que se encuentran muchos de los países del mundo. Con este fondo factual, se ha generado abundante literatura para explicar esa situación de subdesarrollo y buscar políticas que permitan salir de ella.

Esta literatura se ocupa principalmente de experiencias políticas que recomendaban a los gobiernos aplicar determinadas "recetas" o incurrir en determinadas omisiones con el objeto de estimular un proceso de acumulación de capital y de crecimiento. Si bien en algunos casos se obtuvieron resultados positivos, la distancia entre los niveles de bienestar de los países subdesarrollados y los desarrollados se ha incrementado. De esta manera, se ha acentuado la desigualdad a nivel mundial. Los problemas de las crisis petroleras en los países no productores de petróleo, las políticas de préstamos internacionales y los acomodamientos de las economías subdesarrolladas han perjudicado apreciablemente a los países subdesarrollados.

Aunque en forma diferente según los países, se han ofrecido una gran cantidad de explicaciones de las causas del subdesarrollo, y se han propuesto variadas alternativas de política. En todas ellas, la preocupación permanente ha sido generar un flujo positivo de inversiones, que permita incrementar el capital existente.

Las experiencias prácticas están enmarcadas en un contexto en que el Estado es fuertemente intervencionista y donde, desde ciertas posiciones ideológicas, se lo responsabiliza por la solución del problema. Desde otras ópticas, se considera que el Estado no debe realizar ninguna tarea para solucionar la situación de subdesarrollo, sino que la acción del Estado en realidad inhibe y dificulta el desempeño del sector privado de la economía que es el auténtico responsable del desarrollo y el único que tiene posibilidades de conseguirlo.

Esta segunda óptica se encuadra claramente dentro del enfoque tradicional del liberalismo. Dentro de su amplitud ideológica y programática existen numerosas variantes e interpretaciones del fenómeno del subdesarrollo y de la política económica. Una de las líneas de pensamiento con esta inspiración liberal es la que se ha denominado en América Latina como "neoliberalismo". Posee la particularidad de enfatizar los aspectos financieros del desarrollo y la importancia de los agentes intermediarios financieros.

Esta línea de pensamiento fue desarrollada en los primeros años de la década de los 70. Tuvo aplicación práctica en la segunda mitad de esa década e influyó en la política económica argentina con posterioridad al año 1976. Pueden encontrarse elementos comunes en opciones de política económica aplicadas en otros países de América Latina. La presentación que se realiza en este trabajo es parcial, se destacan algunos de los elementos que se cree son importantes desde el punto de vista del desarrollo económico y está fuertemente influenciada por las ideas de McKinnon.

2. IDENTIFICACION DEL PROBLEMA.

Existe un amplio consenso en la identificación de los problemas fundamentales que aquejan a los países subdesarrollados. El problema considerado como más característico es el de la existencia de un bajo nivel de vida, el cual puede establecerse por medio de indicadores conocidos, tales como las altas tasas de mortalidad infantil, bajo nivel sanitario de la población, inexistencia de servicios públicos considerados esenciales, insuficiencia en la satisfacción de necesidades básicas, etc.

También se observa en los países subdesarrollados una fuerte desigualdad en la distribución de la riqueza y de los ingresos. Si bien tal situación no es estática y varía geográficamente, ella se refleja en la alta concentración de la propiedad y del capital, en la oligopolización de los mercados, etc. En general, suelen imputarse estos fenómenos a la insuficiencia de capital que se constituye en una característica fundamental en estos países.

Los países subdesarrollados adolecen de fuertes inestabilidades económicas, y también sociales y políticas; se forman en ellos, expectativas de imposible satisfacción, existe una clara y fuerte puja sectorial y habitualmente experimentan alta tasa de inflación. En general, son economías mixtas con un componente importante de la demanda total representado por el gasto público. También, en muchos casos, el estado representa un sector importante de la oferta global, por vía directa o mediante diferentes mecanismos de asociación y participación con el sector privado. Como característica moderna, los presupuestos estatales son deficitarios y el endeudamiento público es creciente.

Además, se observa déficit de inversión, desajustes de la oferta, déficit de balanza de pagos, escasa diversidad de productos de exportación, fuertes efectos de demostración en el perfil de la demanda interna, insuficiencia de puestos de trabajo particularmente para jóvenes que ingresan al mercado laboral, competencia interna escasa, fuerte tendencia a la oligopolización de los mercados, etc.

Estas economías, suelen calificarse como fragmentadas, por la existencia de mercados que no están interrelacionados, la existencia de economías duales, etc. La situación general configura un cuadro en todo opuesto al modelo teórico del multimercado y la sustituibilidad de los factores, característica de toda la construcción neoclásica.

Esta fragmentación da lugar a la coexistencia de tecnologías anticuadas y modernas, a la existencia de capital obsoleto y tecnológicamente avanzado, a la ausencia de eficiente especialización y falta de adiestramiento adecuado de la mano de obra; en lo que hace al rendimiento, se observan fuertes disparidades en la productividad y los precios de diferentes empresas.

No es sorprendente que en este contexto (donde los precios no son señales válidas de asignación y se carece de mecanismos autónomos que movilicen un proceso hacia el equilibrio en los mercados y la acumulación), se produzca un uso erróneo generalizado de los factores de producción y una distribución no óptima de los recursos.

3. LA PROPUESTA NEOLIBERAL.

El enfoque denominado "neoliberal", considera que la política adecuada para solucionar los problemas de los países subdesarrollados consiste en la aplicación de medidas que tiendan, en forma paulatina, a liberalizar el mercado financiero. Liberalizado este mercado, se generará un proceso de desarrollo del mismo, lo que posibilitará la solución de los problemas globales del subdesarrollo de los países.

El sector financiero está ubicado en el centro del análisis y juega un rol determinante en las posibilidades de desarrollo de las economías.

Según distintos autores pertenecientes al neoliberalismo, es posible que este lugar relevante sea compartido con otros sectores de la economía, pero ninguno deja de considerar el aspecto monetario y financiero como una de las claves vitales del éxito de las políticas de desarrollo. El proceso determinante es la monetización de la economía por cuanto ella es la que constituye la condición necesaria para la formación del ahorro privado; y el ahorro privado permite la aparición de fondos para inversión. De esta manera, se incrementa la dotación de capital en la economía y se pone en marcha el proceso de acumulación.

Se sostiene además, que el Estado debe restringir su participación en la economía, y fundamentalmente restringirla en el ámbito financiero, dando así lugar a la aparición y crecimiento de las entidades financieras privadas. Estas poseen no solo mayor eficiencia operativa, sino también desempeñan un rol más eficiente en la asignación de recursos. La actividad económica y financiera del Estado, ineficiente por naturaleza, se manifiesta en el ámbito monetario, en un excesivo crecimiento de la oferta monetaria y en una política equivocada en la asignación selectiva del crédito. Este fenómeno de mala administración financiera, que se considera como intrínseco del Estado, provoca como resultado final la existencia de mercados financieros con tramos operativos de tasa de interés negativa e insuficiencia de fondos prestables.

Esta tasa de interés negativa ocasiona la "fuga" del dinero; nadie desea poseerlo, se pretenden otros activos, y por lo tanto la economía se desmonetiza. Sin duda que la existencia de tasa de interés negativa, está suponiendo la presencia de inflación, la que se adjudica al incremento de la demanda de otros activos distintos del dinero, y que se vincula con el deseo de los agentes privados de "deshacerse" rápidamente y aún anticipadamente del signo monetario, existiendo entonces una especie de círculo vicioso en ese sentido.

Casi seguramente, cuando se instrumenta un programa de política económica de reducción del Estado y liberalización de los mercados, se verificarán bruscas aceleraciones en los precios, y particularmente en la tasa de interés. Por ello, los liberales preconizan políticas gradualistas que eviten fuertes oscilaciones, aún a costa de demorar la liberalización y permitir la presencia de ciertas regulaciones, si bien que temporariamente. Esta diferencia con otros enfoques de inspiración liberal que postulan políticas de shock de liberalización, es uno de los puntos que dan particularidad y diferenciación a esta línea de pensamiento.

4. FUNDAMENTOS DE LA POLITICA "NEOLIBERAL".

Las bases de los mecanismos que fundamentan las medidas de política preconizadas por los neoliberales para los países subdesarrollados, están inspiradas en el pensamiento liberal dentro del cual se desarrolló la ciencia económica, y en algunos aspectos dentro de la vertiente de inspiración keynesiana que modificó fuertemente la consideración del rol del dinero en la economía.

Los principios relevantes para el análisis que se refiere a la justificación de la política neoliberal, son los siguientes:

1\ "El estado no es un agente económico eficiente para determinar la asignación de recursos, particularmente en los países subdesarrollados".

Esta consideración del Estado, en realidad, también se extiende a los países desarrollados; se funda en los clásicos principios del liberalismo y propugna la limitación de las actividades del Estado al mínimo indispensable, dentro de las conocidas líneas del "Estado gendarme".

2\ "El sector privado es el verdadero y único válido 'motor' del desarrollo económico".

Todos los modelos clásicos y neoclásicos del crecimiento están planteados en términos de los agentes privados, en tanto y en cuanto sólo en ellos se considera la existencia de la racionalidad económica. Esta racionalidad va asociada a la búsqueda del máximo beneficio lo que posibilita la acumulación del capital; elementos éstos dependientes del uso del derecho de propiedad privada por parte de los agentes económicos. La consideración del mecanismo de desarrollo para los países hoy subdesarrollados, pasa también por la actividad de asignación e innovación de la actividad privada, actuando en libertad en la búsqueda del beneficio.

3\ "La causa fundamental del subdesarrollo de los países es la insuficiencia de capital que ellos padecen".

Si bien se reconoce que las instituciones existentes, la tecnología, la organización, el comportamiento de los agentes económicos y otros elementos pueden no corresponderse exactamente con los necesarios para el funcionamiento de una economía desarrollada; se cree que la falta de acumulación de capital provoca la presencia de todos estos problemas, los que desaparecerían si se logra éxito en conseguir tasas de inversión importantes.

4\ "El sector monetario de la economía afecta y determina el comportamiento del sector real".

Este principio representa una clara influencia friedmaniana en el análisis, y fundamentalmente indica que lo que ocurra en el ámbito monetario establece el comportamiento de las variables reales. En este enfoque, la existencia de desorden monetario (y a partir del monopolio de emisión estatal, siempre es imputable al Estado), obstaculiza iniciativas y/o respuestas positivas al desarrollo por parte del sector real de la economía.

5\ "Si la economía funciona dentro del esquema 'limitación máxima del Estado - libertad total de la iniciativa privada', el Estado tendrá ordenada sus finanzas, no existirá desorden monetario, y el funcionamiento del sector financiero privado determinará el precio del dinero (la tasa de interés). reflejo de la oferta y demanda y necesariamente positivo".

Este argumento, fundado en la más ortodoxa teoría económica, se refiere al hecho de que en condiciones de libre competencia, los precios que se forman en los mercados son señales adecuadas para el comportamiento de los agentes económicos que, actuando racionalmente en este contexto, maximizan el bienestar actual y temporal posible en la economía. Ello implicaría, para la especial situación de los países subdesarrollados, la maximización del crecimiento del capital.

A partir de estos fundamentos, se definen ciertas relaciones entre variables económicas básicas: tasa de interés, tasa de retorno del capital, inversión, saldos monetarios reales, ingreso nacional.

1\ \ 'Un aumento de la tasa de interés conduce a un aumento en la acumulación de saldos monetarios reales'.

Esta relación se explica porque los receptores de ingreso están dispuestos a posponer parte de su consumo actual a cambio de conseguir una retribución dineraria futura mayor que les permita un consumo futuro ampliado.

2\ \ 'Un aumento en el ingreso provoca un aumento en la acumulación de saldos monetarios reales'.

Esta relación, bien conocida en el análisis económico, se identifica con la necesidad de retener una mayor cantidad de fondos líquidos cuando se incrementa el flujo total de ingresos.

3\ \ 'Un incremento en la tasa de retorno del capital provoca un aumento en la acumulación de saldos monetarios reales'.

Esta afirmación se explica a través del siguiente mecanismo: el aumento de la tasa de retorno del capital incrementa la inversión, según el mecanismo keynesiano correspondiente. Este incremento en la inversión, siendo ella componente de la demanda total, provoca incremento en el ingreso nacional. Como se indicó en 2\ \, ello crea la necesidad de incrementar la demanda de saldos monetarios reales.

4\ \ 'A una tasa de interés negativa, la demanda de fondos de inversión es positiva y probablemente enormemente grande, pero no existen ahorros'.

Este enunciado plantea exactamente el problema de los países subdesarrollados: aunque se pretenda realizar inversiones y es muy probable que así ocurra porque con tasa de interés negativa la rentabilidad de los proyectos está asegurada, los agentes económicos que debieran proveer los recursos no lo hacen porque reciben una retribución negativa en caso de hacerlo. A tasas negativas de interés, los agentes económicos no retienen fondos ni los canalizan al sistema financiero, con lo cual las posibilidades de conseguir fondos se ven frustradas.

5\ \ 'Un aumento en la tasa de interés permite la realización de inversiones por cuanto, si bien los proyectos rentables disminuyen, aparecen fondos vía aumentos en el ahorro y la demanda de saldos monetarios reales'.

Al incrementarse la tasa de interés y pasar a ser positiva, se incrementaría la disposición de los agentes económicos a retener fondos monetarios reales (o en una primera instancia, se debilitaría el deseo de no poseerlos), y aparecerían de esta manera fondos que permitirían cubrir los deseos de inversión. Estos deseos de inversión serían menores que antes, pero ahora serían posibles. En realidad, la cuestión puede plantearse gradualmente cuando la negatividad de

la tasa de interés se va reduciendo.

Estas relaciones dan lugar a lo que en la literatura se conoce como la "hipótesis de complementariedad de McKinnon", y que se expresa diciendo que en los países subdesarrollados, en los que la tasa de interés es negativa; a medida que la negatividad se reduce se provocan efectos complementarios en la acumulación de saldos monetarios reales y en la acumulación de capital, ambos de signo positivo. Es decir, que se considera que el pasar de una tasa de interés negativa a una tasa de interés positiva, tiene efecto de incrementar la tasa de acumulación de capital (inversión) y la tasa de acumulación de saldos monetarios reales (demanda de dinero), a través de las relaciones causales indicadas. Ello permitiría incrementar la tasa de monetización de la economía, el desarrollo de los instrumentos financieros y el crecimiento de las instituciones financieras.

Obviamente, el mecanismo se vería limitado cuando el crecimiento de la tasa de interés provocase una desaparición de la demanda de inversión por encarecimiento del costo de los fondos.

5. LA APLICABILIDAD DEL ESQUEMA "NEOLIBERAL".

Una discusión metodológica relevante en política económica es el hecho de la posibilidad de aplicar medidas de política basándose en relaciones causales que tienen similitud sólo relativa con la realidad que se pretende modificar. Si bien obviamente, los niveles teóricos y fácticos son diferentes, para realizar política económica y conseguir los objetivos que se propongan, la elección de los medios (enfoque teleológico) debe presuponer una relación entre esos objetivos y esos medios (enfoque causal). Se debe establecer claramente cómo mediante la manipulación de ciertos elementos puede conseguirse determinados resultados utilizando la relación teórica preexistente de causa a efecto.

Asimismo, si bien se reconoce que la actuación fáctica necesita considerar mayor cantidad de elementos que los aceptables para la construcción teórica, cuestión ya planteada en economía desde los tiempos de J.S. Mill; muchas de las controversias están planteadas en términos de si los elementos teóricos que se consideran deben tener "consistencia empírica", y sobre los inconvenientes de diseñar políticas fundadas en teorías cuyos supuestos y relaciones no guardan una correlación con la realidad en que se actúa. Esta situación fue perfectamente planteada por J. Neville Keynes en su obra metodológica ya en el siglo pasado, y el tema de discusión ha perdurado en la ciencia económica.

En estos términos aparece como clara la dependencia de las políticas de las relaciones teóricas anteriores; y ambas están incluidas dentro de una óptica filosófica que les da sustento y de la cual no parece posible que sean abstraídas. Este encuadre, que en un trabajo anterior he denominado "ideología", es el que determina y condiciona una teoría y una política determinadas; independientemente de las posibilidades de "trascendencia" de determinados pequeños o grandes elementos teóricos y políticos.

Acerca de los principios que se han enunciado en 4., como básicos en el razonamiento neoliberal, no son puntos de partida comprobados empíricamente con validez general, ni son incuestionablemente aceptados.

En lo que hace a los puntos 1\ y 2\ acerca de la ineficiencia inmanente del

Estado y la eficiencia propia del sector privado, existen ejemplos a favor y en contra en la historia económica mundial. Es verdad que en los países subdesarrollados el Estado no se ha caracterizado por su eficiencia, todo lo contrario; pero existen ejemplos históricos en los cuales puede observarse que el Estado no ha sido necesariamente ineficiente en términos del desarrollo económico. Mas bien pareciera que la ineficiencia observable en los Estados de los países subdesarrollados es resultante de su condición de tales y de la especial inserción de estos países en el contexto mundial. De la misma manera, el sector privado, que se manifestó como eficiente en los procesos de desarrollo de los países occidentales hoy desarrollados, no parece manifestar la misma condición en los países subdesarrollados, probablemente por las características del país en el que actúan.

La historia puede mostrar numerosos ejemplos en los cuales el éxito de desarrollo, en gran medida se debió a una alianza mas o menos explícita o tácita entre sector privado y sector público, y no sólo al libre accionar de la libertad individual.

Sobre todas estas cuestiones existe numerosa literatura crítica que no parece haber hecho mella en la aceptación de los razonamientos neoliberales cuando justificaron medidas de política que se aplicaron en América Latina como la solución a los problemas del subdesarrollo. Mas bien parecería que se realizó una aplicación absolutamente acrítica, que se manifestó principalmente en una subconsideración de determinadas cuestiones y problemas que aquejan al denominado mundo subdesarrollado.

Lo indicado en 3\, referente a la insuficiencia de capital, es perfectamente observable en los países subdesarrollados, pero en grado muy disímil. Lo que claramente puede observarse es el hecho de que existen numerosas cuestiones que afectan las posibilidades de desarrollo algunas de las cuales bajo ciertas consideraciones pueden ser consideradas tanto o más importantes que la insuficiencia de capital; por ejemplo regímenes de propiedad de factores de producción que no posibilitan explotaciones eficientes, incapacidad de adoptar tecnología aún cuando estuviese disponible, inexistencia de motivación en el comportamiento de las personas, etc.

Con referencia a los puntos 3\ y 4\, la situación es más técnica, pero no por ello mucho más clara. La relevancia de la esfera monetaria fue puntualizada aún antes de Keynes y parece obvio que esta relevancia es creciente a medida que las economías van siendo, en mayor proporción, economías de intercambio monetario de producción para el mercado. Pero, es perfectamente plausible suponer o postular que para las economías subdesarrolladas, el desorden financiero tiene algunos de sus orígenes en los desequilibrios estructurales de las economías, que obligan al estado a actuar por vía monetaria para evitar conflictos sociales amplios aliviando tensiones. En gran medida, esta cuestión está planteada por la crítica estructuralista a las políticas fundadas en el monetarismo y la ortodoxia monetaria liberal. Asimismo, la determinación libre de una tasa de interés como perfectamente "válida", por la estructura del mercado financiero de los países subdesarrollados parece muy alejada de la realidad, fundamentalmente por ser mercados fuertemente oligopolizados, inestables, y como puede observarse en experiencias cercanas en la República Argentina, fuertemente

anómicos. Si bien el neoliberalismo, reconoce que el sistema financiero operando en estas condiciones tiene incluso grandes inconvenientes, no enfatiza suficientemente las distorsiones que se producen.

De todo esto, no resulta absurdo deducir que el funcionamiento ortodoxo de los mercados financieros en estas condiciones no asegura la materialización de los resultados teóricos; y sus perspectivas teóricas de crecimiento, no aparecen como demasiado creíbles, al menos a priori. Mas bien, resultan en enclaves para aprovechar ventajas relativas de operación en ciertas coyunturas particulares de los mercados internacionales del dinero que la tecnología de las comunicaciones ha hecho posible, o simplemente en medios de captación de recursos y operación financiera de corto plazo.

Las relaciones postuladas como válidas para los países subdesarrollados, son realmente dudosas, ya que ellas tienen el supuesto implícito de la existencia de mercados perfectos y similares a los de los países capitalistas desarrollados en los que el dinero circula libremente, con un alto grado de confiabilidad en el sistema y con una manifiesta racionalidad praxeológica.

Un supuesto realmente fuerte en el análisis neoliberal es que el mero hecho de generarse demanda de dinero permitiría la acumulación de capital. Esto es posible que ocurra en países en los que no exista una desestructuración de la economía y la sociedad como la que se manifiesta en los países subdesarrollados.

Estos países no necesariamente experimentan inversión porque existan fondos disponibles. El ejemplo argentino de los '80 parece bastante significativo de esta situación. Lo que el análisis neoliberal no considera suficientemente es que la presencia de ahorro y monetización de la economía, que significa el no consumo inmediato y por ende la posibilidad de una acumulación; no significa necesariamente que aparezca un mecanismo de inversión. El hecho real que se presenta es que la inversión depende además de la existencia de fondos, de otros factores que están fuera del ámbito monetario de la economía, e incluso fuera de la economía. La experiencia histórica de los muchos países muestra que la existencia de recursos financieros es una condición necesaria pero no suficiente para que se realicen inversiones.

Este fenómeno de considerar separadamente el mecanismo de generación de excedente, de apropiación del mismo, y de transformación en inversión; ya estaba planteado embrionariamente por Adam Smith. Pero resulta comprensible que la experiencia de los países hoy desarrollados, en los que todo el proceso se dio conjuntamente, haya hecho creer al pensamiento económico que es un proceso único, sólo separable metodológicamente. Los hechos ocurridos en los países subdesarrollados, muestran una situación apreciablemente distinta, en la cual la generación de excedentes ha provocado la exportación de capitales, u otros fenómenos, en lugar de posibilitar la inversión.

Los estudios de verificación empírica de las hipótesis neoliberales para los países subdesarrollados, han dado resultados disímiles. En general, parecen explicar razonablemente bien la función de demanda de dinero, pero no dan resultados que permitan confirmar la función de inversión. Si la situación real fuese esta, la hipótesis de complementariedad de McKinnon quedaría totalmente

desvirtuada. Si bien es cierto que los datos de los países subdesarrollados son notoriamente incompletos y poco confiables, los resultados finales de aplicación de políticas neoliberales han arrojado situaciones notoriamente alejadas de las que la teoría pronosticaba, particularmente en lo que se refiere al desarrollo económico.

Es difícil realizar un juicio definitivo de una propuesta política dado que habitualmente las condiciones en las que se aplican sus recomendaciones no son las supuestas en los análisis teóricos, y los instrumentos que se utilizan son condicionados y modificados por la realidad. Además, una política particular nunca resulta totalmente aplicada, ni es absolutamente aceptada por los agentes económicos, con lo cual se generan situaciones de resistencia, desobediencia, comportamientos no conformes, etc., que provocan la imposibilidad práctica del logro de resultados.

Es a la luz de estas últimas consideraciones que debe interpretarse la aplicabilidad y conveniencia de una política; pero es absolutamente claro que estas limitaciones alcanzan a todas las políticas, y por lo tanto parece razonable postular que una acción que se pretende instrumentar en un país en un momento determinado, debe tener la potencia y robustez necesaria para vencer los inconvenientes que la geografía y la historia le presentan.

Ricardo R. Gutierrez

Departamento de Economía

Universidad Nacional del Sur

BIBLIOGRAFIA

- BUNGE, M. (1981). La investigación científica. Ariel. Barcelona.
- GALVIS, V (1979). Money, Investment, and Growth in Latin América. 1961-73. Economic Development and Cultural Change. Vol.27.n.3. April.1979.
- GALVIS, V (1975). Una revisión del pensamiento de McKinnon sobre la teoría monetaria apropiada para los países en desarrollo. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. Boletín mensual. Junio.
- GUTIERREZ, R (1986). Teoría económica, Política económica e Ideología. Estudios Económicos. Vol IV (NS). N. 7/8.
- MCKINNON, R (1973). Money and Capital in economic development. The Brookings Institution.
- SERAPHIM, H. J. (1951). Política económica. El Ateneo. Bs. Aires.