

**EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DEL CAPITALISMO MUNDIAL. MOMENTOS,
CONCEPTUALIZACIONES Y CONSECUENCIAS DE POLÍTICA PÚBLICA ECONÓMICA Y
SOCIAL***

ÓLIVER MORA TOSCANO**

Fecha de recepción: 25 de Abril de 2008
Fecha de aceptación: 13 de junio de 2008

* Este artículo fue elaborado como producto de las actividades académicas del Grupo de Investigación "*Modelos de Desarrollo en América Latina – MODEAL*", grupo perteneciente a la Escuela de Economía de la UPTC

** Profesor Escuela de Economía UPTC, olivermora99@yahoo.es

RESUMEN:

Este artículo analiza a grandes rasgos y en sus aspectos fundamentales las transformaciones del capitalismo mundial acaecidas a partir del derrumbe del Estado del Bienestar y la forma como las mismas han afectado la conceptualización y praxis de las políticas públicas, tal como acontece en el caso del papel actual del Estado en la regulación de la educación pública. Para dar cuenta de lo anterior, el presente artículo se encuentra dividido en cinco partes principales. La primera da cuenta de la caída del Estado del Bienestar como contexto de partida del conjunto de transformaciones posteriores. La segunda analiza el papel del capital financiero internacional dentro de esos cambios al asumir éste un rol hegemónico en la definición del papel del Estado. La tercera parte analiza los profundos cambios sucedidos en la teoría macroeconómica que dieron al traste con el keynesianismo e hicieron surgir una macroeconomía renovada y construida a partir de los principios microeconómicos de la escuela neoclásica. El cuarto capítulo explica la interrelación existente entre las variaciones estructurales del capitalismo y la escuela o teoría neoinstitucional y la forma como ésta hace extensiva a todo el conjunto de la sociedad los principios economicistas triunfantes desde los años setenta del siglo pasado. Por último, la quinta parte de este artículo trata de contextualizar, a manera de ejemplo de lo señalado en el mismo, las consecuencias y relaciones de estas transformaciones con las actuales políticas públicas en educación.

Palabras claves: Políticas públicas, teorías del desarrollo, modelo de acumulación de capital, educación, teoría económica, Estado y economía.

ABSTRACT

This article in broad strokes analyzes and in its fundamental aspects the transformations of world-wide Capitalism happened from the landslide of the State of the Well-being and the form since the same have affected the planning and praxis of the public policies, as it occurs in the case of the present paper of the State in the regulation of the public education. In order to give account of the previous thing, the present article is divided in five main parts. First it gives account of the fall of the State of the Well-being like departure context of the set of later transformations. Second this one analyzes the paper of international the financial capital within those changes when assuming a hegemonic roll in the definition of the paper of the State. The third part analyzes the deep changes happened in the macroeconomic theory that they ruined the keynesianismo and made arise a macroeconomics renewed and constructed from you microeconomic principles from the neoclassic school. The fourth chapter explains the existing interrelation between the structural variations of Capitalism and the school or neoinstitutional theory and the form since this one makes to all the set of the society the triumphant economicistas principles extensive from the Seventies of the past century. Finally, the fifth part of this article tries to contextualise, to way of example of the indicated thing in the same, the consequences and relations of these transformations with the present public policies in education.

Key Words: Public policies, theories of the development, model of accumulation of capital, education, economic theory, State and economy

1. INTRODUCCIÓN

El sistema de producción capitalista ha venido experimentando desde finales de los años sesenta y comienzos del setenta del siglo pasado profundos cambios en su estructura fundamental, transformaciones que comienzan por la misma redefinición del modelo de acumulación de capital y el modo de regulación de los distintos estados nacionales.

El análisis de estos cambios resulta fundamental al momento de estudiar las actuales características y el contexto de políticas como las educativas, ya que indudablemente las grandes reformas que se han venido introduciendo a la educación pública en Colombia desde inicios de la década de los noventa no podrían ser explicadas sin el entendimiento pleno de estos procesos. En efecto, problemáticas como la financiación de la educación pública y la llamada eficiencia o no del sistema educativo, atraviesan necesariamente por un contexto superior condicionante y se encuentran enmarcadas dentro de los parámetros del eficientismo optimizador del actual modelo de desarrollo económico y social.

El propósito del presente artículo es precisamente estudiar a grandes rasgos y en sus aspectos fundamentales las importantes transformaciones del capitalismo mundial acaecidas a partir del derrumbe del Estado del Bienestar y la forma como las mismas han afectado la conceptualización y praxis de las políticas públicas, tal como acontece en el caso del papel actual del Estado en la regulación de la educación pública.

En los últimos años el estudio de estos cambios expresados en la forma como el Estado se interrelaciona con la sociedad a través del modelo de regulación, ha cobrado especial importancia, al punto de surgir diferentes posiciones teóricas que tratan de explicar desde distintos ámbitos dichas transformaciones. Es así que entidades como el Banco Mundial han dedicado informes destinados a fijar su posición sobre el papel del Estado en el actual contexto, tal como acontece con el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997.

Tal atención no es casual y refleja profundos variaciones de las funciones económicas de los estados nacionales que se dan en los marcos del proceso de globalización. En la evolución reciente del papel económico del Estado (y de los conceptos teóricos que la acompañan y sustentan) hay una serie de interrogantes que esperan su explicación, tales como. ¿Por qué la tendencia hacia una mayor presencia de los estados nacionales en la economía (que fue acelerada por la gran crisis mundial de los años 29-33 del siglo pasado, obtuvo su reflejo teórico en el keynesianismo y, sin lugar a dudas, resultó eficaz durante las primeras tres décadas de la segunda posguerra) fue aparentemente interrumpida a partir de los años setenta con las prácticas de un Estado minimalista (por lo menos en el "tercer mundo") y está cuestionada por las corrientes que actualmente predominan en la teoría económica? ¿Acaso el mercado de nuevo se hizo eficaz y absolutamente superior? ¿Acaso ha dejado de crecer la integridad y complejidad del proceso de producción de riquezas materiales y del capital? ¿Acaso no se acercan las amenazas ecológicas que requieren de una coordinación cada vez mayor del proceso económico a nivel global? ¿Por qué las organizaciones económicas internacionales y las doctrinas "ortodoxas" insistían durante tres décadas en un Estado minimalista aunque era evidente que: a) los países desarrollados no escuchan sus recomendaciones; y b) todos los ejemplos del desarrollo exitoso estaban vinculados

con una alta presencia del Estado en la economía? ¿Por qué a pesar de las grandes carencias existentes en países como los latinoamericanos que indican la falta de acción y presencia del Estado, las políticas actuales aconsejan precisamente lo contrario, su reducción a una mínima expresión? ¿Que relación guardan las modificaciones mencionadas con la evolución de la economía mundial en general?

Para responder a estas inquietudes el presente artículo trata de analizar esas grandes transformaciones en dos momentos principales. El primero dado entre comienzos de los setenta hasta finales de los ochenta del siglo pasado donde las bases del actual contexto económico, político y social fueron echadas a partir de la desaparición del Estado del Bienestar, el fin del modelo de acumulación real o productiva, la aparición del nuevo basado en la especulación financiera, el triunfo de las tesis monetaristas y la irrupción de una nueva macroeconomía clásica que marca la muerte del keynesianismo, todo esto junto con eventos como la crisis de la deuda de los países latinoamericanos y la aparición en el escenario de los llamados programas de ajuste estructural fomentados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

El segundo gran momento tiene sus cimientos a mediados de la década de los ochenta pero incursiona en forma a comienzos de los noventa con la aparición de la llamada Escuela o teoría neoinstitucional. La importancia de la misma radica en la extensión del principio eficientista optimizador propio de la Escuela neoclásica al contexto no exclusivamente económico (social, político, cultural, ecológico, biológico, etc), lo que significa el triunfo absoluto de esta forma de concebir el desarrollo hasta el punto de asumir la reflexión misma del pensamiento humano.

Esta extensión de lo iniciado en los setenta es de suma importancia para entender la fenomenología actual de las políticas públicas y del modelo regulador de los estados nacionales. Todos estos acontecimientos se encuentran enmarcados dentro de la globalización transnacional del capital financiero internacional quien constituye el actor definitivamente dominante dentro del actual contexto de las políticas públicas.

Para dar cuenta de lo anterior, el presente artículo se encuentra dividido en cinco partes principales. La primera da cuenta de la caída del Estado del Bienestar como contexto de partida del conjunto de transformaciones posteriores. La segunda analiza el fundamentalísimo papel del capital financiero internacional dentro de esos cambios, sobre todo al asumir, como se señaló atrás, un rol hegemónico en la definición del papel del Estado.

La tercera parte analiza los profundos cambios sucedidos en la teoría macroeconómica que dieron al traste con el keynesianismo e hicieron surgir una macroeconomía renovada y construida a partir de los principios microeconómicos de la escuela neoclásica. El cuarto capítulo explica la interrelación existente entre las variaciones estructurales del capitalismo y la escuela o teoría neoinstitucional y la forma como ésta hace extensiva a todo el conjunto de la sociedad los principios economicistas triunfantes desde los setenta del siglo pasado. Por último, la quinta parte de este artículo trata de contextualizar, a manera de ejemplo de lo dicho en el mismo, las consecuencias y relaciones de estas transformaciones con las actuales políticas públicas en educación.

2. ROMPIMIENTO CON EL ESTADO DEL BIENESTAR

Uno de los procesos iniciales característicos de la actual forma de concebir el desarrollo económico, social y político consistió en el rompimiento del Estado Benefactor configurado principalmente a partir de la crisis económica mundial de 1929.

A partir del momento del derrumbe de la bolsa de valores de Nueva York hasta aproximadamente finales de la década de los sesenta y comienzos de los setenta, el Estado cumple la función de regulación económica, de acuerdo con las recetas keynesianas (planeación y programación, políticas económicas anticíclicas, sector público fortalecido, intervención económica dinámica del Estado, etc).

De hecho, el intervencionismo surge con la aparición del llamado Estado del Bienestar a fines del siglo XIX y constituyó en esencia una respuesta de carácter social y político a las transformaciones revolucionarias paralelas a la aparición de las tesis de Carlos Marx, Engels y a la posterior Revolución Rusa Bolchevique de 1917. El mismo aparece por iniciativa del canciller Bismarck a fines siglo XIX, con la creación del seguro social, el cual se basaba en reglas no discriminatorias, relativamente automáticas, dirigido al asalariado más que al pobre o miserable.¹

En el origen primó la idea de seguridad sobre la de igualdad. Sólo en la década del cuarenta se desarrolla la idea de igualdad promovida por los sacrificios dados por los impuestos dirigidos a financiar la segunda guerra mundial. Dicho Estado surgió, de una parte, por la necesidad de mantener un orden social, como reacción al movimiento obrero como actor social y político, y de otra parte, por la necesidad de legitimación y apoyo político en virtud de la extensión del sufragio universal y la competencia política.²

Una de las características fundamentales de este tipo de estados fue la introducción de la tributación directa, dirigida a gravar a los sectores de más altos ingresos para transferir recursos a los sectores más pobres. Los políticos tuvieron que apoyar este tipo tributación como respuesta a las exigencias revolucionarias de los sectores más radicales.

El auge del intervencionismo estatal vino a darse posteriormente con el éxito de las políticas keynesianas para combatir el desempleo en los años treinta y cuarenta, y con los favorables resultados del Plan Marshall en la reconstrucción europea en el período de la posguerra. Además, este Estado surgió como alternativa desde el capitalismo mismo a las revoluciones Soviética y China, que hasta la década de los años sesenta aparecían como procesos exitosos de reforma social y política.

Como resultado de lo anterior, se le atribuyó al Estado, en el plano económico, un papel fundamental en la promoción del desarrollo. Ello significaba que el Estado debía dirigir el proceso económico, canalizar recursos subsidiados hacia la producción y el empleo, y crear protecciones especiales para actividades productivas en las que existía un interés especial.³

¹ GIRALDO, César (2001): *Finanzas públicas en América Latina: La economía política*. Ediciones desde abajo. Bogotá. Página 44.

² Ibid. Página 44.

³ Ibid. Página 45.

Con Keynes el discurso social y político del Estado del Bienestar se articuló con el económico. El gasto social hacía parte del activismo fiscal, y la tributación directa se justificaba porque la propensión a ahorrar era mayor en las rentas más altas, con lo que substraían una mayor parte del ingreso de la demanda efectiva. Para reactivar la demanda era necesario gravar las rentas altas para que tales recursos pudieran ser gastados por la vía del sector público.⁴

Además del activismo fiscal, el intervencionismo hace también referencia a la distribución secundaria del ingreso. Mientras el mercado hace una asignación primaria del ingreso, de acuerdo a la remuneración de los factores de producción (capital y trabajo), el Estado, a través de las finanzas públicas altera esa distribución en aras de una mayor igualdad. Redistribuye las rentas a través de impuestos progresivos que gravan al capital, y de transferencias directas (pensiones etc.), o indirectas (subsidios a los productos de la canasta), y prestación de servicios (salud y educación). Además se adopta una regulación protectora de los derechos sociales.

Cuando se presentó la crisis del keynesianismo también se presentó la del Estado Benefactor. La crisis, desde el punto de vista económico, se evidenció en la falta de efectividad de la expansión de gasto público para reducir el desempleo, y desde el punto de vista social y político se acusó al gigantismo estatal como una pesada carga que la sociedad debía soportar.⁵ Es en este momento donde se da la aparición magistral del neoliberalismo a través de la implementación de las llamadas “reformas de carácter estructural”.

Tales reformas se dirigieron a redefinir el papel del Estado, concentrándolo en las áreas donde se decía era más necesario y retirándolo de aquellas donde el sector privado podía cumplir un mejor papel, desregulando los controles y fortaleciendo la descentralización política y administrativa. Sin embargo, surge al respecto la discusión si las reformas se orientaron realmente a buscar una mayor eficiencia del aparato estatal, o estaban dirigidas a permitirle al capital financiero disponer de una parte de las rentas que se estaban canalizando a través del Estado, como se afirma desde otros puntos de vista.⁶ Este punto, esencial para el entendimiento del modelo presente, será tratado con mayor detenimiento en el capítulo siguiente.

En el mundo actual del posfordismo, cuando el eje ya no es la expansión de la demanda agregada, sino que la ganancia se apropia a través de los circuitos financieros, ya deja de tener sentido económico un Estado del Bienestar.

El proceso de reformas en los países menos desarrollados tuvo una evolución diferente porque a mediados de los años setenta, cuando gran parte de las naciones de occidente estaban en la tarea de retirar los Estados de las áreas en que eran ineficientes, los de las naciones en desarrollo comenzaron a crecer financiados con el boom del endeudamiento externo.⁷

⁴ Ibid. Página 45.

⁵ Ibid. Página 46.

⁶ Ibid. Página 47.

⁷ Ibid. Página 48.

La importancia de la intervención estatal en los temas sociales y económicos adquirió importancia a partir de la crisis de la década del treinta, cuando se originó en latinoamérica el Modelo de Sustitución de Importaciones. A lo largo de la vigencia de este modelo se fue gestando un modelo intervencionista, y que se ha llamado el modelo cepalino, haciendo referencia a la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina - CEPAL.

Se puede señalar, al respecto, que lo experimentado en América Latina fue un intervencionismo estatal, pero no un Estado del Bienestar. Un intervencionismo en el sentido de que el Estado proveía los bienes públicos esenciales (subsidios a la oferta) como en el caso del Estado del Bienestar, pero no alcanzaba la cobertura universal, sino que llegaba a un grupo reducido de la población, tales como los trabajadores sindicalizados y la economía formal, actividades que no eran las predominantes desde el punto de vista de la sociedad en general. El Estado del Bienestar supone una cobertura universal, o por lo menos a una proporción mayoritaria de la población.⁸

El Estado cepalino surgió en un contexto histórico diferente al actual. Surgió ante la necesidad de desarrollar la economía sobre la base de la expansión del mercado interno como fuente de acumulación de capital ante el colapso de los mercados externos como consecuencia de la crisis de los años treinta. Para lograr este propósito se recurrió a políticas proteccionistas y de fomento económico. Estas políticas, en la lectura del paradigma actual, de una parte, generan grandes distorsiones que interfieren en el papel asignador operado por el mercado, y de la otra, conducen a una economía rentista en favor de los que se amparan en la regulación y protección.

Desde la crisis del keynesianismo al final de los años sesenta ha surgido el paradigma del desmonte del intervencionismo estatal, reestableciendo un mayor papel del mercado en el proceso de asignación de los recursos de la sociedad, tal como se ha venido exponiendo.

La recesión económica, acompañada de fenómenos de inflación, que se presentó entonces en los países desarrollados, invalidó por lo tanto, la hipótesis keynesiana de una relación positiva entre inflación (generada a través de una política fiscal activa) y empleo, la cual fue conocida como la curva de Philips. Lo que se observaba entonces era una relación negativa entre ambas variables, y ello iba contra los principios keynesianos.

Dicha evidencia empírica fue lo que sirvió de fundamento para criticar el keynesianismo, y con ello el intervencionismo estatal. El principal crítico de entonces fue Milton Friedman (1968), quien señalaba que no era cierta la relación positiva entre activismo fiscal y crecimiento económico, sino que por el contrario, un aumento en la masa monetaria (que en muchos casos se daba vía el financiamiento del déficit fiscal) afectaba la tasa de inflación de largo plazo, mientras que el efecto sobre la producción se daba en un lapso de tiempo variable y prolongado, de manera que el efecto real buscado no podía ser afinado en la intensidad y en la oportunidad requerida, y podía ocurrir en un momento inapropiado afectando la estabilidad económica.⁹

⁸Ibid. Página 50.

⁹ Ibid. Página 53.

A comienzos de los años setenta también en Latinoamérica empezó a hacer carrera las tendencias que abogaban por una menor intervención estatal. Varios gobiernos comenzaron a adoptar políticas más orientadas hacia el mercado con una menor intervención estatal, siendo el caso de Chile, con la dictadura de Pinochet, el caso más extremo. Sin embargo, ese proceso se truncó con el "boom" del endeudamiento externo que afluyó a la región desde los primeros años de la década hasta la crisis de la deuda externa de 1982. Los recursos externos financiaron una expansión del gasto público en proporciones importantes, lo cual a la postre llevó que crecieran de manera significativa los Estados de la región. Pero este crecimiento no se enmarca estrictamente dentro de la lógica del crecimiento del Estado dentro del modelo de sustitución de importaciones. Para decirlo de alguna forma, dicho modelo se agotó en la década del sesenta, pero en la década del setenta y comienzos de la del ochenta, el modelo tuvo una vida artificial gracias a los recursos del endeudamiento externo.¹⁰

Después de la crisis de la deuda, ocurrida en 1982, las reformas orientadas a la vigencia del mercado y el desmonte del intervencionismo estatal se asentaron en la región con todo su vigor. A ello contribuyeron dos factores que se potenciaron mutuamente. De una parte, la crisis de la deuda externa evidenció una crisis de un modelo económico basado en el intervencionismo y dirigismo estatal, de manera que se dan las condiciones para su desmonte. De la otra, ese desmonte estuvo orquestado por los organismos financieros internacionales, los cuales aprovecharon la capacidad de imposición dada a través de las condicionalidades de la renegociación de la deuda externa, y acusaron al manejo desacertado de las finanzas estatales, y a la ineficiencia de la acción pública, como los responsables de la crisis económica de entonces.¹¹

Las transformaciones acaecidas con la ruptura aquí mencionada se relacionan igualmente, y como complemento hasta lo ahora señalado en este capítulo, con el derrumbe paulatino de los pilares conceptuales sobre los cuales se estableció el Estado benefactor. Tales transformaciones asociadas a dichos fundamentos son en esencia,

- El derrumbe del concepto de externalidades, cimiento sobre el cual se construyó el concepto de los bienes públicos en contraposición de los bienes privados. Los primeros no aceptan la exclusión o individualización puesto que su utilidad o beneficio se dirige hacia todo el conjunto de la sociedad. Las corrientes positivas agregarían luego un tercer concepto, el de bienes o servicios de mérito, los cuales incorporan los fines redistributivos del Estado¹². Esta diferenciación se fue diluyendo desde comienzos de los setenta y hoy en día todo el conjunto de bienes de la economía forma parte del mercado sin diferenciación alguna.
- La conjunción de los conceptos de lo público y lo privado, dos aspectos anteriormente separados de las relaciones sociales, cada uno de ellos con sus propias reglas de gestión y administración, con ordenamientos jurídicos particulares, con criterios económicos distintos, con técnicas administrativas singulares y con un desarrollo organizacional peculiar a cada uno de esos aspectos. Con base en esto, se establecieron bajo la égida del Estado

¹⁰ Ibid. Página 53.

¹¹ Ibid. Página 54.

¹² ROJAS, Fernando (1996): *Economía pública contemporánea. Reestructuración gradual e imperceptible de una disciplina*. Escuela Superior de Administración Pública – ESAP. Bogotá. Página 9.

Benefactor las separaciones entre economía pública y privada, administración pública y de empresas, el derecho civil y comercial y el derecho administrativo o público, etc.¹³ La aplicabilidad de la economía pública descansaba sobre la administración pública, caracterizada por funciones de producción relativamente estables. En los momentos actuales tal separación es prácticamente inexistente, razón por la cual la lógica de la economía y administración privada de empresa ha sido trasladada a la economía y gestión pública a partir del principio microeconómico de la optimización eficiente de recursos escasos.

- Rompimiento de los pactos corporativos entre el capital y los sindicatos y organizaciones sociales en general. La existencia de estos pactos se explicaba por cuanto el empleo seguía patrones caracterizados por la estabilidad laboral y la responsabilidad individual; la permanencia en el puesto se traducían en manuales de funciones detallados y precisos y en carreras administrativas permanentes y continuas. Con la irrupción de un nuevo modelo de Estado a comienzos de los setenta, la relativa estabilidad de la función de producción desapareció y fue reemplazada por su completa flexibilización en choque con los intereses sindicales y de la sociedad en general respecto a la estabilidad y la justa remuneración del trabajo.
- El gasto público ya no se encuentra destinado a la asignación de recursos sociales no directamente productivos. Bajo la vigencia del Estado del Bienestar se establecía una política fiscal no necesariamente validada por referencia al mercado, lo que justificaba la destinación de recursos públicos hacia la política social en donde el principio maximizador del beneficio era imposible de aplicar. Actualmente todo gasto público debe ser eficiente por principio, lo que implica el traslado de los mecanismos de asignación de mercado a la política pública social.
- Fin del modelo de acumulación productiva lo que implica transformaciones económicas fundamentales. Bajo el patrón de desarrollo vigente entre 1929 y finales de los sesenta los tres actores económicos principales, mercado, empresa y Estado, seguían reglas de eficiencia ceñidas a los parámetros de la producción fordista y taylorista. Como las funciones de producción eran relativamente estables, las exigencias de esta forma de producción se plasmaron en la primacía del concepto de economías de escala y en la preocupación por las variables demanda, ahorro, inversión y consumo. Las mismas constituían la base del desarrollo, razón por la cual la política económica del Estado tenía como eje su estabilidad y crecimiento.

Unido a estas transformaciones conceptuales, la globalización de la economía, los radicales cambios en los precios de ciertos factores claves de la producción, como sucedió en el caso del petróleo, la caída del régimen cambiario de Bretton-Woods y la consecuente aparición hegemónica del capital financiero internacional, junto con la pérdida de hegemonía de la economía norteamericana, entre otros factores, conllevaron a una variación completa de la forma de inserción del Estado dentro de la sociedad y al consecuente cambio estructural del modelo de regulación.

¹³ Ibid. Página 9.

Los avances tecnológicos en la información y las telecomunicaciones transmitieron aceleradamente los cambios en las preferencias de los consumidores y en la función de demanda. Todo este contexto hizo variar radicalmente las funciones de producción, dio lugar a nuevos bienes y servicios, abriendo la puerta a la flexibilidad productiva y al continuo cambio tecnológico.

Estas condiciones generaron el marco propicio para la transnacionalización del capital, lo que conllevó al desplazamiento del poder económico y político de los estados nacionales hacia las grandes empresas multinacionales ancladas bajo la égida del capital financiero internacional. Aparecen así el muy mencionado proceso de globalización de la economía y las diferentes formas de producción, las cuales exigen una permanente reducción de los costos de transacción y de la expansión de la frontera de la producción, de la aparición de nuevos actores y la transformación completa de las funciones del Estado funcional a este nuevo modelo. Es el fin por ende del Estado de Bienestar, del modelo de acumulación productiva y su reemplazo por una nueva forma de acumulación determinante en los esquemas de regulación actual: La acumulación basada en la dominancia del capital financiero internacional en sus diferentes formas de expresión.

3. HEGEMONÍA DEL CAPITAL FINANCIERO Y MODELO DE ACUMULACIÓN

Cuando se derrumba el Estado del Bienestar a finales de la década de los sesenta y comienzos de los setenta del siglo pasado, se derrumba paralelamente el modelo de acumulación basado en el sector real o productivo. El mismo es desplazado por una nueva forma de acumulación caracterizada por la dominancia del capital financiero internacional el cual surge bajo el contexto del fin del régimen monetario de paridades fijas ante la caída del acuerdo de Bretton Woods.

En general, esta transformación trajo consigo un cambio del modelo económico de desarrollo, el cual tiene como fundamento el reestablecimiento de la vigencia plena de las leyes del mercado, lo que significa eliminar todos los condicionamientos estructurales que no permiten que el mismo funcione plenamente. Esto es lo que se entiende como la flexibilización económica, que es permitir que los mercados se adecúen de manera flexible a las condiciones de oferta y demanda ante la preeminencia del mismo frente a la intervención del Estado. El fundamento de estas reformas es el discurso ideológico consistente en la eficiencia superlativa del mercado como mecanismo para asignar los recursos económicos, y la paralela ineficiencia de la intervención del Estado en el campo económico la cual conlleva a asignaciones no óptimas.¹⁴

El diseño del modelo actual en su conjunto se orienta a reestablecer plenamente las condiciones del mercado en el funcionamiento de la economía. En este sentido la reforma se orienta a remover todas las estructuras que no permiten que los mercados funcionen adecuadamente, de ahí la expresión de las reformas estructurales. Se trata de remover el marco institucional y regulatorio creado por el Estado y que, de acuerdo con los reformadores, entorpece el adecuado funcionamiento de los mercados. Se hace entonces necesario flexibilizar los mercados, es decir,

¹⁴ SINHA, Radha. "Economic Reform in Developing Countries: Some Conceptual Issues". In World Development, Vol 23, N° 4, 1995. Pp. 557-575. Citado por, GIRALDO, César (2000). Op. Cit. Página 2.

permitir que estos se ajusten de forma automática y flexible de acuerdo a las condiciones de oferta y demanda.¹⁵ El actor principal en este conjunto de reformas es el capital financiero internacional quien es el directamente beneficiado con la forma de actuación derivada de las políticas del actual Modelo de Desarrollo Económico. La principal transformación operada en este contexto, y ya anotada atrás, consiste en el fin de la forma de acumulación productiva la cual es desplazada por otra basada en la ganancia especulativa financiera.¹⁶

La dominancia del capital financiero hace que la dinámica impuesta por los mercados de capitales presione los procesos de ajuste fiscal y la consecuente reducción del gasto productivo y social. La variable más importante en el aumento del déficit fiscal consiste en el continuo crecimiento de la deuda que constituye el factor de mayor peso relativo en la explicación de tal déficit.

En efecto, ante la prohibición en casos como el colombiano de utilizar la emisión monetaria para el financiamiento del gasto público, los gobiernos se han visto obligados a recurrir al mercado de capitales para financiarse mediante la emisión de bonos de deuda pública. En estas circunstancias, la financiación del presupuesto se da recurriendo a esta emisión, la cual coloca los bonos en los mercados financieros y paga tasas de interés de mercado.

La consecuencia de este mecanismo es el crecimiento cada vez más insostenible del servicio de la deuda, servicio que absorbe, por lo tanto, en cada periodo fiscal, mayores recursos del presupuesto. Por ende, cada vez una mayor proporción de los impuestos recaudados son absorbidos por el costo financiero de la emisión arriba mencionada.

La justificación ortodoxa de este contexto, en donde los recursos generados por la emisión monetaria son reemplazados por aquellos captados en el mercado de capitales, se da bajo el argumento de que los primeros provenientes de la Banca Central son inflacionarios. El efecto de esta política es la emisión monetaria del sistema financiero privado por la vía del crédito, la cual reemplaza la tradicional emisión primaria o M1.

Lo anterior ha sido factible, como ya se ha mencionado en este artículo, por el conjunto de “reformas estructurales” impulsadas por los organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional después de la crisis de la deuda externa de los países latinoamericanos de comienzos de los ochenta. Este conjunto de reformas han conducido, en el caso de Latinoamérica, a expansiones explosivas del crédito las cuales tienen efectos negativos sobre el conjunto de las economías tales como, “presiones monetarias, déficits en cuenta corriente y sobreendeudamiento y a la postre recesión económica”.¹⁷ La conclusión de esta parte es que la aplicación de estas políticas han cerrado la posibilidad a los Estados de apropiarse de una

¹⁵ GIRALDO, César (2000). Op.Cit. Página 4.

¹⁶ En este artículo se presentarán los aspectos básicos acerca de la forma como el capital financiero actúa en el escenario de las economías en desarrollo y las consecuencias de tal forma de actuación sobre las mismas (principalmente la asociación existente entre dominancia financiera, presupuesto y crisis fiscal). Para una mayor comprensión del proceso y ampliación del mismo remítase a los artículos, GIRALDO, César; MORA, Óliver (1998). “**Hegemonía del Capital Financiero Internacional y Política Económica en América Latina**”. En César Giraldo (et.al.) “Crisis Fiscal y Financiera en América Latina”. Tercer Mundo-ESAP, Bogotá, 1998 y GIRALDO, César (2000): **La reforma financiera que requiere Colombia**. Mimeo. Bogotá.

¹⁷ GIRALDO, César (2001). Op.Cit. Página 13.

proporción del excedente social a través de la emisión primaria, y se le ha abierto la misma al capital financiero internacional lo que implica, tal como señaló atrás, la privatización de tal emisión.

Para el capital financiero constituye una acción muy importante la defensa de la tasa de cambio y la lucha contra la inflación, por cuanto el valor de la riqueza que dicho capital representa sólo puede estar garantizado si se logra la estabilidad de dos precios claves en la esfera financiera: Tasa de cambio y nivel general de precios (inflación). Debido a que dicho capital se ha divorciado de la economía real, sólo existe en la denominación que tienen los documentos y contratos donde se fijan los valores nominales de las operaciones financieras. Si la tasa de cambio se devalúa o los precios internos aumentan (aumenta la inflación) los valores nominales se deprecian desapareciendo de inmediato la riqueza financiera.¹⁸

Si a la privatización de la emisión se le aunan las cargas financieras adicionales al presupuesto público resultantes de la privatización del régimen de seguridad social, la cual hace que el cambio de régimen genere un aumento geométrico del pasivo pensional a cargo del presupuesto,¹⁹ se presenta el escenario perfecto que explica el continuo y cada vez más creciente déficit fiscal de economías como las latinoamericanas, y de acuerdo a lo explicado atrás, del explosivo e insostenible endeudamiento público.

No obstante las consecuencias funestas de esta forma de actuación, las cuales han quedado claramente evidenciadas en crisis plenamente vigentes como la argentina, los organismos financieros internacionales continúan insistiendo, como fórmula principal de solución, en los consabidos procesos de ajuste fiscal en donde el principal sacrificado es el gasto social y el de inversión productiva pero, para nada, se toca al principal causante de este contexto cual es el gasto financiero.

Lo más trágico de este escenario es que cada vez son mayores los recursos de inversión económica productiva y social sacrificados, para transferirlos al cubrimiento de los costos financieros estériles en términos de su contribución al desarrollo. Lo anterior implica que los habitantes de cada uno de estos países, que en últimas financian los presupuestos a través de la vía de la tributación, se encuentran fondeando su propio infortunio, pues cada período fiscal son mayores los recursos del presupuesto destinados al pago de la deuda y del mencionado costo financiero improductivo, sacrificando para ello, los recursos que deberían destinarse hacia la formación bruta de capital productivo que es la variable que, en últimas, permite el crecimiento sostenible de las economías.

Como los distintos gobiernos requieren cada vez mayores recursos para atender estos compromisos con el capital financiero, no tienen otra política sino recurrir a las frecuentes reformas tributarias, cuyos resultados se pueden resumir en la expropiación cada vez mayor de los exiguos ingresos individuales o familiares del ciudadano del común, esto con el objeto de honrar dichos compromisos. Esta situación se explica por la dominancia plena del capital financiero internacional en el modelo actual de desarrollo económico el cual, como se ha venido insistiendo a lo largo de este artículo, sustituyó la acumulación productiva por una antiproduktiva y antidesarrollista.

¹⁸ GIRALDO, César (2000). Op.Cit. Página 5.

¹⁹ Para una mayor comprensión de este proceso observar el libro, GIRALDO, César (2001). Op.Cit. Página 93.

De todo lo analizado hasta ahora, se puede indicar, en consecuencia, cómo las reformas que se dirigen hacia el Estado buscan que el capital financiero pueda apropiarse del excedente económico que se dirige hacia éste. De allí las políticas de ajuste fiscal, privatización, y subsidios a la demanda. Esto se combina con impuestos sobre el consumo de la población para restringir la demanda agregada de la economía, y permitir que la economía obtenga un excedente en divisas (a menor demanda, menores importaciones y más divisas disponibles para pagar rentas financieras) que le permita al capital financiero trasladar sus ganancias a los mercados financieros internacionales.²⁰

Es en este mismo sentido que se deben entender reformas como las efectuadas al sector educativo público y en general a todo el gasto social. Se pretende sustraer los recursos destinados a estos sectores para destinarlos a todo este esquema aquí explicado en donde la beneficiada es la renta financiera. Sobre las implicaciones que todo este conjunto de reformas tienen sobre la educación pública se ampliará un poco más en los capítulos cuatro y cinco de este trabajo.

En consecuencia, se podría finalizar este aparte indicando cómo el modelo en su conjunto busca abrir las economías al capital financiero especulativo, y las reformas se orientan a permitir que dicho capital pueda circular por todos los circuitos económicos, extraer rentas, sacarlas del país, y cuando consume las economías y las deja extenuadas, se aleja en estampida llevándose todos los activos en moneda extranjera, generando una crisis y dejando las economías en la ruina. Eso es lo que está pasando no sólo en Colombia, sino en todo el conjunto de la América Latina tal como resultó evidente en el reciente caso de Argentina.

Si se buscan los orígenes teóricos de este contexto debemos remitirnos a la transformación operada en la teoría económica respecto al papel del Estado en la economía y sobre todo el carácter del gasto público y la intervención gubernamental en la misma. En la década de los setenta se operaron cambios importantes a nivel de la teoría macroeconómica que modificaron sustancialmente el rol del gasto público en el sistema económico. Se pasó de la bondad del mismo para el crecimiento y en general para el desarrollo (keynesianismo) hacia la actual conceptualización que le otorga al mismo un papel negativo y dañino para esos mismos propósitos de desarrollo económico. El cómo se operó esa transformación fundamental para el cambio igualmente del modelo de regulación estatal será objeto del siguiente capítulo, el cual analiza los fundamentos conceptuales de lo que en economía se conoce como “Nueva macroeconomía clásica”.

4. EL SURGIMIENTO DE LA NUEVA MACROECONOMÍA CLÁSICA. UN ROMPIMIENTO TEÓRICO CON LA ECONOMÍA DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Una vez observadas las principales características de la dominancia del capital financiero internacional, se puede abordar el análisis sobre la transformación operada a nivel de la teoría macroeconómica a mediados de la década de los setenta. La importancia de este cambio radica en la aparición de una concepción macro diferente a la keynesiana en donde, al retomar la tradición monetarista precedente, se efectúa una valoración completamente distinta de ésta respecto al papel del Estado y su forma de regulación.

²⁰ GIRALDO, César (2000). Op.Cit. Página 6.

Se pasa de un enfoque a favor de la intervención dinámica del Estado hacia una en donde se minimiza su rol al mantenimiento de las condiciones óptimas de competencia, partiendo de la superioridad explícita del mercado sobre el mismo. Esta variación de la teoría junto con la aparición del neoinstitucionalismo constituyen los cambios básicos del modelo para fundamentar las políticas públicas derivadas del Modelo de Desarrollo de Apertura Económica, es decir, consiste en el elemento conceptual necesario para las transformaciones del capitalismo mundial analizadas a lo largo de este artículo.

La política económica como vínculo principal entre la realidad de los agentes y la teoría económica es la herramienta que permite entender el direccionamiento y la intencionalidad con que los gobiernos guían en última instancia a quienes representan. Por tal motivo no puede pasar por desapercibida la discusión de las características que fundamentan la moderna macroeconomía neoclásica²¹, la cual tiene sus orígenes en los años setentas y que también se ha denominado macroeconomía de las expectativas racionales, nueva macroeconomía clásica, macroeconomía del equilibrio, análisis del equilibrio dinámico, segunda revolución monetarista, macroeconomía intertemporal o enfoque de vaciado de mercado.

Para entender el sentido que hoy en día se le ha conferido a la política económica y las implicaciones que ésta conlleva, es importante desglosar los principios en los cuales se fundamenta y que están resumidos en la “nueva macroeconomía clásica” propuesta por Lucas²², quien hace principalmente dos aportes que van a cambiar el sentido de la macroeconomía tradicional²³ que venía funcionando hasta el momento. El primero corresponde a la incorporación del enfoque intertemporal y el segundo a la introducción de la hipótesis de las expectativas racionales en los modelos macroeconómicos.

Para entender mejor el enfoque propuesto por Lucas se han definido cinco características²⁴ principales que diferencian este análisis macroeconómico del tradicional:

1. La “nueva macroeconomía clásica” utiliza un enfoque de equilibrio general, lo cual significa que incorpora las interrelaciones existentes entre los distintos mercados de una economía, de manera simultánea.
2. Tiene como supuesto la estructura de mercados perfectamente competitivos, con precios flexibles que aseguran una igualdad entre la oferta y la demanda en cada uno de los mismos.
3. Esta nueva macroeconomía incorpora agentes explícitamente optimizadores, lo cual quiere decir que las reglas de decisión de los agentes, que son sus funciones de oferta y demanda, provienen de la explícita consideración de sus preferencias y sus conjuntos de oportunidades.

²¹ Esta es la macroeconomía establecida y aceptada en la actualidad y constituye el núcleo de la llamada teoría ortodoxa.

²² LUCAS, Robert (1976): **Econometric Policy Evaluation: A critique**. Carnegie- Rochester Conference Series on Public Policy Vol 1: 19-46

²³ Se entiende por macroeconomía tradicional las construcciones teóricas desarrolladas a partir de la teoría macroeconómica tradicional.

²⁴ BARRO, R. J., GRILLI, V. y FEBRERO, R. (1997). **Macroeconomía. Teoría y Política**, McGraw-Hill. Madrid

4. Este enfoque es intertemporal en cuanto los agentes no toman sus decisiones basados únicamente en los recursos presentes y además toman en cuenta el calendario de los acontecimientos económicos.
5. Se retoma el principio monetarista de Friedman según el cual la intervención dinámica del Estado genera efectos inflacionarios en el sistema económico, lo cual se traduce, después de varias interacciones, en un desestímulo para la inversión, el ahorro y en últimas para el crecimiento económico. Tal conceptualización, completamente opuesta a la keynesiana, justifica la minimización de la intervención estatal en la economía.
6. Por último, este enfoque se encuentra fundamentado en la hipótesis de las expectativas racionales²⁵, de modo que hace uso eficiente de toda la información disponible que sea importante para la toma de sus decisiones. Tal esquema hace referencia a que los agentes, después de un proceso de aprendizaje histórico, ajustan sus distribuciones de probabilidad subjetivas, que tienen que ver con el comportamiento futuro de las variables importantes para cada quien, a las distribuciones de probabilidad objetivas que provienen del modelo económico que es visto como la verdad presente.

De los anteriores puntos se podría indicar, en primer término, que el enfoque de equilibrio general es el que permite el diseño de una cadena de mercados conectados entre sí, que se caracterizan por una alta fragilidad. Es por ello que en mercados globalizados, la interconexión entre éstos hace que las economías colapsen en cadena ante cambios en cualquier sector, en donde el más vulnerable es el financiero, pues es éste el que primero se globaliza por contener un alto componente tecnológico, ser intangible y carecer de una legislación que regule su funcionamiento.

Por ello el sector financiero podría constituirse en el detonante de un caos económico, dada su presencia ineludible en los otros mercados de una economía. Pero no todo son desventajas, para los defensores del capitalismo, tal y como hoy lo conocemos. El hecho de ser el sector financiero, en últimas, la clave del control en todos los mercados, permite garantizar y focalizar la acumulación de manera casi automática, extrayendo los recursos de los países y depositándolos en cuentas extranjeras, pues la globalización lo que hace es acentuar la falta de autoridad nacional o crearla para poder realizar procesos de acumulación a nivel mundial. En este proceso las élites nacionales se ven obligadas a pactar con los bloques mundiales para no ser atrapadas por esta nueva forma de acumulación que ahora trasciende las fronteras de los países. Este punto ya fue ampliamente tratado en el anterior capítulo.

Otro aspecto relevante de esta “nueva macroeconomía” es que parte del supuesto de la existencia de mercados perfectamente competitivos y con precios flexibles. Sin embargo, tal supuesto se aleja de la realidad en su totalidad, y más bien puede entenderse como la condición para presentar el enfoque macroeconómico como eficiente y natural, es decir, como la forma en que los agentes deben comportarse por una ley natural que así lo dispone y en donde existen todas las condiciones para que los agentes demandantes y los oferentes puedan actuar en una supuesta economía de mercado y pacten el precio de equilibrio.

²⁵ MUTH, J. F. (1961). "Rational Expectations and the Theory of Price Movements", *Econometrika*, 29. Páginas 315-335. Julio.

No puede existir mayor error que éste. No solo es completamente errático sino que además es nocivo en cuanto supone mercados perfectos sin tomar en cuenta que, sobretudo para los países subdesarrollados, el establecimiento de los mercados en muchos casos se encuentra en etapas básicas y que para una gran cantidad de bienes y servicios ni siquiera existe el concepto como tal. Esta falla puesta en un escenario globalizado y capitalista permite la creación de monopolios donde la demanda se ve obligada a entrar a negociar en desventaja, asumiendo todos los costos del sistema de mercado impuesto internacionalmente, para que así los agentes oferentes obtengan ganancias a partir de arreglos políticos, que facilitan la apropiación ilegítima desde el punto de vista de un juego desigual, imperfecto y único como medio de transacción de recursos que van a ser depositados en el sector financiero internacional. Una vez allí su retorno es impensable.

En cuanto a las expectativas racionales, el hecho de poder utilizar toda la información disponible y además tratar de anticipar la política futura, constituye una tarea utópica pues este proceso incorpora más variables estocásticas que estimables, y por otro lado la información disponible no es como la hace ver Lucas. En efecto, los datos generados por el modelo no son ciertos de manera absoluta, sino son datos institucionales incompletos y subjetivos. Siendo así, las expectativas racionales se basan sobre información imperfecta, errada o las dos cosas por lo que las decisiones no pueden ser sino las que las instituciones esperan. Siendo el mercado la principal institución, se pensaría que la macroeconomía actual es un modelo circular basado sobre supuestos demasiado imperfectos y que se retroalimenta constantemente obteniendo el fin que persigue, la acumulación en un juego con reglas acomodadas.

De esta manera, las expectativas racionales en raros casos pueden verdaderamente influir en las actuaciones presentes de los individuos, generando en cambio que todo el engranaje político, económico y social permita que estas expectativas sean en parte el soporte teórico para aceptar las políticas económicas sin mayor discusión, esto ante el afán de acomodarse y ajustarse rápidamente a las mismas, pero no para maximizar beneficios como se propone, sino para salir lo menos afectado posible.

En el artículo “Econometric Policy Evaluation: A Critique” publicado por Lucas en 1976, el autor hace una crítica a la teoría tradicional de la política económica (mundialmente conocida como la crítica de Lucas) la cual constituye el cambio más importante de la macroeconomía del equilibrio a la política económica.²⁶

Esta irrupción en la forma de concebir la macroeconomía, introduciendo los modelos de equilibrio general de expectativas racionales, no solo cambió la historia de la forma en que se venían formulando los modelos, sino que cambió la teoría referente a la política económica, afectando sus tres bases principales, la concepción de la política económica, la simulación de las políticas alternativas, y el diseño de las políticas óptimas.

²⁶ Este artículo junto con otros trabajos desarrollados por Lucas le hicieron acreedor en 1995 al premio Nóbel de Economía por “haber desarrollado y aplicado la hipótesis de las expectativas racionales y, por ello, haber transformado el análisis macroeconómico y mejorado nuestra comprensión de la política económica”.

El aspecto relevante del trabajo de Lucas de 1976 para la mayoría de los autores, es la crítica contra el método tradicional de simulación econométrica de las políticas económicas. Sin embargo, el aspecto de fondo tiene que ver con el cambio ideológico de la política económica a partir de esta aparente crítica al método. Lucas por consiguiente abre el horizonte para la reforma a toda la teoría tradicional de la política económica, a su simulación y al diseño de sus políticas óptimas.

El rompimiento teórico planteado descansa sobre una premisa que consiste en la relación de interdependencia existente entre las autoridades económicas y el comportamiento de los agentes privados, en donde las interrelaciones son de carácter dinámico. Las relaciones pasan de ser un juego entre las autoridades contra los agentes que tienen un carácter pasivo como se suponía en la concepción anterior, con funciones de reacción independientes por parte de los agentes respecto a las acciones de las autoridades económicas. Ahora las decisiones de las autoridades dependen de las reglas de decisión óptimas de los agentes privados, lo que implica que las expectativas que los agentes privados hacen acerca del futuro, afectan directamente su comportamiento en el presente por medio de sus curvas presupuestarias, concluyendo que, bajo la versión lucasiana, el presente y el futuro mantienen una relación circular bajo la legitimación de las expectativas racionales y de las curvas presupuestarias de los agentes.

Si bien es cierto que la nueva macroeconomía clásica supone que las decisiones óptimas dependen no solo de las políticas actuales sino de las esperadas en el futuro, entonces es de claramente predecible que los agentes serán capaces de ajustar su comportamiento en el presente a los cambios anticipables, lo cual no explica por qué en la mayoría de las economías los agentes no son capaces de predecir dichas políticas y ajustar sus presupuestos a estos cambios. Quizá esto se deba a que los mercados no son perfectamente competitivos, como supone la nueva macroeconomía clásica, y a que no existe esa interdependencia entre autoridades económicas y agentes privados, sino solo una relación dependiente de los segundos hacia los primeros. Complementariamente a esto, los mismos no cuentan con un canal de comunicación que en este caso es la representación política, si se está bajo un sistema teóricamente democrático.

Lucas por otra parte descubrió una disociación entre la práctica econométrica tradicional y el conocimiento teórico económico²⁷, en donde obviamente esta crítica no estaba dirigida a las series temporales sino a la economía estructural, pues la práctica econométrica tradicional imponía restricciones a priori sobre los parámetros que no estaban fundamentadas en la teoría económica, y además omitía las restricciones cruzadas existentes entre los parámetros de las ecuaciones del modelo, que representaban las decisiones de los agentes, y las ecuaciones de los procesos estocásticos con que se enfrentaban estos mismos, omitiendo así las restricciones entre ecuaciones que propugna la teoría económica dinámica. Sin embargo Lucas no propuso una solución ante esta dicotomía.

Vinieron a ser otros como Sargent²⁸, los que vislumbraron los obstáculos macroeconómicos que impedían un modelo lucasiano, deduciendo que ya no había que limitarse a las curvas de oferta y demanda sino que había que aplicar dos principios a saber:

²⁷ LUCAS, Robert, y SARGENT, Thomas (1978). "After Keynesian Macroeconomics." En (Ed.) After the Phillips Curve: Persistence of High Inflation and High Unemployment, Boston: Federal Reserve Bank of Boston. Páginas 49-72.

²⁸ Hansen y Sargent (1980) y Sargent (1981)

1. Crear la estructura de los modelos macroeconómicos recurriendo siempre a los modelos de equilibrio general de expectativas racionales para establecer ecuaciones y restricciones.
2. Cuantificar los parámetros de las funciones objetivo y las restricciones de los agentes. Ya no se trata de estimar sino de cuantificar. De esta manera se podría saber cómo cambian las decisiones de los agentes al cambiar estocásticamente la información con la que cuentan dadas las restricciones entre ecuaciones.

A partir de 1980, han surgido dos vertientes provenientes de la forma empírica de acercamiento a los parámetros del modelo. La primera, llamada de estimación y la segunda es la basada en la calibración. A su vez el enfoque de la estimación ha desarrollado dos métodos, uno el de información completa²⁹ y el otro el de información limitada.³⁰

La formulación de una política óptima dependerá del tipo de función de bienestar social que sea escogida y de sus argumentos. En la teoría económica dos han sido los enfoques de dichos argumentos: Individualista y paternalista.

Respecto a la concepción filosófica de la nueva macroeconomía, en la teoría tradicional de la política económica el enfoque dominante ha sido el paternalista³¹, cuyo origen se debe a Bergson³². Bajo esta mirada, el gobierno es un dictador benevolente que interpreta discrecionalmente el bienestar social y las variables de la función de bienestar social son escogidos de manera discrecional mas no estocástica. Dichas variables en la mayoría de los casos son: La tasa de inflación, el nivel de desempleo y la varianza respecto al nivel de pleno empleo.

La nueva macroeconomía clásica, ha utilizado el individualismo, por lo que define el bienestar social a partir del bienestar de los individuos, de modo que se fundamenta en las funciones de utilidad de los agentes privados y donde los postulados paretianos³³ han sido los relevantes en este tema dentro de muchos otros autores.

El hecho de que haya sido Pareto especialmente el que más ha sobresalido no es un hecho fortuito. Para que el sistema capitalista funcione, tiene que estar cimentado de antemano en el enfoque individualista pues es una acumulación en donde unos son ricos a costa de otros y donde la solidaridad es tema vetado pues se le considera ineficiente. Siendo así, Pareto entra a justificar desde lo teórico el hecho de que es natural la condición que para mejorar el bienestar de un individuo necesariamente debe empeorarse el de otro, y más aún, que es ineficiente situarse en niveles donde el bienestar y la utilidad no sean las máximas. Si hoy en día el bienestar está monetizado, genéticamente cuantificado, biológicamente delimitado, pues hasta el aire y el descanso

29 Debido a Hansen y Sargent (1980, 1981, 1991), Sargent (1981)

30 Propuesto por Hansen (1982) y Hansen y Singleton (1982)

31 GRAAF, J. (1957). *Theoretical Welfare Economics*. Cambridge University Press. Londres.

32 BERGSON, A. (1938). "A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics". *Quarterly Journal of Economics*, LII. Páginas 310-334.

33 Más adelante se explicará el sentido paretiano del cual se habla y se hilará con el neoinstitucionalismo para observar cómo se fue introduciendo desde la macroeconomía para luego volverse una norma social implícita.

tienen un precio³⁴, quiere decir que la acumulación por parte de ciertos agentes debe llevarse hasta donde sea posible, así implique el deterioro en la misma magnitud de otros agentes que tengan que ver disminuido su bienestar.

Podemos entonces concluir que el reconocimiento otorgado al profesor Lucas por “haber transformado el análisis macroeconómico y mejorado nuestra comprensión de la política económica”, obedece a la necesidad de un soporte teórico desde el campo de la macroeconomía para entregar consistencia y validar de esta forma el sistema de acumulación. actual. En éste el Estado del Bienestar se desploma dando paso a una economía sustentada en un tipo especial de macroeconomía, la cual considera que no es adecuado caer en la tentación de realizar un trade-off discrecional entre las variables monetarias y las variables reales. El argumento básico es que los logros serían de corto plazo y éstos únicamente podrían alcanzarse si la autoridad monetaria realiza acciones sorpresivas e inesperadas, lo que obviamente iría en contra de la credibilidad y de la regla monetaria de la cuál es tan defensora esta nueva macroeconomía clásica.

Tal aproximación, muy marcada por la dicotomía clásica, desvirtúa la forma en que la teoría Keynesiana (incluyendo la síntesis de Hicks y Tobin) percibe el vínculo entre lo monetario y lo real. La “nueva macroeconomía clásica” ha transmitido la falsa idea de que la negación de la dicotomía clásica y, por tanto, el rechazo de la “regla monetaria”, significa caer en un manejo de la política monetaria totalmente discrecional, irresponsable y engañoso. Dudar de la omnipotencia de la regla no significa absolutizar las virtudes del manejo discrecional.

Se trata más bien del desmonte de un Estado discrecional, hacia uno que sustentado en la cuantificación exacta de las variables y los parámetros monetarios, subyuga la política fiscal imponiéndole exigencias para alcanzar sus propias metas, y de ahí la importancia de crear bancos centrales independientes que controlen las variables macro.

Recuérdese que las funciones de la economía bajo el esquema keynesiano eran la función de asignación, de distribución y de estabilización,³⁵ pero la nueva macroeconomía anula dos de estas funciones que no le son útiles al nuevo modelo y deja solamente la función de estabilización como importante. Sin embargo, esta es recortada pues la estabilización económica implica variables tales como, el control de la inflación, el nivel de pleno empleo y la Balanza de Pagos. Variables que la nueva macroeconomía no toma en cuenta en su justa medida al darle mayor importancia y nuevamente supeditar todas las variables a una única: El control de la inflación. Sin un control de la inflación, el modelo de acumulación que ahora supera al Estado-Nación y se inserta en una economía globalizada, no podría existir, pues se necesita mantener unos precios que permitan asegurar el valor de la riqueza al momento de ser extraída de los países.

Mas allá de quedarse en el campo puramente económico y al tratar de permear todas las esferas del hombre, el enfoque de la nueva macroeconomía clásica trata de mercantilizar todo cuanto sea

³⁴El aire puro implica el desplazamiento hasta sitios especiales, el aire contaminado es el corriente. Así mismo pasa con los costos de oportunidad del descanso y de muchos otros bienes entre ellos los genéticos que hoy en día se cuantifican, mercantilizan y monetizan a una escala cada vez mayor.

³⁵ MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. (1992), Op. Cit.

posible, otorgándole precio a todos los aspectos de la vida misma, pero para eso requiere una legitimación que le permita legalizarlo socialmente: Las instituciones.

5. EL NEOINSTITUCIONALISMO COMO FUNDAMENTO CONCEPTUAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA ECONÓMICA ACTUAL

Tal como se señaló dentro de la introducción de este artículo, en el proceso de transformaciones del escenario económico, social y político mundial, aparece un segundo momento del mismo que coincide con la aparición de la Escuela neoinstitucional a mediados de la década de los ochenta y su consolidación definitiva en los noventa. Los fundamentos conceptuales frente al papel del Estado en la sociedad y su forma actuante de regulación se encuentran bien explicados en el informe del Banco Mundial de 1997, el cual consigna en sus páginas los elementos centrales de tal escuela.

Es en este segundo momento, finales de lo ochenta, comienzos de los noventa, donde se abandona lo neoclásico³⁶ en un sentido estricto, y se expande el discurso ortodoxo hacia el funcionamiento de las instituciones en particular y de la sociedad en general (el poder, las leyes, las costumbres, la cultura, la tradición, la historia, la organización social, etc). En esta parte se acepta que el mercado es una institución más y el propósito de la acumulación se extiende, como objeto principal y prioritario de política, no sólo a lo económico sino también al funcionamiento de la sociedad en general, en cierto sentido a la vida misma.

La instancia que permite esta ampliación de la lógica racional y eficientista-maximizadora de la economía neoclásica a todo lo no estrictamente económico, es decir, al escenario de lo social y político, es precisamente la Escuela neoinstitucional. La misma es depositaria de la tradición ortodoxa de la economía a partir de la defensa a ultranza del mercado, hoy vista como la institución más importante por encima del Estado y de la misma sociedad. El intento del neoinstitucionalismo, por lo tanto, va más allá de la economía.

En efecto, esta escuela se construye con la intención de trasladar los principios ideológicos del neoclasicismo al conjunto de las ciencias sociales, es decir, un claro intento de controlar todo el escenario de producción del pensamiento social que se dé en el sistema.

Para ello se parte del concepto paretiano del Bienestar. Éste señala claramente cómo el bienestar de una sociedad es dado sólo por el equilibrio propiciado por el mercado, es decir, el único bienestar social posible es el mercantil y ninguno otro como podría acontecer con la tradición ricardiana y marxista.

Las instituciones se construyen a partir de la institución fundamental, es decir, el mercado. Esta idea tuvo que partir de una transformación completa de la macroeconomía keynesiana. Esto se dio, tal como se señaló en el anterior capítulo, a través de la creación de una nueva macroeconomía no keynesiana que hacía falta para completar el aparataje teórico iniciado por la teoría del consumidor, del productor y la consecuente teoría del equilibrio general. Esta transformación fue dada a través de la Escuela de las expectativas racionales de Lucas y Sargent, precedida ésta por el monetarismo de

³⁶ Se hace referencia a la Escuela Económica Neoclásica.

Friedman, y cuya conjunción generó el sustento macroeconómico de las políticas actuales del neoliberalismo. A todo este nuevo aparataje construido para contrastar la macroeconomía elaborada por el Modelo del Estado del Bienestar, tal como se señaló en el numeral anterior, se le dio el nombre de "Nueva macroeconomía clásica".

De esta elaboración se vale precisamente Douglas North para contribuir en la construcción del neoinstitucionalismo, depositario actual de todo el bagaje teórico del neoclasicismo enriquecido durante más de un siglo de perfeccionamiento teórico-matemático de la idea de la "eficiencia" como principio fundamental de la teoría, aunado al discurso social, político y cultural que este último carece.

La Escuela neoinstitucional presenta concretamente dos corrientes principales³⁷: Una está asociada con la teoría de la información imperfecta, la racionalidad subyacente a los arreglos institucionales y los contratos (formales e informales) y se explica en términos del comportamiento estratégico de las diferentes partes imbricadas en condiciones de información asimétrica.

La otra corriente está asociada principalmente a North (1981, 1990) y Greif (1992, 1997), y se concentra sobretudo en el análisis histórico comparado de los procesos de desarrollo (sobretudo en Europa Occidental y Norteamérica). North ha señalado la inestable interrelación en el proceso histórico de crecimiento entre las economías de escala y la especialización por un lado, y los costos de transacción por otro.

Ambas corrientes han provisto de conocimientos sobre los fundamentos micro de los arreglos institucionales en los países en desarrollo y la manera de entender el subdesarrollo como un fallo institucional. Ambas remarcan la multiplicidad del equilibrio, dadas las interacciones estratégicas que dan lugar a instituciones entendidas como consecuencias del mismo, que permiten que las condiciones históricas iniciales y las creencias culturales (que coordinan las expectativas de los agentes) influyan en la selección de un equilibrio particular³⁸.

Douglas North ha formulado la distinción entre instituciones y organizaciones como el supuesto conceptual básico para la comprensión de la historia económica y, consiguientemente, para la formulación de una teoría del desarrollo históricamente fundada. Las instituciones son, para él, las reglas del juego o las constricciones convencionalmente construidas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada. Las instituciones son normas, pero no son la "legislación". North se limita a diferenciar las instituciones formales de las informales, insistiendo en la importancia idéntica de unas y otras, pues lo que cuenta, al final, no son las "leyes" formalmente vigentes, sino las pautas de comportamiento interiorizadas por los individuos en su proceso de adaptación al orden social.³⁹

En consecuencia, investigar el sistema institucional de un país es tarea que excede, con mucho, el estudio de sus instituciones formales, ya que exige la investigación de las convicciones, valores,

³⁷ Bardham, Pranab (2001): "Entendiendo el subdesarrollo: Retos de la economía institucional desde el punto de vista de los países pobres". Revista "Instituciones y desarrollo". Número 10. Instituto Internacional de Gobernalidad. Barcelona. Octubre. Página 12.

³⁸ Ibid. Página 13.

³⁹ NORTH, Douglas (1991). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. New York. Capítulo IX.

principios o creencias que pautan el comportamiento real, determinan la interpretación de las normas formales, las completan o hasta producen en extremo su inaplicación. El neoinstitucionalismo critica precisamente al neoclasicismo en este punto. En efecto, el discurso de este último se aplica únicamente al funcionamiento del mercado, a lo exclusivamente económico mas no a lo político, social y cultural. Como se vio atrás, la escuela neoinstitucional pretende expandir dicha aplicación no solo a lo económico sino a todos los demás aspectos de la sociedad.

Otro punto importante de la Escuela neoinstitucional consiste en la relación existente entre eficiencia, equidad y desarrollo institucional. En otras palabras, “el potencial de eficiencia económica y equidad social de cada sociedad viene en gran parte determinado por la clase de conformación institucional en ella vigente. Y toda mejora de eficiencia y equidad que desborde el potencial y no se corresponda con el avance institucional requerido, está condenada de antemano al fracaso inmediato o a la fugacidad de resultados”⁴⁰. En consecuencia, la condición para la equidad y la distribución de la renta radica en la existencia de la eficiencia institucional; el primer objetivo de política, por ende, debe ser lograr la eficiencia de las instituciones y de protección de la propiedad antes que el logro de la equidad. Sin dicha eficiencia, la equidad no será posible.

Retomando los fundamentos del institucionalismo, el mismo ha sido construido a partir de una combinación de elementos básicos: Una teoría del comportamiento humano, una teoría de los costos de transacción y una teoría de la producción. El punto de partida es el mismo del neoclasicismo: Las instituciones existen para reducir las incertidumbres que aparecen en la interacción humana como consecuencia tanto de las complejidades de los problemas a resolver como de las limitaciones de los factores de producción.

La teoría del comportamiento no dice nada de la relevancia económica de las instituciones. La teoría de los costos de transacción servirá a esta finalidad. En efecto, las instituciones importan económicamente porque determinan los costos que en una determinada sociedad resulta hacer transacciones o intercambios. Fue Ronald Coase, quien estableció la conexión crucial entre instituciones, costos de transacción y teoría neoclásica. El resultado de mercados eficientes pretendido por los neoclásicos sólo se obtiene cuando el intercambio no implica costos. Sólo en condiciones de intercambio sin costos de transacción los actores alcanzan la solución que maximiza la renta agregada, sin necesidad de considerar las instituciones existentes. Es decir, las instituciones no importan en un mundo sin costos de transacción. Pero los costos de transacción siempre son importantes, y aún más en las economías modernas donde son elevados y crecientes, y de ahí la importancia conceptual del institucionalismo en la concepción dominante sobre el desarrollo.

Del neoinstitucionalismo resulta claro, a diferencia del neoclasicismo, que el costo total de producción es la suma de los costos de transformación (de los factores clásicos de tierra, trabajo y capital implicados en la transformación de los atributos físicos de un bien a determinado nivel tecnológico) y de los costos de transacción (los de definir, proteger los derechos de propiedad sobre los bienes, es decir, el derecho a usar, a disfrutar, a disponer y a excluir).

⁴⁰ BARDHAM. Op. Cit. Página 14.

Los costos de transacción están constituidos según North por, (a) el costo tanto de medir los atributos físicos y legales intercambiados como el de vigilar y garantizar el cumplimiento del contrato, y (b) en un descuento de incertidumbre que refleja el grado de imperfección en la medición y garantía de los términos del intercambio. El primer concepto se incluye siempre en los costos de transacción. El segundo no es tan obvio.

El costo o descuento por incertidumbre hace referencia al tema crucial de la seguridad de los derechos. Y entre ellos, el de los derechos de propiedad ha sido un tema predilecto para los neoinstitucionalistas, que como North, han afirmado, "El crecimiento económico tendrá lugar si los derechos de propiedad hacen que valga la pena llevar a cabo una actividad socialmente productiva"⁴¹. Es decir, desde esta concepción, no existe crecimiento sin la defensa a ultranza de la propiedad. Y esta defensa, como se observó anteriormente, constituye uno de los pilares de la eficiencia institucional

La lógica de la teoría institucionalista explicada en los anteriores párrafos debe entenderse como la formalización conceptual de la transformación revolucionaria que comienza a experimentar el capitalismo en los años setenta. Como ya se mencionó, a partir de 1970 se presentan, en efecto, cambios fundamentales en el contexto interactuante de las economías en el sentido del inicio de una serie de procesos que van a conducir hacia la dominancia de la lógica del capital financiero, dominancia que implica la ejecución de políticas de apertura hacia el mercado mundial y cambios en las funciones de regulación por parte del Estado, de un activismo, al ejercicio de funciones generales de control de las condiciones óptimas de la nueva forma de acumulación.

La aplicación del neoinstitucionalismo se da dentro del contexto mismo de la elección racional directamente heredada del neoclasicismo. De hecho, el funcionamiento de las instituciones se debe dar dentro del marco de dicha elección racional, en particular, bajo el principio de la eficiencia institucional (sistemas claros de propiedad privada, de definición de la propiedad, procedimientos antiburocráticos que minimicen los costos de transacción).

Los procedimientos antiburocráticos establecidos como prioritarios en los objetivos de política pretenden minimizar los costos de transacción a partir de la autoorganización y autogestión comunitaria de la sociedad, para que ésta genere un mayor capital social y de esta forma el Estado minimice sus costos expresados en la reducción del déficit fiscal. Así se genera un proceso de autorregulación de la misma para articularla de manera funcional al propósito de acumulación de capital.

Podríamos concluir este capítulo indicando cómo el institucionalismo representa la etapa más actual de transformación del capitalismo mundial iniciado aproximadamente a comienzos de la década de los setenta. En sí representa toda la expresión de un cambio estructural en el modelo de acumulación, del enfoque basado en lo productivo y lo real hacia un modelo basado en la ganancia financiera. Y a través de sus conceptualizaciones aquí explicadas prácticamente toma en asalto toda la lógica del pensamiento de la humanidad, a través de la introducción del principio económico de la

⁴¹ NORTH. Op.Cit.

eficiencia y la optimización como forma fundamental de expresión y práctica de lo económico y lo no económico.

A manera de ejemplo se podría tomar el caso de las políticas del Estado frente a la educación pública. En ellas se ve claramente reflejada la intencionalidad de las transformaciones hasta ahora analizadas en este texto, lo cual ha conllevado a la práctica cesación de la responsabilidad social de los diferentes gobiernos en un tema vital para el crecimiento económico como es la cualificación y permanente formación del recurso humano de un país.

6. POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DEL CAPITALISMO

El análisis de caso de la educación pública nos permite analizar de una manera específica los propósitos y consecuencias de los cambios acontecidos en el capitalismo mundial frente al conjunto de la política social. De hecho, la discusión en torno al tema de la educación superior entraña múltiples aspectos que van desde las discusiones políticas y de distribución de los recursos, hasta la calidad y trasfondo filosófico con que deben ser encaminadas las mismas y su puesta en marcha.

Tal como se señaló arriba, el tema de la educación constituye un aspecto al que no se le ha otorgado la importancia suficiente, pues significa un factor fundamental para el crecimiento y desarrollo estructural y sostenible de las sociedades en el largo plazo.

Esta estrecha vinculación entre escolarización a nivel básico, medio y superior y desarrollo económico y social que se observa principalmente en los países avanzados, destaca la importancia de la Educación. Cuando se observa la posición generalizada de organismos como el Banco Mundial y el FMI de desarrollar simplemente unas competencias técnicas básicas sin tener en cuenta la integralidad de la educación superior, prácticamente se está desconociendo la evidente estrecha relación entre educación y crecimiento y desarrollo económico y social.

La posición de los organismos multilaterales de crédito como los arriba mencionados se dirige a culpar de los problemas educativos de los países en desarrollo básicamente a la ineficiencia de las instituciones públicas de educación básica, media y superior, debido esto a problemas estructurales igualmente de ineficiencia institucional. Es decir, se trae a cuento el mismo contexto teórico utilizado en el análisis económico ortodoxo para analizar ahora la dinámica de una política social reducida simplemente a unos indicadores de gestión y resultados.⁴²

Como se puede observar, desde los discursos tecnocráticos o academicistas se recurre a lenguajes preestablecidos, sin considerar que no existen indicadores o formas de medir la eficiencia, la calidad, o cualquier otro aspecto, que sean completamente neutros. Para construirlos siempre se parte de consideraciones contextuales y marcos referenciales condicionantes de su significado. En particular, la visión del Banco Mundial relaciona en todo momento la eficiencia educativa a indicadores

⁴² LIBREROS, Daniel; MORA, Óliver; VENEGAS, Stella (2001): **Esquemas de financiación de la educación superior pública en Colombia. Un análisis desde la perspectiva de la economía y las finanzas públicas**. Informe final 2001 proyecto de investigación "Estrategias financieras para la educación en el siglo XXI". Universidad Pedagógica Nacional. Bogotá. Mimeo. Página 2.

económicos o, peor aún, meramente financieros; en realidad, no está hablando de mayor eficiencia, sino de menores costos.⁴³

Las políticas económicas neoliberales, sustentadas a través de principios y dogmas como el señalado en el párrafo anterior, e impulsadas desde hace algunas décadas, produjeron, a modo de efecto secundario, algunas consecuencias en los sistemas de educación superior que se sumaron a ciertas tendencias globales de nuestras sociedades. El resultado final, de acuerdo al Banco, es esta situación de crisis problemática que se resuelve sólo a través de políticas condicionadas a los parámetros de eficiencia ya mencionados.

Estas políticas por lo tanto parecen ignorar la evidencia contemplada atrás. Las inversiones en la enseñanza, principalmente la superior, son importantes para el crecimiento económico. Aumentan los ingresos y la productividad de las personas, como lo señalan los análisis de la tasa de rentabilidad, y también entrañan notables beneficios que no se reflejan en dichos análisis, como los beneficios a largo plazo derivados de la investigación básica, y el desarrollo de la transferencia de tecnología. El crecimiento económico es una condición previa esencial para reducir la pobreza de manera sostenida en los países en desarrollo, que es el objetivo teóricamente supremo del Banco Mundial.

Mantener fondos con incremento de matrícula implica, de hecho, una reducción de la inversión por estudiante; por ello, todo aumento estudiantil debe ser canalizado a través de otras instituciones, creadas para tal fin. Como sugerencia final, el Banco Mundial recomienda un tratamiento en "forma equitativa", estableciendo "condiciones de igualdad para todas las instituciones estatales y privadas", olvidando otra vez que es imposible tratar "igual" a funciones y objetivos diferentes.

En síntesis, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional nos hace pensar en un nuevo concepto de institución educativa, la cual debe responder a un nuevo pacto con las fuerzas del mercado. En esta nueva institución se reduce la misión a la formación de profesionales adaptados al mercado, se mide la eficiencia con indicadores parciales, se limita la extensión a la relación permanente con un sector de la sociedad con unos fines completamente condicionados a la forma mercantil, se convierte la educación, por lo tanto, en una mercancía más. ¿Podrán realmente instituciones educativas de nivel básico, medio y superior con características como éstas jugar el papel que les corresponde en la solución de los problemas de los países subdesarrollados?

Todo este proceso se encuentra acompañado, paralelamente, de un proceso de pedagogización y socialización en función del modelo de acumulación descrito en estas líneas. El objeto de tal forma de proceder consiste en que la sociedad y todos sus fenómenos y variables sean funcionales a esta forma de acumulación (esto aparece en la educación con el ítem de "pedagogía social"). Se pedagogiza todos los aspectos y actividades de la vida social, pedagogizar en sí todo el capital social para que éste sea funcional a la nueva forma de acumulación.

⁴³ Ibid. Página 4.

El capital social se encuentra atravesado por el discurso de la participación, de tal forma que la ecuación resultante consiste en que, a mayor participación y autogestión comunitaria, mayor capital social y mayor acumulación para el nuevo capitalismo y para ello hay que pedagogizar a todo el conjunto de la sociedad⁴⁴.

El capital social constituye el primer eje actual de la política educativa. El segundo eje de esta política es el capital humano. El capital humano hay que asociarlo a la nueva división internacional del trabajo. Esta nueva división internacional del trabajo coloca a los países subdesarrollados en el papel de maquilas, es decir, toda la educación de estos países en función de las maquilas y esto se le conoce en política educativa y pedagogía como “competencias básicas” para desempeñarse lo más eficientemente posible (el trabajador) en el funcionamiento económico y técnico de las mismas. Por ello no importa hoy en día promover y financiar por parte del Estado la educación superior, sólo la educación básica y técnica en función de las maquilas ya mencionadas y, en consecuencia, de la nueva división internacional del trabajo⁴⁵. La educación universitaria, por ende, se dirigirá cada vez hacia un pequeño sector de la población y serán las familias mismas quienes financien la misma, introduciéndose así un sesgo inequitativo que no tiene en cuenta las dotaciones iniciales de los agentes al momento de hacer su elección del “bien educación superior”.

Como se puede observar para el caso de la política pública educativa (el mismo ejercicio se podría hacer para cualquier otra), la dominancia de los conceptos neoclásicos e institucionalistas de optimización y eficiencia institucional domina el escenario teórico y práctico de la provisión de bienes públicos. Esto se encuentra atravesado, de acuerdo a lo analizado en los anteriores capítulos, por el conjunto de transformaciones estructurales operados en el capitalismo mundial desde más o menos comienzos de los años setentas del siglo pasado.

CONCLUSIONES

El conjunto de transformaciones experimentados por el capitalismo mundial a partir de la década de los setenta del siglo pasado no obedecen a un hecho fortuito y ocasional. Las mismas se encuentran insertadas dentro de un proceso coherente de desarrollo y recambio de los patrones de acumulación, los cuales han traído consigo cambios consecuentes en el papel del Estado frente a la sociedad y su forma básica de regulación.

Las políticas públicas, en consecuencia, obedecen lógicamente a estas variaciones estructurales. Para entender la naturaleza actual de las mismas debe acudir necesariamente al contexto descrito ya que, si se analizan por separado, se obtendrá solo una pequeña parte de una película muy bien ordenada, estructurada y armónica

⁴⁴ El proceso de pedagogización en este caso consiste en desarrollar las competencias básicas para que se haga lo mejor posible y lo más eficientemente posible las labores puntuales de albañilería, ordeño, transporte, etc, en sí, para que la sociedad misma haga las cosas que antes proveía el Estado mismo; para ello la participación y la pedagogía de la participación. Prácticamente el mensaje consiste en, usted mismo sociedad autorregúlese, construya sus escuelas, sus hospitales, sus carreteras, etc. Todo esto le da el capital unos grandes recursos que se destinan principalmente hacia la especulación financiera.

⁴⁵ Enseñar a hacer más no a pensar; por ello los grados 10° y 11° en Colombia se convertirán en el mediano plazo en Institutos Técnicos de bajo costo y provistos por el mercado que reemplazarían de una manera deficiente el papel de instituciones públicas como el actual SENA. Por lo tanto, la formación en estos nuevos institutos se dirige hacia la ejecución de tareas puntuales directamente relacionadas con los manuales de las empresas, es decir, en función de la actual acumulación de capital y la “dominación” del capital social por la misma.

La consecuencia principal de esto consiste en la extensión y dominio del discurso económico neoclásico, eficientista y optimizador, a todo el conjunto de las relaciones sociales, es decir, la no existencia en los actuales momentos de ningún espacio de la vida humana que no escape a la lógica mercantilista de la economía dominante. Respecto a este proceso se distinguieron en el texto dos grandes momentos. Uno en donde se da comienzo al conjunto de reformas implementadas a partir de los setenta, con el desmonte del Estado del bienestar, del keynesianismo como forma de modelo macroeconómico básico y la irrupción de lo financiero como forma dominante de acumulación y actuación económica. La segunda se da con la construcción y triunfo del neoinstitucionalismo como forma de reflexión económica, social, política y cultural básica, el cual logra la unificación prácticamente de las ciencias sociales en torno a un único marco teórico dominante.

Ante este contexto, hoy en día se asiste a un escenario en donde la reflexión no económica (la antropología, la sociología, la política, la historia, etc) se encuentra atrapada en el discurso individualista, racional y mercantilizado del neoclasicismo. Esta “trampa” se ha construido con el devenir del tiempo y de ello resulta una filosofía política contemporánea completamente elaborada a partir de los principios derivados de la elección racional neoclásica.

Nos encontramos hoy en día, en consecuencia, y particularmente a partir de la década de los noventa, en un nuevo momento de la acumulación que tiene sus orígenes primarios, desde lo económico, en los fenómenos cambiantes y macroeconómicos de comienzos de los setenta y los ochenta⁴⁶ en donde se crea un nuevo espacio de transnacionalización del capital ⁴⁷ construido a partir de la desregulación y paulatina desaparición del Estado – Nación.

En la década de los noventa se presenta una intensificación de este proceso de acumulación transnacional que absorbe los bienes públicos, el medio ambiente, lo político, lo social, lo cultural, lo genético, lo biológico (la industrialización biológica), etc.

Finalmente, y para concluir estas líneas, se podría indicar que este cambio histórico dado al interior del sistema social de producción implica la hegemonía del paradigma neoclásico en sus distintas manifestaciones, y la puesta en práctica de su discurso a través de la transformación de la política pública expresada en el concepto de desarrollo exógeno del Modelo de Apertura Económica.

⁴⁶ Más exactamente este nuevo momento de la acumulación se inicia en los setenta y ochentas pero se intensifica en los noventa con el discurso neoinstitucional.

⁴⁷ Es precisamente en este espacio transnacional en donde se ejecuta la acumulación actual de capital.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO MUNDIAL (1994) "Educación Superior: Lecciones de la experiencia". Washington.
- (1996): "Prioridades y estrategias para la educación". Washington.
- (1997): "Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación". Washington.
- BAER, Werner; MALONEY, William. "Neoliberalism and Income Distribution in Latin América" in World Development, Vol 25, N° 1, 1997.
- BARDHAM, Pranab (2001): "Entendiendo el subdesarrollo: Retos de la economía institucional desde el punto de vista de los países pobres". Revista "Instituciones y desarrollo". Número 10. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona. Octubre. Página 12.
- BARRO, R. J., GRILLI, V. y FEBRERO, R. (1997). Macroeconomía. Teoría y Política, McGraw-Hill. Madrid.
- BERGSON, A. (1938). "A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics". Quarterly Journal of Economics, LII. Páginas 310-334.
- EATWELL, John (1997): "International Capital Liberalization" en Estudios de Economía, Vol 24 No 2, Diciembre.
- GIRALDO, César; SALAMA, Pierre; GONZÁLEZ, Jorge Iván; MÓRA, Óliver (1998) Crisis fiscal y financiera en América latina. ESAP – Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- GIRALDO, César; MORA, Óliver (1998). "Hegemonía del Capital Financiero Internacional y Política Económica en América Latina". En César Giraldo (et.al.) "Crisis Fiscal y Financiera en América Latina". Tercer Mundo-ESAP, Bogotá, 1998.
- GIRALDO, César (2000): La reforma financiera que requiere Colombia. Mimeo. Bogotá.
- GIRALDO, César (2001): Finanzas públicas en América Latina: La economía política. Ediciones desde abajo. Bogotá.
- GIRALDO, César (2007): ¿Protección o desprotección social?, ediciones desde abajo, Fundación CESDE, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- GRAAF, J. (1957). Theoretical Welfare Economics. Cambridge University Press. Londres.
- GUNDLACH y NUNNENKAMP (1997): "Catching up Processes or Decoupling Trends? Developing Countries in the Age of Globalization" in Economics, Vol 55/56.

- KRUGMAN, Paul. (1993) "Inestabilidad de la Tasa de Cambio". Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- LIBREROS, Daniel; MORA, Óliver; VENEGAS, Stella (2001): Esquemas de financiación de la educación superior pública en Colombia. Un análisis desde la perspectiva de la economía y las finanzas públicas. Informe final 2001 proyecto de investigación "Estrategias financieras para la educación en el siglo XXI". Universidad Pedagógica Nacional. Bogotá. Mimeo.
- LUCAS, Robert (1976): Econometric Policy Evaluation: A critique. Carnegie- Rochester Conference Series on Public Policy Vol 1: 19-46.
- LUCAS, Robert y SARGENT, Thomas (1978). "After Keynesian Macroeconomics." En (Ed.) After the Phillips Curve: Persistence of High Inflation and High Unemployment, Boston: Federal Reserve Bank of Boston. Páginas 49-72.
- MORA, Óliver (2005): "Las políticas educativas en América Latina: Un análisis de la educación superior desde la visión de la banca multilateral", Revista Apuntes del CENES No 40, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC, Escuela de Economía, II semestre, pp. 249-262.
- MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. (1992) Hacienda pública: teórica y aplicada, Mc Graw Hill, Madrid.
- MUTH, J. F. (1961). "Rational Expectations and the Theory of Price Movements", *Econometrica*, 29. Páginas 315-335. Julio.
- NORTH, Douglas (1981): Structure and Change in Economic History. Cambridge University Press. New York.
- NORTH, Douglas (1991): Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press. New York.
- ROJAS, Fernando (1996): Economía pública contemporánea. Reestructuración gradual e imperceptible de una disciplina. Escuela Superior de Administración Pública – ESAP. Bogotá. Página 9.
- SINHA, Radha. "Economic Reform in Developing Countries: Some Conceptual Issues". In *World Development*, Vol 23, N° 4, 1995.
- WILLIAMSON, Oliver (1995): The Economic Institutions of Capitalism. New York: Free Press.