

Sobre la política económica

Oswaldo Walter Gutiérrez Andrade

*Doctor en Ciencias Económicas, Magíster en Docencia Universitaria
Especialidad en Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales
Diplomado en Educación Superior, Diplomado en Educación para la Familia
Licenciado en Economía
Director Departamento de Administración,
Economía y Finanzas. Universidad Católica Boliviana
Ex Secretario General del Colegio de Economistas de Cochabamba
Ex Secretario de Organización y Régimen Interno de la Federación
de Profesionales de Cochabamba
e-mail: oswaguan@ucbcba.edu.bo*

1. Bases epistemológicas de la política económica

La controversia entre la economía positiva y normativa, siempre ha estado vigente y con seguridad continuará. Ser y debe ser, ciencia y arte, riqueza y bienestar humano son cuestiones que sirven para establecer distinciones entre cuestiones de la economía positiva o teórica y normativa o política.

La base de la polémica surge entre aquellos que establecen una economía positiva carente de valores, frente a aquellos que definen una economía normativa que exige la introducción de juicios de valor. También hay quienes que piensan en la imposibilidad de establecer con nitidez estos criterios distintivos, por hallarse la investigación económica impregnada de valoraciones introducidas en el análisis.

La diferenciación entre la economía positiva y la normativa fue apoyada indirectamente por David Ricardo, o propugnada directamente por economistas como Mill; Neville Keynes y Marshall, entre otros. Ya en el siglo XX, la temática cobra nueva vigencia con la denominada controversia Friedman/Myrdal. Discusiones recientes señalan que ambos enfoques pueden darse conjuntamente.

Se dio a entender que aceptando el carácter ideológico de la economía no se pierde su cientificidad en el análisis, si las proposiciones han sido elaboradas con rigor y si la introducción de las valoraciones no es subrepticia, sino explícita y aceptada. Es más, -se afirma- en economía, la influencia ideológica, bajo ciertas condiciones, constituyen un importante estímulo para la realización de una propuesta e investigación verdaderamente objetiva.

En este contexto, se considera que la política económica va más allá de la teoría económica, pues metodológicamente, la Política Económica, y contrariamente a lo que sucede en la teoría económica, no solo investiga las causas de un hecho económico sino los medios que deben utilizarse para lograr los fines planteados. Desde este punto de vista, la Política Económica es esencialmente normativa ya que va más allá de la contrastación y formulación de teorías, e implica la adopción de fines y medios para modificar la realidad con el objeto de alcanzar determinados objetivos. En este caso, los juicios de valor determinan los fines que se pretenden alcanzar y los medios más

adecuados para alcanzarlos. En este aspecto, tanto los fines como los medios están supeditados, en gran medida a la ideología.

Como se puede observar, es difícil separar, en la práctica, los juicios de valor de la economía o la economía normativa de la positiva. El economista puede elegir elaborar leyes económicas sin recomendaciones políticas o pasar al terreno normativo seleccionando los objetivos y medios. Sin embargo, si este es el caso, es importante que los juicios de valor sean explicitados.

Por otra parte, subrayar que la política económica es ciencia para la acción y en consecuencia necesita de modelos útiles para decidir, con lo que es preciso realizar un proceso de conversión del modelo teórico en modelo de decisión, mediante la transformación de variables explicativas en parámetros de acción y de variables explicadas en objetivos de política económica.

El empleo de los modelos es imprescindible en el campo de la política económica. El modelo sería un instrumento propio de la economía en su fase positiva, que permite describir o a lo más predecir, pero, dado el concepto de la previsión, tendrían cabida dentro del modelo los aspectos normativos que lo convierten en un instrumento imprescindible de la política económica.

En consecuencia, el enfoque moderno de la política económica es mucho más práctico y dirigido a la aplicación de políticas económicas buscando resultados concretos. Como se indicó su utilización se basa en modelos de decisión, basados en modelos de teoría económica. Asimismo, el análisis de las situaciones y problemas no solo en la fase inicial de toma de decisiones de las políticas económicas sino en el seguimiento continuo de su implementación y posterior evaluación son características del enfoque moderno de la política económica.

De esta forma, la nueva metodología integrada de Política Económica consiste en la utilización de modelos de decisión que traten de determinar, en forma progresiva y científica, reglas o principios de racionalidad para poder implementar acciones prácticas de la política económica. También, el enfoque moderno establece la efectividad de la política económica en épocas de crisis sugiriendo la utilización de una metodología con base en los modelos, con los que se llega a determinar una regla o principio de racionalidad para la acción práctica político-económica.

2. Función y necesidad de paradigmas en la elaboración de políticas económicas

Los paradigmas de política económica consisten en repertorios de orientaciones básicas que focalizan la atención en un conjunto limitado de variables independientes (instrumentos de política económica y variables exógenas) y de variables dependientes (objetivos de política económica). El paradigma aporta una perspectiva y es como una lente a través de la cual se percibe la realidad.

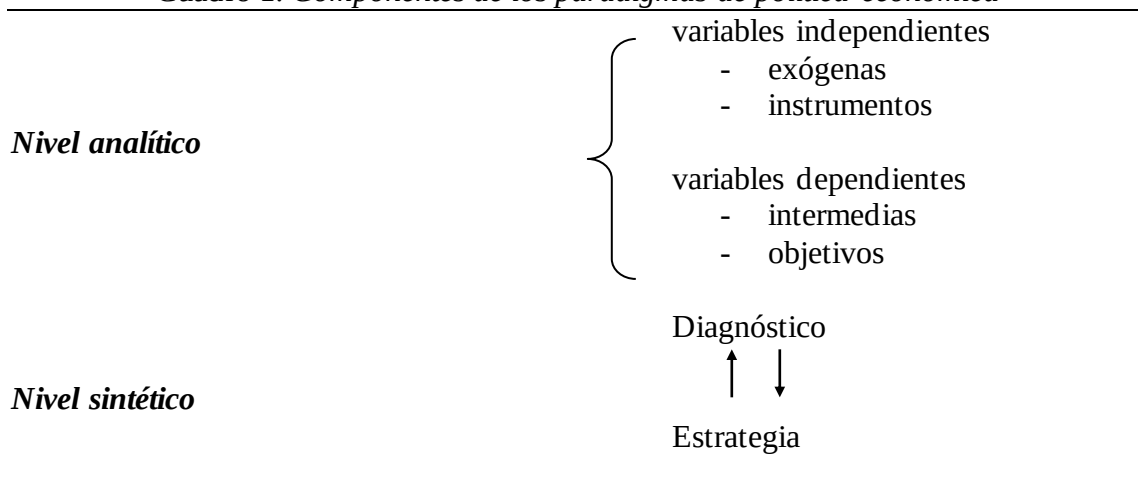
Estos paradigmas cumplen una función importante desde el punto de vista de la economía, ya que reducen de un modo drástico la complejidad de lo real a un conjunto muy limitado de aspectos. En esta forma se facilitan considerablemente tanto el diagnóstico como la formulación de estrategias para la elaboración de políticas.

Cabe hacer notar la interdependencia entre diagnóstico y estrategia. El diagnóstico es siempre intencionado; se lo formula desde una perspectiva determinada. Aún el diagnóstico refleje en gran medida una visión positivista (sin componentes normativos); para derivar recomendaciones de política es necesario que se introduzcan premisas valorativas en la propuesta. Lo que puede suceder (y sucede con frecuencia) es que dichas premisas estén implícitas.

Lo importante es que se perciba con claridad que toda recomendación de política implica determinado (s) juicio(s) de valor, y como corolario, que al cambiar los juicios de valor pueden (aunque no necesariamente) cambiar las recomendaciones.

En resumen, todo paradigma selecciona un conjunto de variables en las cuales centra la atención. Considera algunas de estas como independientes y otras como dependientes. Y esta selección generalmente se encuentra asociada a una visión del sistema. Una visión del modo en que funciona el sistema (un modelo de diagnóstico) y del núcleo de políticas y orientaciones básicas (estrategia). El diagnóstico proporcionará insumos clave para la estrategia; a su vez la estrategia condiciona el tipo de diagnóstico que se lleva a cabo (“diagnóstico intencionado”). El cuadro siguiente sintetiza esta discusión:

Cuadro 1. Componentes de los paradigmas de política económica



Fuente.: Feinstein, 1992.

En este contexto, los paradigmas constituyen marcos orientadores que dirigen la atención de modo selectivo. Y es precisamente en esta selectividad donde radica la fuerza y la debilidad de los paradigmas; la fuerza, porque simplifica la complejidad de lo real suministrando un repertorio de pautas a seguir; la debilidad, porque en algunas situaciones, determinadas las preguntas que el paradigma sugiere pueden ser irrelevantes y lo mismo puede ocurrir con el tipo de respuesta hacia el cuál se orienta. En estos últimos casos lo que queda en el umbral puede ser más importante que el campo de atención iluminado por el paradigma.

3. Principales teorías sobre política económica

Se presenta de manera sintética un conjunto de seis paradigmas de política económica importantes en la discusión actual. Se espera que a partir de este esfuerzo de síntesis

resulte posible aprehender los enfoques en su totalidad y percibir también las semejanzas y las diferencias entre los mismos, así como sus limitaciones.

Se desarrollan los siguientes paradigmas de política económica: monetarismo, keynesianismo, economía de la oferta, estructuralismo, neoestructuralismo y marxismo.

3.1. Paradigma monetarista

Su estrategia consiste en el corto plazo en una política antiinflacionaria basada en el control de la oferta monetaria, y en el mediano y largo plazos en la plena liberación de los mercados, incluyendo la reducción (y eventualmente la eliminación) de aranceles y subsidios. De este modo se intenta detener el proceso inflacionario y orientar los recursos en función del sistema de precios, conforme a las ventajas comparativas.

El diagnóstico asociado a esta estrategia interpreta que la raíz del proceso inflacionario está en la creciente expansión de la oferta monetaria, que viabiliza una presión de demanda en el mercado de bienes y servicios. Se distinguen dos versiones del monetarismo conforme al carácter exógeno o endógeno de la oferta monetaria.

El análisis (y las políticas) con base en el carácter **exógeno** de la oferta monetaria ha sido considerado como el rasgo distintivo del monetarismo. Esta variante está asociada a la teoría cuantitativa que en una versión dinamizada y según supuestos específicos de la dirección causal entre las variables vincula los incrementos en los precios a los aumentos en la cantidad dinero.

En cambio la corriente **endógena** considera que la expansión de la oferta monetaria se debe a la necesidad de financiar un déficit creciente del sector público, originado a su vez en una expansión del gasto público más allá de las posibilidades de financiamiento con impuestos.

En esta variante del monetarismo la oferta monetaria es endógena y esta determinada en última instancia por el ritmo de crecimiento del gasto público (se supone que la elasticidad del gasto respecto al PIB es superior a la elasticidad de los tributos con respecto al PIB cuando este crece y que cuando la tendencia del PIB es negativa los impuestos se contraen pero que no ocurre lo mismo con los gastos, o que estos últimos se reducen a una tasa menor).

En esta variante del monetarismo la reducción del crecimiento de la oferta monetaria requiere una reducción en el déficit fiscal y esto se lograría a través de una desaceleración del crecimiento del gasto público. En tanto el gasto público sea utilizado como una medida de la dimensión del sector público, el requisito anterior se traduce en la necesidad de disminuir su tamaño.

Estos análisis dejan ver el modo en que diagnóstico y estrategia están íntimamente relacionados. A su vez dichos aspectos macroeconómicos se complementan en esta visión con consideraciones microeconómicas acerca del papel del sistema de precios en la asignación de los recursos. Así los problemas que se encuentran en una economía dada son atribuidos a las interferencias con el funcionamiento del sistema de precios y a imperfecciones del mercado. Por lo tanto el papel del Estado sería fundamentalmente asegurar el buen funcionamiento del mercado con el mínimo de interferencia posible.

Cabe destacar que en ambas variantes del monetarismo las altas tasas de interés desempeñan un papel central en la desaceleración del crecimiento de la demanda agregada: por la consiguiente limitación del crédito para consumo y por el estímulo del ahorro.

Además de sobre la teoría cuantitativa del dinero el monetarismo se asienta sobre un trípode teórico: i) la teoría del equilibrio económico, ii) el principio keynesiano de la demanda efectiva agregada y iii) el enfoque monetario de la balanza de pagos.

Para comenzar con la teoría del equilibrio económico es conveniente recordar la recomendación sobre la liberalización de los mercados; en la medida en que los mercados operen libres de imperfecciones las decisiones basadas en los precios de mercado llevarán a una asignación óptima de los recursos económicos. Sin embargo cabe destacar que en la teoría económica del equilibrio no se deben dar por sentadas ni la existencia ni la unicidad del equilibrio, ni tampoco su estabilidad y optimalidad. Por lo tanto, afirmaciones frecuentes en el sentido de “dejar que el mercado alcance automáticamente su equilibrio” carecen de respaldo teórico y llevan a una política pasiva por parte del Estado.

Respecto a la conexión del “enfoque monetario de la balanza de pagos”, con el monetarismo; se indica que los problemas de la balanza de pagos son esencialmente monetarios; el déficit de la balanza de pagos se originaría en una expansión del crédito interno más acelerada que la deseada por el público para sus saldos monetarios. El proceso de ajuste ante una devaluación operaría de la siguiente manera: disminuirían los saldos monetarios reales, creándose una brecha entre los saldos deseados y los disponibles. Para reacomodar sus tenencias de dinero los agentes económicos disminuirían sus gastos (reduciendo las importaciones en proporción directa con el grado de sustituibilidad entre bienes importables y bienes nacionales), y aumentarían las exportaciones. Cuando los saldos monetarios reales llegaran al nivel pre devaluación finalizaría el proceso de ajuste, restableciéndose el equilibrio buscado.

En cuanto a la relación del monetarismo con el enfoque keynesiano, puede no resultar inicialmente claro que el segundo sea uno de los fundamentos teóricos del primero. La relación se aclara cuando se advierte que para los monetaristas la inflación se explica en términos de una demanda agregada excedente (viabilizada por la expansión monetaria). Y la estrategia asociada a este diagnóstico es contraer la demanda agregada vía una reducción del déficit fiscal (fundamentalmente a través de una disminución del gasto público y de un incremento, hasta donde sea posible, de los impuestos, desarrollando además una política de dinero escaso y caro).

Dentro el marco sociopolítico del enfoque monetarista, las políticas de austeridad correspondientes al paradigma monetarista generan respuestas sociales y políticas por parte de los grupos afectados que pueden llevar a una reversión en las mismas políticas económicas. En la formulación de las políticas monetaristas frecuentemente no se toma en cuenta (o no se le asigna importancia) al marco sociopolítico. Pero puesto que esas políticas económicas tienen repercusiones sociopolíticas que a su vez generan consecuencias económicas, dicha omisión constituye un error incluso en un análisis limitado a lo económico. En el paradigma monetarista, la dimensión de la realidad

social está desarticulada sistemáticamente. Por último cabe observar que en algunos casos los efectos sociopolíticos son deliberadamente buscados.

3.2. El paradigma de la economía de oferta u ofertismo

En varios trabajos críticos no se distingue al monetarismo del ofertismo. Por cierto ambos enfoques corresponden a políticas conservadoras. Pero presentan importantes diferencias que conviene tomar en cuenta, sobre todo porque el ofertismo es un paradigma que está difundiéndose rápidamente en la periferia y sobre el cual se dispone de poca bibliografía.

En cuanto al diagnóstico, de acuerdo con este paradigma, la clave de los problemas radica en la falta de motivaciones para producir, ahorrar e invertir. La causa básica sería el exceso de regulación estatal, y en particular los impuestos. Ello explicaría la inflación (por regulaciones crecientes) y las limitadas posibilidades de empleo (por el nivel de las regulaciones).

Estrechamente asociada a ese diagnóstico está la estrategia; a través de reducciones en las tasas impositivas y en los tipos de interés se conseguirá reactivar la economía, estimulando la inversión y la producción (por consiguiente el empleo). La mayor actividad económica generada a través del impulso conferido por la reducción en las tasas permitiría aumentar los impuestos recaudados, lo que contribuiría a facilitar la disminución de los tipos de interés (al reducirse la necesidad de financiar el déficit del sector público).

El ofertismo, al igual que el monetarismo, pretende que la teoría del equilibrio económico constituya uno de sus pilares teóricos. No obstante corresponde señalar que en tanto el monetarismo está asociado a una concepción en que la inflación se origina en presiones de demanda, el ofertismo destaca aspectos vinculados con la oferta.

Un aspecto adicional que vale la pena destacar es que en este paradigma la relación entre las variaciones en la tasa impositiva y en el incremento de la oferta está mediatizada por el aumento en la inversión asociado a la disminución de las tasas impositivas y a las tasas de interés más bajas.

En cuanto al marco sociopolítico, aún cuando para este paradigma también valen las consideraciones formuladas al tratar el monetarismo es necesario efectuar algunas precisiones adicionales. Esto es así por cuanto en este enfoque se recomiendan reducciones de tasas de interés y de impuestos, lo que lleva a que los grupos sociales que se benefician con el ajuste varíen. En tanto el monetarismo beneficia en principio a la fracción financiera de la clase capitalista, el ofertismo favorece a las fracciones no financieras de esa clase (en particular el capital industrial y el agrario) y también a los pequeños productores (que pueden ser utilizados ideológicamente para ampliar el apoyo de estas políticas).

3.3. El paradigma keynesiano

Este es otro de los paradigmas de política económica importantes en la discusión actual. Hasta la década de los setenta era el dominante. Pero al terminar el período de expansión de la posguerra y al comenzar una fase de recesión con inflación

(estanflación) comenzó el cuestionamiento de este paradigma. La estanflación apareció como una anomalía: no era explicable en el marco de dicho modelo.

El centro de la atención es ubicado por este paradigma en el nivel de la actividad económica y su determinación a través de la demanda efectiva agregada. Así, una situación de recesión se explica en términos de un bajo nivel de la demanda efectiva, en tanto que la inflación se explica como resultado de un nivel demasiado elevado (respecto a la capacidad instalada) de la demanda efectiva. De ahí que la coexistencia de inflación con recesión sea una fuente de perplejidad para quien observa el mundo real con la lente keynesiana.

Un indicador clave que se deriva del enfoque es el grado de capacidad ociosa. Su magnitud indica el margen de expansión del nivel de actividad con base en incrementos de la demanda efectiva para un nivel dado de capacidad instalada. En este enfoque, la subutilización de la capacidad instalada es un aspecto central.

El aspecto fundamental de la estrategia del keynesianismo consiste en una intervención estatal tendiente a regular la demanda efectiva, particularmente a través del gasto gubernamental. El objetivo básico es alcanzar un alto nivel de empleo (un bajo de desempleo).

El modelo de análisis supone fija la capacidad productiva instalada y variable el grado de utilización de dicha capacidad, según la demanda efectiva agregada. En esas circunstancias se supone que si hay recesión una expansión de la demanda agregada dinamizaría la economía con un efecto multiplicador.

Cuanto mayor sea el grado de subutilización de la capacidad (en particular cuanto mayor sea la elasticidad de la oferta), mayor será el margen para que esta política pueda aumentar el nivel real de la actividad sin generar presiones inflacionarias. A medida que se va utilizando la capacidad ociosa se iría reduciendo el efecto real de esta política.

Se supone también que el gasto público no afectará negativamente el componente privado de la demanda, ni por las actividades en que intervendría el Estado ni por los recursos que utilizaría en dichas actividades. El caso más favorable para este paradigma sería aquel en el cual el gasto gubernamental generará economías externas que incrementarán la eficiencia marginal del capital y consiguientemente estimularán la inversión privada.

Cabe observar que el paradigma keynesiano aporta una perspectiva macro y deja en el umbral aspectos micro y sectoriales.

Este paradigma, a diferencia de los precedentes, considera fundamental una política gubernamental activa. Hace más hincapié en los desequilibrios y en la alta probabilidad de que los equilibrios a que llevaría el sistema de mercado serían equilibrios socialmente indeseables, en particular en términos del nivel de empleo. Por consiguiente confiere al Estado un papel fundamental en la regulación de la economía.

Además, este enfoque abre posibilidades de considerar alianzas de clases, ya que los salarios no son percibidos sólo ni principalmente como factores de costo sino también y principalmente como factores de demanda. En este sentido los empresarios cuya producción esté orientada hacia el mercado interno y los trabajadores que reclaman

salarios más elevados, ambos grupos tendrían intereses objetivos convergentes. De hecho este enfoque ha estado de una u otra manera presente en varios intentos democráticos y/o populistas en América Latina.

Cabe subrayar que como consecuencia de esta intervención activa del Estado, el sector público puede ampliar su esfera de actuación. Esto ha ocurrido así y ha generado una reacción por parte de grupos que encuentran en esa expansión estatal la clave de los problemas (particularmente de la inflación, que a su vez identifican como la raíz de los demás problemas)

De esta manera la confrontación con el keynesianismo ha sido y es en no pocos casos una lucha contra la expansión del Estado.

3.4. El Paradigma Estructuralista

A diferencia de los tres paradigmas presentados, el estructuralismo tuvo sus orígenes principales en la América Latina a fines de la década de los cincuenta. Su diagnóstico se centra en las rigideces de la oferta, particularmente en el sector agropecuario. Esta inflexibilidad de la oferta agrícola puede explicarse por el modo de producción y particularmente por el régimen de tenencia de la tierra.

La inflación en este enfoque es percibida como resultado de la combinación de inflexibilidad descendente de los precios monetarios y de presiones por cambios de algunos precios relativos, al cambiar la estructura económica. Esto se traduce en una cadena de reajuste que empuja hacia arriba el nivel de precios. Por otra parte se destaca también en este paradigma la estrechez del mercado interno debida a la distribución del ingreso altamente concentrada que viabiliza un perfil de demanda orientado hacia los estratos de mayores ingresos, con alta propensión a importar.

Si bien ese paradigma ha resultado valioso para comprender más a fondo los orígenes y las características de los problemas económicos, las recomendaciones que de él se derivan son de mediano y largo plazo. No ha habido prácticamente recomendaciones de política económica coyuntural asociadas a esta posición. Entre los estructuralistas generalmente se ha evidenciado una falta de preocupación por las políticas coyunturales, talvez por insistir en las raíces estructurales de los problemas descubiertos. No obstante, aceptar que esta determinación estructural no implica que las políticas coyunturales no puedan tener un papel central.

En general este enfoque reconoce la necesidad de una intervención estatal activa para dinamizar el sistema, captando recursos a través de un sistema tributario reformado. La industria sería el sector a promover, en tanto que en el agro se impulsaría una reforma agraria que permitiera un pleno aprovechamiento de los recursos, intentando superar las rigideces estructurales. Respecto al marco teórico subyacente: la filiación teórica de este enfoque es más difícil de establecer que en los demás casos. En relación con la interpretación de la inflación las ideas estructuralistas pueden presentarse en términos de un análisis de equilibrio general.

Es interesante relacionar esto con la explicación de la inflexibilidad de la oferta agrícola. En efecto esta última se encuentra determinada por las relaciones de producción vigentes, que bloquea el desarrollo de las fuerzas productivas en el agro. Sin

embargo es importante dejar claro que el enfoque estructuralista no presenta un marco teórico único.

En cuanto al macro sociopolítico cabe señalar que los agentes clave en este enfoque serían los empresarios que llevan a cabo los proyectos transformadores de la estructura productiva y los funcionarios del gobierno que formulen y ejecuten las reformas.

3.5. El Paradigma Neoestructuralista

En términos de política económica, el neoestructuralismo centra el diagnóstico en los siguientes aspectos: i) el modo de inserción de la economía y la sociedad nacional (o regional) en la estructura internacional; ii) la estructura económica y social, así como la del poder; iii) los condicionamientos estructurales que operan sobre el comportamiento de los agentes económicos, y iv) la interdependencia coyuntura-estructura.

El modo de inserción de la estructura internacional determina un conjunto de limitaciones y posibilidades. A su vez, dicho modo de inserción es determinado por las características de la estructura económica y social y del bloque en el poder, que hacen viables determinadas políticas y bloquean otras.

Esas políticas y las características de las relaciones de promoción (que constituyen el núcleo de la estructura socioeconómica) configuran un conjunto de condicionamientos estructurales que conforman el comportamiento de los agentes económicos a través de las oportunidades y los incentivos y desincentivos a que dan lugar.

De esta forma son determinadas las acciones de los agentes económicos (correspondientes a los distintos grupos sociales que conforman la estructura social) tanto en lo que respecta a la generación del excedente como a su modo de utilización: en particular, las decisiones sobre inversión (acumulación), Y son estas acciones de los agentes en la coyuntura las que a su vez van consolidando o transformando la estructura.

El eje de la estrategia neoestructuralista está en las políticas y las características de las relaciones de producción y de mercado que determinan el conjunto de incentivos y desincentivos. En este sentido un aspecto clave de la estrategia es promover desarrollos tecnológicos que posibiliten incrementos en la productividad, particularmente en las ramas de actividad en que las condiciones de la demanda permitan que a dichas mejoras reales correspondan también mejoras en ingresos monetarios.

Con este fin se hace hincapié en la participación laboral como incentivo no salarial que, abre posibilidades para una negociación con los trabajadores en relación con una política de ingresos que no sacrifiquen su bienestar ni que tampoco genere presiones sobre los precios.

A la vez, la participación incidiría positivamente en la intensidad y la calidad del esfuerzo laboral, y por lo tanto en la productividad, promoviendo además una distribución más equitativa de los ingresos.

El papel del Estado en esta estrategia sería activo pero limitado, centrándolo en un conjunto acotado de funciones estratégicas. Se reconocen las limitaciones del aparato

estatal pero también las del mercado, y por ellos se plantea concentrar la intervención estatal en un conjunto limitado de actividades en las cuales pueda ser eficaz y eficiente. Esto puede implicar, según los casos concretos, reducir el ámbito de la intervención estatal, aunque por razones diferentes a las asociadas con lo enfoque conservadores. Se propondría una readecuación del aparato estatal no por una ideología antiestatista sino por el hecho de que, dada la capacidad limitada del Estado, su acción más allá de ciertos límites resulta ineficaz e ineficiente, y paradójicamente un amplio espectro de intervenciones en lugar de fortalecerlo lo debilita.

La política económica coyuntural neoestructuralista no se plantea en términos de estabilidad y reactivación. Estas direcciones para el neoestructuralismo serían apropiadas en el caso de una economía que con una estructura económica desarrollada y con una cobertura aceptable de las necesidades básicas de la población se encontrará desestabilizada o desactivada. Pero en economías que no presentan esas características, como es el caso de las latinoamericanas, las coyunturas de inestabilidad y recesión requieren y abren posibilidades para una transformación estructural, transformación en la cual las políticas económicas tienen un papel clave dado el modo en que configuran el sistema de incentivos y desincentivos que determinan las acciones de los agentes.

Para que estas políticas puedan ser instrumentales en el logro de dicha transformación es necesario que el Estado intervenga de un modo sistemático promoviendo una negociación entre y con los grupos sociales. En este sentido es fundamental evitar la toma de decisiones sobre los instrumentos de política económica de modo independiente, ya que ello debilita la capacidad negociadora del Estado; por ejemplo, si la política arancelaria es considerada con independencia de la monetaria y la tributaria, se reduce la posibilidad de que se pueda formular una política que incluya compensaciones para algunos grupos de modo tal de hacer viables políticamente las propuestas básicas.

Además, en este enfoque se insiste en que dado el carácter heterogéneo de las economías no desarrolladas las políticas homogéneas dan lugar a resultados indeseables (cuando consiguen ser aplicadas), siendo necesario recurrir a políticas selectivas. Esto a su vez replantea la necesidad de la planeación para orientar la política económica en función de las prioridades nacionales, así como la necesidad de disposiciones jurídicas que penalicen las desviaciones en el ejercicio de la selectividad.

Al considerar los efectos de la aplicación de los instrumentos de política económica, el neoestructuralismo toma en cuenta no sólo su efecto sobre los objetivos tradicionales de la política coyuntural (empleo, inflación, equilibrio externo) sino también sobre los costos y los beneficios (no solo los costos) para los diversos grupos sociales; también pone atención a los efectos de mediano y largo plazos, tomando especialmente en cuenta el tipo (o los tipos) de tecnología (s) que se estaría (n) promoviendo.

Cabe recordar que para este enfoque la política de ingresos desempeña un papel importante en el conjunto de las políticas; pero en lugar de restringir esa política a líneas guías para los salarios según la evolución de la productividad se destaca el estímulo a la participación laboral no salarial (por ejemplo a través de participación en acciones, la cogestión u otras formas organizativas), como una vía para aumentar la “eficiencia X” sin consecuencias inflacionarias ni negativas desde el punto de vista de la balanza de

pagos y la supervivencia de la industria (como cuando se trata de reducir la “la ineficiencia X” a través de reducciones arancelarias).

Finalmente, los detalles de las políticas habrán de variar según los casos específicos. El enfoque neoestructuralista no parte de (ni llega a) recetas válidas en todo contexto. Se requiere identificar la naturaleza de la situación en que se encuentra el sistema socioeconómico, complementado por un análisis de los efectos sociales, de mediano y largo plazos de las opciones de política económica, en relación con los objetivos que corresponden al modelo de sociedad al que se aspira. El paradigma de política económica puede y debe orientar, pero no sustituir, trabajo empírico que resulta necesario para una comprensión clara de los fenómenos y para la fundamentación de las políticas.

Respecto del marco sociopolítico en este paradigma (al igual que el keynesiano) se considera la posibilidad de establecer alianzas de clases sobre la base de intereses convergentes (dentro de cierto horizonte temporal). Por ello se hace hincapié en el incremento en la productividad, que introduce la posibilidad de mejoras en la situación de varios grupos sociales sin caer en juegos suma cero, así como la participación laboral a través de mecanismos complementarios pero desligados del salario.

En cuanto al marco teórico subyacente, por una parte se presupone una visión sistémica de la sociedad en que la economía no está aislada del marco social y político. En cuanto a la teoría económica en este paradigma, lo mismo que en el estructuralismo, la filiación no resulta nítida. No obstante, el marco neorricardiano (con adaptaciones) permite visualizar algunas de las cuestiones sobre las que se centra este paradigma.

Como se afirmó líneas arriba la política coyuntural neoestructuralista no se plantea en términos de estabilidad y reactivación. Por el acento en la interdependencia coyuntura – estructura se rechaza la habitual división entre políticas de corto plazo (tendientes a estabilizar y reactivar), y políticas de mediano y largo plazo orientadas a la transformación.

En la práctica, particularmente en América Latina, las políticas de mediano y largo plazo solo excepcionalmente han tenido alguna incidencia; las políticas coyunturales, en cambio, con sus efectos en el mediano y largo plazos, han sido predominantes. Y los paradigmas que les han orientado no son apropiados. Su crítica es por lo tanto importante, pero no resulta suficiente para forjar otro enfoque. Esto requiere un esfuerzo constructivo que no se limite a la crítica.

3.6. El Paradigma Marxista

Según esta corriente, la política económica es un sistema de medidas económicas que el Estado aplica en interés de las clases dominantes. La política económica influye sobre muchos aspectos del desarrollo de la sociedad y, ante todo, sobre sus fuerzas productivas. El carácter, la orientación social y la extensión de la influencia que ejerce la política económica son totalmente determinados por el régimen político-social, por las leyes objetivas de su desarrollo.

Sobre la política económica del Estado influyen, asimismo, las condiciones históricas concretas del desarrollo de la sociedad dada, la correlación de las fuerzas de clase, el

grado de la lucha de clases en el plano interior e internacional. De ahí que la política económica que expresa los intereses de las clases dominantes, se aplique según formas y métodos distintos en dependencia de las condiciones y tareas de tal o cual etapa de desarrollo de la formación económico-social dada. La propiedad privada capitalista sobre los medios de producción y las relaciones de producción que de ella se derivan, determinan el carácter de la política económica del Estado burgués, cuyo fin estriba en proteger la propiedad capitalista y ampliar la esfera de la explotación capitalista.

Dicha política económica, en su conjunto, se opone a los intereses fundamentales de las masas trabajadoras y por este motivo lleva a una agudización de las contradicciones de clase. La propiedad privada y el carácter espontáneo del desarrollo de la economía capitalista limitan la acción que sobre la vida de la sociedad ejerce la política económica del Estado burgués. En la época actual, el Estado capitalista tiende a intensificar su intervención en la esfera de la vida económica, a ejercer una influencia reguladora sobre la economía. Esta acción de la política económica burguesa sobre la producción se circunscribe a medidas aisladas y, no puede asegurar el desarrollo planificado de la economía en escala de toda la sociedad. Como quiera que en los países capitalistas la economía esta sujeta a un régimen de propiedad privada, las medidas indicadas se llevan a cabo sólo en lo que favorece a los intereses ante todo de la burguesía monopolista.

Las relaciones socialistas de producción confieren a la política económica del Estado socialista un contenido distinto, por principio del que poseen en el régimen capitalista. En la sociedad socialista, la política económica se basa en la utilización consciente de las leyes económicas del socialismo y se orienta hacia la creación de las condiciones necesarias para que se incremente rápidamente y sin obstáculos la producción social con el fin de satisfacer las crecientes necesidades de toda la sociedad y de cada uno de sus miembros. Bajo el socialismo, aumentan en proporciones inmensas el papel y la magnitud de la acción que ejerce la política económica del Estado sobre el desarrollo de la sociedad, pues dicha acción abarca a toda la economía nacional y se lleva a cabo de manera planificada.

4. El Estado y la política económica en Bolivia

El año 1952 se inicia en Bolivia un período de profundas transformaciones. Las grandes decisiones de política económica, como la nacionalización de las minas, la reforma agraria, el voto universal, la educación básica obligatoria, el fortalecimiento de las empresas públicas y la diversificación de la producción agrícola, se adoptaron entre 1952 y 1956. Véase Urioste (1984), Ramos (1984), CEDLA (1990) y Albó (1983). Se puede subrayar que, el llamado Estado del 52, se construyó bajo parámetros del intervencionismo y del capitalismo de Estado. Se sostenía en el país que el Estado debía asumir directamente la tarea de extender la producción mercantil y capitalista. Ramos (1985).

El objetivo de diversificación productiva y autosuficiencia alimentaria fue parcialmente cumplido al finalizar el año 1956. La participación del Estado en esta período fue notable, bajo una línea intervencionista; sin embargo debido su desventajosa situación en su articulación con la economía mundial (caída del precio del estaño, imposición de excedentes agrícolas que aumentó la dependencia externa), hizo que el Estado en el período 1958-1964 adoptara esquemas liberales: libertad de operación en moneda extranjera y eliminación del control de cambios, libertad de comercio exterior, aunque de

manera parcial, puesto que la participación del Estado estuvo siempre presente. Véase Céspedes (1987).

Entre 1964 y 1969, el Estado y su política económica transitaron entre reformas e intentos de remodificación de lo que anteriormente se había planteado: nacionalización de los recursos naturales y de apoyo a las fundiciones constituyeron la esencia de la política económica en cuanto a los sectores productivos. Los tres últimos años fueron intentos de restablecer el espacio perdido por el Estado. En 1971 se inició un proceso socio-económico, que por el lapso de una década, se caracterizó por tres situaciones: un acelerado endeudamiento externo, excepcionales aumentos de los precios internacionales de los productos de exportación (petróleo, estaño) y la expropiación del excedente de los trabajadores, tanto urbanos como rurales. Se redujo la capacidad adquisitiva de los trabajadores al darse la rígida elevación del nivel general de los precios, particularmente de los productos de consumo de primera necesidad (pan, carne, aceite, harina, azúcar, fideos, transporte público).

A fines de la década del 70 ya era evidente que la economía boliviana no podría sostener tal ritmo de endeudamiento externo. Así, mientras en parte de la década del 50 y 60 el modelo estatal de desarrollo y la política económica aplicada, otorgaron un rol fundamental en la estrategia nacional de seguridad alimentaria, 10 años después se podía observar el estancamiento de la frontera agrícola y de la oferta de alimentos.

Sin embargo los efectos del agotamiento de las fuentes que hicieron posible la transitoria viabilidad del modelo de desarrollo de la década del 70, se dejaron ver en la crisis que el Estado boliviano afrontó entre 1982 y 1984, que marcó su disolución y el paso a una nueva etapa (en 1983, en un marco de importaciones crecientes, Bolivia tuvo que destinar 80 millones de dólares a la importación de productos agropecuarios).

Como se indicó, este modelo económico funcionó, con algunos problemas, hasta fines de la década del setenta, cuando comenzaron a presentarse dos restricciones centrales: internamente las empresas estatales entraron en déficit, lo que obligó al Estado a cubrirlo recurriendo a la emisión monetaria. Externamente, la crisis mundial deprimió los precios de los productos exportables y paralelamente se debió pagar la deuda externa.

A fines de la década del 70, este modelo llegó a su máximo nivel de expansión. Los sectores empresariales luego de esa experiencia comenzaron a plantear con mayor fuerza la idea de reformular el modelo.

La evolución de la crisis económica durante 1980-1985, puntualmente, se caracterizó por el avance de la inflación, déficit fiscal acentuado y el deterioro de los ingresos tributario, el desequilibrio de la balanza de pagos, el aumento de las tasas de desempleo y subempleo, junto a la pérdida del poder adquisitivo del salario. Véase Iriarte (1985).

El año 1985 marca el final del ciclo estatal iniciado en la década del 50 -capitalismo de Estado- y el inicio de una forma de Estado de corte neoliberal de ajuste estructural, que tuvo como lineamientos principales, la reducción del tamaño del Estado fomentando la privatización, reforma tributaria, eliminación de subsidios y desprotección a la producción nacional frente a los productos del exterior.

A este nivel se destaca, desde 1971 hasta la instauración del Estado de 1985, lo contradictorio de las políticas estatales de extensión técnica y divulgación, y de otras políticas de precios, fomento, organización productiva...etc. El aumento de la productividad por sí solo no daría al sector productivo ninguna posibilidad real de mejorar sus ingresos, ya que dicho sector no contaba con el apoyo necesario para actuar dentro políticas de precios, subsidios o sistemas de comercialización que les sean favorables.

La incoherencia descrita de la política económica prevaleciente en el período indicado, permite inferir que, por un lado se pretendió incrementar los niveles de producción para satisfacer la creciente demanda para consumo pero, por otro, desincentivó completamente a los productores a aumentar su producción, al fijar precios que no alcanzaban ni para recuperar los gastos del proceso productivo. Para profundizar lo ocurrido en este período véase Urioste (1984), Ramos (1984), Morales (1984), Iriarte (1985) y Albó (1983).

Entre 1982-1984, se reinicia un período democrático, con la particular característica de que se heredaba un Estado carcomido por las deudas. Se sumaba a esto que la coalición gobernante, compuesta por tres fuerzas políticas, no tenían un programa coherente de gobierno y tampoco una unidad partidista. Esto se tradujo en desacuerdos internos y se reforzó el crecimiento acelerado del déficit fiscal, de la espiral inflacionaria y de la iliquidez de divisas. Así gran parte de las importaciones se redujeron drásticamente y la actividad económica fue decreciendo. La crisis económica de Bolivia, tuvo su agudización en el año 1984, pues la hiperinflación continuó -alcanzó el 8.000 %- sin precedentes en su historia económica. Véase Antezana (1990).

Estos dos fenómenos, la inflación y la recesión, tomaron cuerpo y desequilibraron la economía. Como consecuencia de este caos económico, se experimentó fuertes cambios en la distribución del ingreso que indujo a la pugna entre sectores económicos y contribuyeron a una convulsión social.

El año 1985 el nuevo gobierno democrático, inició una nueva etapa, configurando a través de una Decreto Supremo, una nueva forma de Estado de características liberales. En lo económico se adoptó un esquema de libre mercado y en lo político se desarticuló a las representaciones orgánicas de base a través de la coacción militar. El programa de estabilización dio como resultado una baja notable de la tasa inflación y un elevado costo social de más de 40.000 desempleados mineros. El año 1989 asume otro gobierno democrático que continúa lo iniciado en 1985.

En medio de esta expectativa, el 29 de agosto de 1985 el país conoció el contenido de la Nueva Política Económica (NPE); que según estudios posteriores se pudo constatar que fundamentalmente, estaba destinada a modificar el patrón de acumulación del excedente económico. Significaba esto, la generación de una transformación radical de la organización económica.

Los aspectos centrales de ese nuevo esquema de política económica fueron:

- a) Libertad de precios (libertad de salarios, tipo de cambio libre, libre comercialización).
- b) Apertura al exterior (libre exportación, libre importación, movimiento libre de capitales, reducción drástica de las tarifas arancelarias).

c) Reducción del Estado (disolución de las empresas públicas, descentralización de las empresas públicas, paralización de las inversiones públicas).

d) Privatización de la economía (transferencia de actividades al sector privado, privatización del transporte, la comercialización y la actividad financiera, redescuento automático, supresión del encaje legal para depósitos en dólares).

e) Libre contratación

f) Congelamiento de salarios en el sector público y relocalización del personal del Estado.

Estas disposiciones emitidas en el Decreto Supremo 21060, son la negación de una serie de principios de orden económico y social, que habían prevalecido desde la instauración del "Estado del 52" y la conformación de un Estado proteccionista.

Las medidas contempladas en la dictación del D.S. 21060 de agosto de 1985, representaron el más claro y serio intento de aplicar en Bolivia, los paradigmas teóricos e instrumentos neoliberales. Vale decir que dicho Decreto resultó ser un claro exponente de la economía liberal y de la ideología de la libre empresa. De esta manera, el D.S. 21060 buscó reducir la participación del sector estatal en la economía, conllevando el paso de la economía boliviana de un dirigismo estatizante, a un liberalismo privatizante.

En la política de precios y en la política arancelaria se estableció también un régimen liberal, recibieron igual tratamiento las reservas monetarias, de oro físico, la política cambiaria, bancaria, las políticas de empleo y de salarios, etc. En síntesis se trató de demarcar la acción estatal alrededor de los principios del "dejar hacer-dejar pasar".

De esta manera resultó claramente concretado el objetivo del D.S. 21060, de reemplazar el Estado interventor, por un Estado Liberal, y de transformar la política económica de inspiración keynesiana por otra de fundamentos neoliberales y de corte monetarista. Estos propósitos, serían alcanzados mediante la libre interacción de las fuerzas del mercado.

Posiblemente el punto más favorable que se ha identificado fue el control de la hiperinflación, que llegó en Septiembre de 1985 a una tasa mensual de 56%.

El punto más negativo subrayado en sucesivos documentos fue el elevado costo social, que significó el sacrificio de miles de trabajadores obreros y campesinos (un salario mínimo de \$US.30 mensuales, 100 mil trabajadores despedidos de sus fuentes de trabajo, desempleo abierto del 20% de la población económicamente activa), según el documento de CEDLA (1991).

Así desde 1971 a 1981, se observa más bien la predominancia de gobiernos defacto y desde 1982 la presencia de gobiernos democráticos. Por otro lado, el Estado boliviano pasa dos etapas: entre 1952 a 1984 un capitalismo de Estado y de 1985 al 2005 un Estado Liberal. Del año 2006 adelante, se observa un Estado que retorna a un capitalismo de Estado, de corte populista, según algunos autores un Capitalismo de Estado Andino/Amazónico, según otros analistas, se trataría de un socialismo comunitario, si bien la política económica se inscribiría en un intervencionismo directo del Estado en la economía y en la sociedad.

5. Bibliografía

1. ALBO, Xavier. *Bodas de plata? o Réquiem por una Reforma Agraria*. CIPCA, Bolivia, 1983.
2. ANTEZANA, Oscar. *Bolivia: éxito macroeconómico y deficiencias microeconómicas*. Editorial Los Amigos del Libro, 1era. edición; Bolivia, 1990.
3. BARRO, Robert. J., GRILLO V. y FEBRERO, R. *Macroeconomía. Teoría y Política*, McGraw-Hill, Madrid. 1997.
4. CEDLA. *Segunda Reforma Agraria (campesinos, tierra y educación popular)*. Bolivia, 1990.
5. CESPEDES, Guido. *Bolivia: ciclos de acumulación y períodos de transición*. Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana, Bolivia, 1987.
6. COLCLOUGH, Christopher. *Structuralism versus Neo-liberalism: An Introduction*. Oxford, 1993.
7. CLEMENT, Norris: *Economía, Enfoque América Latina*, Mc.Graw-Hill, 1997.
8. CODDINGTON, A. *Keynesian Economics*. Journal of Economic Literature, n. 4, diciembre 1976.
9. FEINSTEIN, Osvaldo. *Neoestructuralismo y Paradigmas de Política Económica*, Córdoba, 1994.
10. FERNANDEZ Díaz, Andrés. *En torno al Empleo de Modelos en el Análisis Económico y en la Política Económica*, Anales de Economía, 1992.
11. FERNANDEZ, Andrés. *Política Económica*, McGraw-Hill, España, 1995.
12. GARCIA MENENDEZ, J.R. *Monetarismo e Ideología*. Univ. San Carlos, Guatemala, 1985.
13. GUTIERREZ, Osvaldo. *Bolivia: Nueva Política Económica y sector agrícola tradicional, período 1987-1991*. CONICET, Córdoba, 1994.
14. GUTIERREZ, Osvaldo. *Tópicos de Ciencias Económicas 1987-2008*. Cochabamba, 2008.
15. IRIARTE, Gregorio. *Esquemas para interpretación de la realidad*. 2a. edición, Bolivia, 1985.
16. JORDAN PANDO, Roberto. *Neoliberalismo dentro del dirigismo e intervencionismo del liberalismo*. Análisis, publicación del periódico HOY, Bolivia, 1985.
17. KRUGMAN, Paul. *Economía Internacional*, Edit Addison Wesley. 2001.
18. OCAMPO. J. A. *Economía Postkeynesiana*, FCE., México 1988.
19. RAMOS, Pablo. *Principales paradigmas de la política económica*. 1era. edición, Bolivia, 1983.
20. RAMOS, Pablo. *El papel del Estado en la Política Económica*. Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia, 1984.
21. RAMOS, Pablo. *El neoliberalismo en acción*. UMSA, La Paz, Bolivia, 1985.
22. SACHS Jeffrey – LARRAIN, Felipe. *Macroeconomía en la economía global*. Prentice Hall Hispanoamericana S.A., 1994.
23. URIOSTE, Miguel. *El Estado anticampesino*. Ed. CINCO-ILDIS, 1era. edición, Bolivia, 1984.