

**TERCERA CONFERENCIA INTERNACIONAL DE LA RED DE ESTUDIOS
SOBRE EL DESARROLLO CELSO FURTADO**

Río de Janeiro, Brasil, 4 de Mayo de 2004

Una Hacienda Pública para el Desarrollo con Democracia

1. Antecedentes

Las políticas económicas de corte neoliberal predominantes en América Latina durante los últimos 20 años, han sido incapaces de lograr el desarrollo económico sostenido y sustentable, abatir las desigualdades y erradicar la pobreza masiva de la región. Ello ha sido consecuencia de la disminución de la inversión pública y privada, del lento crecimiento del empleo contractual, de la apertura al comercio internacional de bienes, servicios y capitales que, al provenir de países con mayor grado de desarrollo productivo, tecnológico y financiero, desplazaron a los productores del mercado interno ocasionando enormes utilidades para los sectores vinculados con la apertura y la pobreza de las crecientes mayorías.

El desempeño de las funciones del Estado, en especial las de la hacienda pública, por sus efectos en la economía han estado estrechamente relacionadas con el

estancamiento y las crecientes desigualdades en la distribución del ingreso que ahora causan el asombro del Banco Mundial.

Cuando México y otros países de América Latina tomaron la decisión política de fomentar el desarrollo como la mejor forma de avanzar y de solucionar los problemas de dependencia y pobreza que afectaban a sus países, fue el Estado con todo su poder, el agente encargado de promover el desarrollo de las fuerzas productivas internas.

México, en el período que abarca las dos Guerras Mundiales, emprendió en forma deliberada una política de Estado de fomento, en parte como consecuencia de la Revolución iniciada en 1910 que cambió la estructura del poder para sustituir una clase feudal que vivía de la explotación de la tierra y de los hombres, y de algunos minerales, por una clase campesina beneficiaria de una reforma agraria siempre inconclusa y de una naciente burguesía que trató de dinamizar la riqueza agrícola y desarrollar la actividad industrial, protegida por un Estado constructor, banquero y forjador de instituciones para llevar a la práctica y en forma continua la tarea.

Brasil y Argentina también registraron un desarrollo industrial incipiente y en Argentina una prosperidad de la clase terrateniente vinculada con el comercio internacional de granos y cárnicos (C. Furtado).

2.- Recuperar la Historia. El Estado Nacional y el Desarrollo Promovido.

2.1 Expansión de la economía mundial y la de América Latina.

Al término de la Segunda Guerra Mundial ocurre una reestructuración del Sistema Económico Internacional con el fin de llevar a cabo la reconstrucción de las economías industrializadas devastadas por la guerra. También se logró escuchar a los países no desarrollados que tuvieron como objetivo fundamental de la nueva era ONU, el desarrollo económico. Sobre estas bases y para atenuar la inestabilidad de los tipos de cambio y promover las corrientes de comercio y de capital se fundaron el FMI y el BIRF (1945).

Estados Unidos, que emergió nuevamente como la primera potencia mundial, registró una rápida reconversión hacia la paz gracias al avance en los sistemas cuantitativos de la macroeconomía (cuentas nacionales y matriz insumo-producto). Las transferencias de capital del Plan Marshall, los gastos militares y la ocupación del Japón lograron una rápida recuperación de la economía mundial hacia una etapa caracterizada por incrementos sostenidos en la producción, el empleo y el comercio internacional (1950-1970).

2.2.- Aparición de factores de desestabilización. Abandono del sistema de paridades fijas por EUA (1971). Los déficit gemelos de Estados Unidos. Alza del precio del petróleo (1973). Inflación y estancamiento.

En 1971 ocurre un cambio que una década más tarde habría de acarrear consecuencias devastadoras para América Latina, cuando EUA abandona la convertibilidad oro-dólar y el sistema de paridades fijas adoptados en Bretton Woods, para poder incurrir en déficit fiscales y de su balanza de pagos y financiar sus proyectos bélicos en el Oriente (Vietnam y Corea). La continua expansión de la economía mundial contribuyó al alza en los precios del petróleo, sucesos que hacia finales de los 70, desembocaron en una inflación y, eventualmente, en una recesión.

En esta etapa de crecimiento sostenido fue notable la expansión de la economía pública en Europa, en EUA, en Japón y los países asiáticos. En México también aumentó el gasto público y el coeficiente de inversión nacional pasó del 9% del PIB que representaba en 1940 al 18% en 1970 y llegó al 25% en 1980. Sin embargo la capacidad recaudatoria no aumentó en la misma proporción. Se afirmaba que el gobierno gastaba a la moderna pero recaudaba a la antigua. El rezago en la recaudación y la expansión del gasto público, en especial la construcción de una impresionante plataforma de exportación petrolera también contribuyeron al endeudamiento externo. Durante la época de auge el Estado aumentó su importancia, mediante la creación de organismos paraestatales que ampliaron el sector público. Sin embargo los impuestos no aumentaron al mismo ritmo y esta es una de las causas de la deuda pública externa, pues había

necesidades de inversión en los países en desarrollo y excedentes de liquidez en los desarrollados.

En esta etapa de rápido crecimiento el desarrollo fue promovido por un Estado fuerte que en el caso de México se caracterizó por un régimen presidencialista y un partido de Estado que permitió un incremento del PIB que logró mejorar el nivel de vida de una gran parte de la población y crear una importante clase media. El Estado fuerte en otros países estuvo representado por regímenes militares que también promovieron el desarrollo. En esta etapa se construyó una infraestructura productiva, la industrialización fue alentada por una política proteccionista de sustitución de importaciones y por la ampliación del mercado interno. En México se consolidó un sistema de economía mixta, pública, privada y social.

En este período no se logró atenuar la dependencia externa. Sin embargo a pesar del crecimiento de las exportaciones y la sustitución de importaciones privó la tendencia al desequilibrio externo. En México éste se enfrentó con devaluaciones que ocasionaban una gran repercusión e inestabilidad política. No obstante la devaluación de 1953 fue motivada para sacar una ventaja competitiva e impulsar el desarrollo y se mantuvo hasta 1976 (22 años), a pesar de que era aconsejable haber devaluado después que Estados Unidos lo hizo en 1971.

La inestabilidad monetaria y financiera fue característica de este tipo de desarrollo. No obstante tuvo una gran influencia una política de industrialización y las tesis de

CEPAL para disminuir la tendencia hacia el desequilibrio externo y de atenuarlo con medidas antinflacionarias y ajustes eventuales del tipo de cambio.

Otra característica de esta etapa fue que a pesar de los esfuerzos por elevar la productividad y los salarios reales, la distribución del ingreso continuó siendo extremadamente desigual. Se lograron ciertos avances y conquistas y el sindicalismo corporativo logró ventajas sustantivas en los sindicatos fuertes. El retraso de la agricultura, en especial de aquella para el autoconsumo, motivó malestar y atraso en este importante sector que en México todavía albergaba al 20% de la PEA y al 25% de la PEA en 1980.

En resumen a pesar del crecimiento económico se mantuvieron como obstáculos al desarrollo el desequilibrio externo, la inflación y la inestabilidad cambiaria, el atraso de la agricultura, el sindicalismo corporativo y la inequitativa distribución del ingreso.

II.- La Crisis de la Deuda Externa y las Décadas Perdidas.

Una nueva etapa de la economía internacional ocurrió cuando, como respuesta a la presión de los países en desarrollo (PED) para transformar el orden económico mundial mediante la adopción de una nueva estrategia internacional para el desarrollo, los países desarrollados (PD) después de haber aprobado el Tercer Decenio para el Desarrollo en la ONU en 1980 y una subsiguiente Ronda de

Negociaciones Globales que debían de empezar en 1982 con la negociación de nuevas reglas del comercio internacional de productos primarios y materias primas, de cooperación económica para la industrialización de los PED, de conferencias internacionales sobre fuentes de energía y recursos renovables, sobre medio ambiente y desarrollo sustentable, y de reformas al sistema monetario y financiero internacional, entre otras. Todas ellas conocidas como la Ronda de Negociaciones Globales a favor del Desarrollo fueron abruptamente suspendidas al estallar el problema de la deuda externa en México en agosto de 1982. La brutal elevación de las tasas de interés de principios del decenio de los años 80, así como la caída en los precios de las materias primas desembocaron en la crisis de la deuda externa que afectó sobre todo a América Latina, pues sus gobiernos en vez de llevar a cabo una reforma fiscal, financiaron el desarrollo con créditos del exterior, alentados por las facilidades que otorgaba el sistema bancario y el bajo nivel de las tasas de interés, resultado todo ello del exceso de liquidez internacional. La caída en los precios del petróleo ocurrió poco tiempo después, a mediados de los 80. El efecto que estos últimos acontecimientos tuvieron sobre los elevados niveles de endeudamiento externo que había alcanzado el financiamiento para el desarrollo afectó a América Latina y en especial a los países de mayor desarrollo relativo. Durante la época de auge los gobiernos de A.L. en vez de realizar una reforma fiscal para aumentar los impuestos, financiaron el desarrollo con créditos del exterior. Los onerosos pagos del servicio de la deuda externa ocasionaron la suspensión o disminución del desarrollo y eventualmente la aparición de una creciente pobreza. La crisis de la

deuda externa es sin duda un evento de la mayor importancia, pues cambió radicalmente el papel del gobierno en la economía y el de las finanzas públicas en el desarrollo.

Es pertinente mencionar que el cambio de la política económica internacional está vinculada con la respuesta de la Trilateral y de la comunidad financiera internacional que alarmados por el poder político que habían tomado los países en desarrollo agrupados en el G77 y los países petroleros y por la presión que ejercieron en la ONU al grado que lograron que el gobierno del presidente Carter aprobara la Ronda de Negociaciones Globales para el desarrollo. El triunfo de Reagan y la última reunión en Cancún en 1981 de los países desarrollados y en desarrollo (Diálogo Norte-Sur), marcó un cambio drástico en la política financiera internacional. Se elevaron las tasas de interés a niveles sin precedente, y se precipitó el problema de la deuda externa que afectó a los países en desarrollo más adelantados denominados nuevos países industriales (NIC's).

La respuesta de los círculos del poder político financiero fue impulsar una política neoliberal cuyas principales características fueron: reducción del Estado y sus instituciones en la economía a favor de operaciones del mercado y de las empresas privadas, apertura del comercio internacional de bienes, servicios y capitales concretizados en los tratados de libre comercio, la ronda de negociaciones del GATT y su conversión en la OMC, la desregulación del sistema bancario y expansión del sistema financiero, todas estas medidas con el fin de

facilitar el pago del servicio de la deuda externa. Estas medidas y otras fueron objeto de un análisis en una reunión celebrada en Washington, en donde se señaló la “coincidencia” de medidas adoptadas por los países en desarrollo para hacerle frente al problema de la deuda externa y para iniciar una nueva etapa de desarrollo que aprovechara más al mercado y menos al Estado. Las medidas se conocen desde entonces como el Consenso de Washington¹.

Ciertamente con estas medidas se logró mantener el servicio de la deuda externa, pero no su disminución. Las medidas neoliberales en un principio atrajeron capitales del exterior, ya no para financiar la industrialización y sustitución de importaciones, sino para llevar a cabo el redespliegue industrial de las corporaciones transnacionales facilitando las operaciones de ensamble y maquila y algunas líneas de exportación. En México aumentó la exportación de cerveza, cemento y el ensamblaje de partes automotrices, productos eléctricos y maquiladoras de textiles y confecciones. También se logró atraer enormes cantidades de ahorro financiero del exterior que al principio provocaron un auge en la Bolsa de Valores pero el insuficiente crecimiento de la economía real propició onerosas crisis financieras y bancarias. No obstante la nueva ingeniería financiera e instrumentos y derivados financieros del capital internacional lograron salir del país y la crisis afectó gravemente al sistema financiero interno. En México ello significó la quiebra técnica del sistema bancario que tuvo que ser rescatado por el

¹ Véase en el Apéndice A un resumen del decálogo del Consenso de Washington

Estado para evitar la corrida de depósitos y eventualmente ocurrió la extranjerización de prácticamente todo el sistema bancario mexicano.

Se puede concluir que el achicamiento del Estado y de la economía pública y la creciente separación entre la economía real y la financiera, entre la economía productiva y la especulación que ha tenido lugar a nivel internacional, ha perjudicado en forma sustantiva a las economías nacionales de América Latina con grave perjuicio para su población. O sea, mientras la política neoliberal logró, cuando menos en el caso de México, un auge espectacular de la exportación-importación y de un limitado número de industrias conectadas con estas actividades de una población trabajadora que con dificultad representa del 1% al 2% de la PEA y desde luego gigantescas utilidades para las empresas vinculadas con el sector, el resto de la economía, en especial la agricultura y la industria, dos actividades clave en el desarrollo económico de cualquier país, han quedado en una situación lamentable. El crecimiento espectacular de las actividades terciarias del comercio y servicios relacionados con la modernización y la actividad económica han sido incapaces de mantener un ritmo adecuado de desarrollo y una suficiente generación de empleo.

Podemos concluir que se han gestado dos sistemas económicos uno de prosperidad y modernización que incide en una parte minoritaria de la población que puede abarcar a 20 millones de mexicanos que detentan el 58-60% del ingreso nacional y que ya constituyen un mercado importante que se satisface en

gran medida con importaciones y una clase media que puede llegar a representar el 20-30% de la población y realiza enormes sacrificios para equilibrar sus cuentas y que también se provee con artículos de importación de bajo precio, cuya demanda ha contribuido a la desindustrialización del país y otra economía en parte subterránea que abarca al otro 50% de la población, o sea 50 millones de personas de muy escaso poder adquisitivo y que constituyen una masa de población de muy bajos ingresos, calificada en situación de pobreza y pobreza extrema.

Ese cuadro de México podría repetirse en toda América Latina y representa las consecuencias de las políticas neoliberales auspiciadas, promovidas y condicionadas por el FMI y el BM como voceros de Washington, ante la indiferencia de la Unión Europea y hasta la complicidad de la CEPAL, organismo que en sus últimos informes (Pacto Fiscal) también promueve una línea antiestatista sin planificación y con un reducido papel del Estado.

III Respuesta de América Latina al estancamiento y a la creciente desigualdad generada por la globalización.

Tiene que forjarse una respuesta colectiva de América Latina al estancamiento y a la creciente desigualdad generada por la globalización. En síntesis creo que una nueva política económico se podría sintetizar en tres medidas fundamentales:

1. Recuperar el papel del Estado como promotor del crecimiento y corrector de los desequilibrios ocasionados por la apertura y las empresas transnacionales en paralelo con el debilitamiento de los productores nacionales, en especial campesinos e industriales que produzcan un mercado interno con un potencial de más de 100 millones de habitantes.

2. Una reforma del Estado para incorporar la democracia en las decisiones de política económica. Una reconstrucción del sistema de planeación democrática y una nueva hacienda pública para asegurar un crecimiento sustentable con estabilidad monetaria y redistribución del ingreso.

3. Un acuerdo nacional con visión regional para reafirmar la soberanía nacional y la cooperación y solidaridad de América Latina en las relaciones económicas y financieras de los organismos internacionales y regionales con objeto de lograr una globalización diferente.

IV. Una Hacienda Pública para el Desarrollo con Democracia.

1. El Proyecto Nacional con visión de largo plazo y el Sistema de Planeación Democrática.

2. El Gasto Público. Planeación regional y sectorial.

a) gasto administrativo.

- b) gasto de inversión y ampliación de la capacidad productiva.
- c) gasto social (educación, salud y seguridad social).
- d) Transferencias económicas (agricultura, pymes).

3. Ingresos públicos.

- Ingresos tributarios al ingreso y al consumo. ISR de las personas, IVA.
- Impuestos especiales, la renta petrolera.
- Impuestos al comercio exterior.
- Impuestos patrimoniales (propiedad raíz)
- Contribuciones para la seguridad social.
- Otros ingresos.

4. Deuda pública.

- Significado y función del déficit público.
- Las crisis bancarias y el costo fiscal.

5. Patrimonio Público.

- a) Empresas públicas y sector paraestatal.
- b) Instituciones de seguridad y bienestar social.
- c) Organismos de regulación.
- d) El Banco central y la banca de desarrollo. Expansión y financiamiento de la economía nacional.

6. Federalización de las finanzas públicas.

- Diferentes niveles de gobierno.
- Esquemas de distribución de las potestades y competencias fiscales en materia de gasto e ingreso.
- Desarrollo regional y distribución de responsabilidades de gasto-ingreso entre diferentes niveles de gobierno.

7. Transparencia y rendición de cuentas al Poder Legislativo .

8. Control democrático del Estado y de la economía pública.