

15. Notas para una discusión sobre política económica y la experiencia latinoamericana

Pedro Vuskovic

El panorama económico actual de América Latina se caracteriza, en sus términos generales e independientemente de la mayor o menor tasa de crecimiento global, por una pronunciada agudización de problemas que venían gestándose desde tiempo. Se han hecho más ostensibles los problemas de desocupación y subempleo, la marginación de capas relativamente muy grandes de la población, de diferenciación entre situaciones extremas de riqueza y pobreza; la “desnacionalización” de las economías se acelera con la rápida extensión de las transnacionales; el desequilibrio externo se ha acrecentado, y no encuentra ahora una válvula fácil de alivio en un endeudamiento exterior cuya acumulación demanda ya cargas de servicios, que comprometen proporciones muy altas de los ingresos corrientes de exportación; y los desequilibrios internos se expresan en presiones inflacionarias permanentes.

Muchas de las políticas de desarrollo que se preconizaron en la década de los sesenta, han mostrado su esterilidad o insuficiencia, y las políticas económicas hoy día en práctica oscilan entre esfuerzos “estabilizadores” y “desarrollistas”, que se alternan en función de sus consecuencias adversas y las presiones que desatan.

Todo ello se expresa, como es obvio, en el cuadro político. Desde el punto de vista estrictamente económico, la agudización de los conflictos ha puesto a prueba con mayor fuerza a los esquemas convencionales de política económica, dejando de manifiesto entre otras cosas una creciente capacidad de los “entes objeto” de la política económica para reaccionar en defensa de sus intereses y ejercer un notorio grado de autonomía en sus decisiones, motivadas muchas veces por “conductas no económicas”, lo que a su vez ha inducido a la utilización creciente de instrumentos no convencionales de la política económica.

Tanto para fines de la investigación como para la enseñanza de las materias relativas a política económica, parece encontrarse en todo ello una rica experiencia que es necesario analizar y valorar, ya sea desde el punto de vista de las concepciones e instrumentos de la política económica o de las características y tendencias de la realidad a que se aplica.

Con estas notas se quiere apenas invitar al inicio de una discusión en ese sentido. Como de algún modo su preocupación central está en el grado de adecuación de un conjunto de conceptos e

instrumentos a una realidad específica, no tienen más remedio que alternar una presentación resumida y probablemente muy burda de aquéllos con referencias igualmente generales a las tendencias que han venido registrándose en el desarrollo económico de América Latina en las décadas recientes.

I

Toda una concepción de la política económica —en su interpretación teórica y sus proposiciones prácticas— se ha apoyado en el criterio central de que la estabilidad de precios es un requisito para el desarrollo; que sólo bajo condiciones de estabilidad puede el “mercado” ejercer su función fundamental de orientar la asignación de recursos; y que en tanto ese mercado no se vea perturbado, la libre operación del mecanismo de precios llevará a la asignación “óptima” de los recursos, capaz de conducir al mismo tiempo a la tasa más alta posible de crecimiento global y a los cambios en la estructura productiva que deben acompañarlo.

De ahí algunos rasgos específicos de sus formulaciones concretas. En primer lugar, entendidas así las cosas, la política monetaria pasa a constituir el aspecto fundamental de la política económica. Las presiones inflacionarias se las considera identificadas en su origen con excesos de demanda, que deben ser neutralizados mediante restricciones monetarias: severo control de emisiones, regulación del crédito, eliminación de déficits fiscales, supresión de subvenciones, eliminación de déficits de empresas estatales, reajustes de salarios en función estricta de la productividad, etc. Como lo que se busca con ello es la vigencia efectiva del “mercado”, que liberado de interferencias administrativas ejerza su función de orientador de las decisiones, estas políticas deben tener un carácter global, no discriminatorio, y actuar como factores correctores de corto plazo.

En segundo lugar, esa política monetaria debe acompañarse de una política coherente con ella de comercio exterior y manejo cambiario. Para que operen efectivamente las leyes del mercado, debe excluirse toda forma de control directo sobre el comercio y los pagos, y la acción administrativa —principalmente del Banco Central— debe limitarse a la corrección de desniveles entre precios internos e internacionales y de desajustes temporales en la balanza de pagos. Tales propósitos se cumplen mediante la vigencia de un tipo de cambio único y fijo, o bien, en tanto se alcancen condiciones generales de estabilidad, de un tipo de cambio libre y fluctuante.

En tercer lugar, los dos campos señalados de la política económica crearían las condiciones para resolver los problemas del crecimiento mediante la expansión correspondiente del ahorro privado. Se sostiene que la estabilidad satisface la condición necesaria de confianza en la moneda nacional, sin la cual no hay incentivo al ahorro interno, ya que su poder de compra es derruido

por la inflación, y su potencialidad se desvía hacia asignaciones de carácter especulativo o a la fuga de capitales. La política exterior de comercio y pagos, en los términos señalados, impediría asimismo desviaciones del ahorro interno potencial motivadas por desajustes transitorios del sector externo, y ofrecería los estímulos necesarios para atraer el complemento del capital extranjero, que compense las insuficiencias del capital nacional frente a los requerimientos del desarrollo.

Y finalmente, se parte de la base de que el proceso de establecimiento y consolidación de estas políticas envuelve necesariamente sacrificios y “costos sociales”, en términos de niveles de actividad y empleo, de condiciones inmediatas de vida, etc.; pero que se trataría de sacrificios ineludibles y transitorios, tras los cuales se abre un camino duradero de estabilidad y crecimiento, de expansión máxima de la producción global y de adecuación permanente de su estructura, garantizadas por la vigencia de un sistema flexible de precios.

De esas formulaciones globales, se deduce un conjunto de pautas normativas para las decisiones más específicas o la utilización de los instrumentos particulares a través de los cuales se materializan esas definiciones centrales de la política económica.

Puesto que la oferta monetaria depende de los medios de pago y su velocidad de circulación o ingreso, y esta última se ve influida por las propias condiciones inflacionarias, el factor decisivo queda dado por la cantidad de medios de pago, en lo que a su vez desempeña un papel fundamental el control del crédito, cuya responsabilidad recae en el sistema bancario. Éste debe además circunscribirse al financiamiento de los requerimientos de capital de trabajo de la economía y los niveles adecuados de reservas internacionales, en tanto la atención a las necesidades de acumulación debe procurarse principalmente mediante el desarrollo del “mercado de capitales” y sus instrumentos financieros complementarios.

El déficit fiscal, como origen importante de presiones inflacionarias debe encararse, en esa concepción, en los tres niveles principales que lo motivan. A nivel de gobierno central y gobiernos locales, se trata de reducir los gastos de consumo e inversión, suprimir y reducir en todo lo posible los subsidios a empresas públicas y al sector privado, procurar mayores ingresos estableciendo o aumentando los cobros por servicios públicos, e impulsando reformas tributarias simples y de rápido rendimiento. Respecto de las empresas del Estado, se preconiza la revisión de su permanencia como empresas públicas, su eficiencia administrativa o la relación entre sus costos y precios. Y respecto de los mecanismos de seguridad social, se propone reglamentar su extensión a las condiciones generales del desarrollo.

Un programa de estabilización de esa naturaleza debe asegurar asimismo el equilibrio de la balanza de pagos. La demanda real de importaciones tiene que ajustarse a lo que permitan los niveles de exportación y las variaciones en las existencias de oro y divisas. Para ello, se descartan los mecanismos de restricción directa de las importaciones, con el argumento de que no puede

esperarse que el poder de compra así liberado se oriente hacia la adquisición de bienes sustitutivos de producción interna o al ahorro interno; y se preconiza en cambio la devaluación como el mecanismo idóneo de ajuste, con la doble condición por lo tanto de que sea suficiente para alcanzar el equilibrio entre las importaciones reales y las “permitidas”, y que la restricción del crédito sea suficientemente enérgica como para eliminar las presiones sobre el tipo de cambio.

En ese esquema, un mercado único de cambios, libre y fluctuante, requiere excluir los controles sobre el comercio y los pagos: ausencia de restricciones directas a la importación, eliminar la obligación de entrega al Banco Central de las divisas provenientes de las exportaciones, y hasta abandonar los convenios de pago bilaterales como instrumentos de comercio internacional. El problema de las diferencias de productividad entre las industrias de exportación y el resto de la economía debe abordarse con otros mecanismos, por ejemplo los tributarios. La perspectiva debe ser, además, la de alcanzar la vigencia de un cambio fijo, tan pronto lo permitan las condiciones generales de estabilidad, en un nivel suficientemente alto como para que represente un estímulo a las exportaciones, promueva las inversiones en industrias de exportación, y desaliente las importaciones y la fuga de capitales.

Se configura así un esquema en que el papel principal de la política económica consiste en neutralizar los factores que perturben el funcionamiento “libre” del mercado, con un alto grado de neutralidad y pasividad. Apenas se admiten algunos requerimientos o consecuencias del desarrollo. Por ejemplo, se reconoce que un crecimiento rápido produce casi inevitablemente insuficiencias de oferta en ciertos sectores específicos, que se traducen en determinadas alzas de precios o que una diversidad de factores—entre ellos, la traslación progresiva de capas de población desde actividades de autoabastecimiento al mercado monetario—plantea requerimientos a largo plazo de la liquidez global de la economía. Se acepta así que un aumento moderado del nivel promedio de precios es acompañante inevitable del progreso; o dicho de otro modo, que una tasa pequeña de inflación favorece el crecimiento, en tanto que una más alta, o una deflación, tienden a debilitarlo o detenerlo, pero en una comprensión general reiterativa de que en definitiva la estabilidad resultaría ser la única política viable.

Las inflexibilidades y el carácter más bien pasivo del esquema se hacen más patentes cuando se trata de imponer un esfuerzo de estabilización a partir de situaciones inflacionarias ya existentes y de cierta intensidad. En tales casos, se registra un conjunto de factores de diversa naturaleza que hacen difícilmente viable una reducción rápida y drástica del ritmo de aumento de los precios. No se quiebran fácilmente las expectativas inflacionarias, que siguen influyendo en las conductas de los “agentes económicos”, y menos aún si hay precedentes de esfuerzos anteriores que no se aplicaron integralmente o no resultaron exitosos; las expansiones monetarias y crediticias de periodos inmediatamente anteriores continúan proyectando sus efectos al futuro próximo; y hay demoras que son inherentes al uso de los instrumentos estabilizadores. Se presenta así un período en que se confrontan los efectos necesariamente depresivos, en lo inmediato cuando menos, y al mismo tiempo

persisten las manifestaciones inflacionarias, lo que acentúa presiones políticas y sociales adversas al esquema. De ahí que en la realidad suela imponerse una aplicación gradual, no obstante que se entiende —dentro de esta escuela de pensamiento— que la mejor política consistiría en aplicar los frenos lo más enérgicamente posible, sobre todo porque se considera que “el gradualismo contiene más peligros que la estabilización rápida, ya que alberga en sí el germen de su propio fracaso”.

Se da por descontado un alto “costo social” inmediato del esquema. Se anticipan disminuciones de producción, que toman algún tiempo en reaccionar; necesitan redefinirse actividades que “sólo son económicas con la inflación”; se producen bajas transitorias de demanda para inversiones fijas, mientras tiene que readecuarse el conjunto de la estructura productiva; pero —se piensa— tales reducciones de actividad son transitorias y no fundamentales, ya que tras un período relativamente breve de incertidumbre surgirían nuevos proyectos, asentados esta vez en la base “sana” de una estructura de precios de la que se han apartado las distorsiones.

Finalmente, se estima que un programa de estabilización demanda un financiamiento global al que debe contribuir el apoyo del crédito externo. Particularmente en lo que se refiere a la disponibilidad de una “masa de maniobras” que permita atenuar variaciones excesivas del mercado cambiario, estará el acceso al apoyo financiero del Fondo Monetario Internacional, preferentemente bajo la modalidad de acuerdos de *stand-by*.

Se resume así, en sus lineamientos centrales, la “racionalidad económica” del esquema “monetarista”.

II

En contraposición a la “escuela monetarista”, se ha conformado un cuerpo de interpretaciones y proposiciones que de manera general se ha identificado como un “pensamiento estructuralista”. Su diferencia fundamental no está en que al primero preocupe esencialmente la estabilidad y al segundo el desarrollo, sino cómo se interpretan las relaciones entre uno y otro concepto: mientras para los “monetaristas” la estabilidad es un prerrequisito del desarrollo, para los “estructuralistas” sin desarrollo no hay solución posible al problema inflacionario. En aquéllos, su fuente principal de inspiración está en las abstracciones de la “teoría económica” del capitalismo y el ejercicio deductivo riguroso y cada vez más refinado, a partir de un esquema ideal de “economía de mercado” y de un conjunto de “supuestos” que el mismo rigor tecnocrático se encarga de precisar, independientemente de que luego se prescindiera de una constatación igualmente rigurosa sobre su vigencia efectiva o su ausencia en una realidad específica. Los “estructuralistas” se apoyan de inicio en la constatación programática de las desviaciones de la realidad respecto de los supuestos teóricos, en la identificación de restricciones

y rigideces que no se superan espontáneamente, para elaborar a partir de ello nuevas formulaciones conceptuales, limitadas en todo caso por la limitación autoimpuesta de que no rebasen tampoco los marcos del sistema capitalista.

Frente a los factores de costo y de demanda a que se circunscribe en lo esencial la identificación de fuentes de presiones inflacionarias en el pensamiento monetarista, se agrega una ponderación significativa a factores de oferta. Allí se sitúan otros tantos elementos, que vienen simultáneamente a debilitar y entorpecer las posibilidades de crecimiento y a constituirse en factores “estructurales” de presiones inflacionarias permanentes, a la vez que cuestionan “supuestos” básicos en que se apoyan las elaboraciones teóricas de la “economía de mercado”.

Este último tipo de preocupaciones adquiere importancia aún mayor cuando se traslada el problema desde las economías capitalistas industrializadas a los países subdesarrollados que se desenvuelven en los marcos de un capitalismo dependiente. El propio carácter de las relaciones económicas entre unos y otros, y las consecuencias sobre los últimos de la transferencia mecánica y a veces súbita de patrones técnicos y sociales que en aquellos se conformaron paulatinamente como respuesta a requerimientos que surgían en la etapa correspondiente, marcan diferencias muy pronunciadas, que la política económica no puede desconocer.

Así ocurre, en primer lugar, con las “transferencias” del progreso técnico. En los países capitalistas maduros, los avances técnicos respondían a las exigencias surgidas del propio sistema y su asimilación no determinaba mayores perturbaciones, sino al contrario favorecía su funcionamiento; en los subdesarrollados, se trata de un “trasplante” que no se asimila sin trastornos duraderos. Por lo general, no es suficientemente difundido, sino que más bien se concentra en actividades determinadas, configurando una creciente heterogeneidad en la economía interna, con diferenciaciones muy fuertes de productividad y de “modernidad” entre los distintos sectores económicos. Tampoco se adecua a la disponibilidad relativa de factores —particularmente capital y mano de obra—, notoriamente distinta en los países industrializados y subdesarrollados, lo que acentúa los problemas de financiamiento de la acumulación y agrava progresivamente problemas de desocupación y subempleo. Influye decisivamente en el crecimiento demográfico, al favorecer descensos rápidos de las tasas de mortalidad mucho antes de que se alcancen las condiciones sociales y económicas necesarias para una declinación de las tasas de natalidad. La densidad de capital que involucra, el tamaño inicial de los mercados internos a que se transfiere y las condiciones políticas y económicas usualmente imperantes en ellos, determinan altos grados de monopolización de la actividad económica, particularmente en los nuevos sectores “dinámicos”. Las indivisibilidades y complementariedades en la estructura productiva contribuyen además a una presencia permanente de capacidades ociosas, por lo menos en varios sectores específicos y con distinta intensidad.

Otros factores de especial relevancia para los países subdesarrollados se sitúan en el campo de sus relaciones económicas externas, particularmente con los países capitalistas industrializados.

Las tendencias de largo plazo de la relación de precios del intercambio exterior y sus oscilaciones intensas y permanentes, se traducen en pérdidas de ingreso real e inestabilidad de la balanza de pagos. Las transferencias al exterior que derivan de la remisión de ganancias de las inversiones extranjeras directas, de la adquisición de tecnologías y servicios técnicos, de los pagos de intereses, etc., estrechan aún más la capacidad para importar. La relativa lentitud en el crecimiento de las exportaciones (determinada a largo plazo por la baja elasticidad-ingreso de la demanda de productos primarios en los países desarrollados) y la mucho más rápida expansión de la demanda de importaciones (caracterizada, por el contrario, por una alta elasticidad-ingreso, configuran una tendencia persistente a un desequilibrio estructural en las relaciones de comercio, lo que, entre otras cosas, plantea la necesidad de un esfuerzo deliberado de sustitución de importaciones.

En cada uno de estos factores podrían identificarse elementos que, al mismo tiempo, obstaculizan el crecimiento y se constituyen en fuentes permanentes de inestabilidad y presiones inflacionarias. Aun así, no son los únicos. El "contagio" con las formas de vida de los países capitalistas avanzados, se traduce en patrones de demanda y presiones de consumo que se orientan a una gama cada vez más diversificada de productos y servicios, que procura satisfacerse sea mediante importaciones o el surgimiento de actividades sustitutivas internas, independientemente de lo que resulte ser en este último caso la "economicidad" que pueda esperarse de las actividades correspondientes. Contrapartida inevitable de ello es un alto grado de concentración del ingreso, que a su vez conduce a la marginación de una cuota creciente de la población, a cuyos efectos sociales y políticos se procura responder mediante reclamos también crecientes de acciones "compensadoras" por parte de las entidades públicas.

Entretanto, la constatación empírica lleva a concluir que, bajo condiciones de crecimiento espontáneo, no tienden a corregirse por sí solas las limitaciones y los obstáculos estructurales, por el contrario tienden más bien a profundizarse; ni se atenúan las presiones inflacionarias contenidas en ellos, sino que más bien se agudizan. Cuando se opera sobre las expresiones últimas de éstas, como ocurre con las políticas cuyo eje queda colocado en la política monetaria, los efectos son inevitablemente depresivos; los factores estructurales exacerbando sus efectos adversos, lo que impone costos tan altos a la política estabilizadora que la hacen insostenible, obligando a medidas de reactivación que desplazan a segundo plano los objetivos estabilizadores. El problema queda situado de nuevo en la necesidad de encarar las limitaciones estructurales, y para ello es insuficiente una política global y de corto plazo; se requieren políticas globales y sectoriales, colocadas en una perspectiva de mediano y largo plazo, que reconozcan un ámbito mucho mayor de intervenciones y controles, y que incorporen por lo tanto una variedad también mucho mayor de instrumentos.

III

Tanto en el “diagnóstico” en que se apoya la escuela “estructuralista” como en la formulación de proposiciones que derivan de aquél, y que han aparecido en pugna y como alternativa a las “recetas monetaristas”, las contribuciones más importantes han provenido de los trabajos de la CEPAL, por lo menos de los que corresponden a su primera época.

Más que en la consideración abstracta de las leyes de funcionamiento de una economía capitalista, idealizada, atribuyéndole una variedad de “supuestos”, esos trabajos se asientan en el reconocimiento de un cuadro estructural básico que caracteriza en su conjunto al subdesarrollo latinoamericano en los años de posguerra: bajo nivel de ingreso por habitante, población predominantemente rural, alta proporción de la población activa ocupada en el sector agrícola, predominio de la agricultura y baja participación de la industria en el producto nacional bruto, fuertes disparidades sectoriales de productividad, baja densidad de capital por persona. El sentido de los cambios necesarios, a partir de esa caracterización, queda definido en la concepción estructuralista por una comparación entre esos rasgos y los que exhiben los países desarrollados; y consecuentemente la identificación del problema central en la necesidad de asimilar con celeridad la tecnología contemporánea y favorecer los cambios necesarios en la ponderación relativa de los diversos sectores de actividad económica. El crecimiento se alimentará así de dos fuentes: la acumulación de capital y la incorporación tecnológica elevarán la productividad en cada sector (más producto por persona ocupada); y la transferencia relativa de recursos (capital y mano de obra) desde los sectores de menos a los de más alta productividad —principalmente desde la agricultura a la industria— representará adicionalmente un aumento de la productividad de la economía en su conjunto. Esa transferencia es consecuente además con la dinámica de la demanda: para los bienes primarios y alimentos, la elasticidad-ingreso es inferior a la unidad, en tanto que es superior para las manufacturas y otros tipos de bienes y servicios, de modo que el aumento del ingreso por habitante modifica los patrones de demanda y éstos imponen los cambios consiguientes en la estructura sectorial del producto. Esos cambios en la composición de la demanda no podrían atenderse mediante importaciones, pues la misma dinámica opera respecto a un intercambio comercial basado en una división internacional del trabajo entre exportadores de productos primarios y exportadores de productos manufacturados; por el contrario, los países subdesarrollados se ven enfrentados a un persistente desequilibrio exterior, que los obliga a industrializarse para sustituir importaciones.

Se configura así la imagen de una suerte de “círculo virtuoso” del desarrollo: favorézcase la penetración del progreso técnico en la agricultura, lo que aumentará la productividad de alta proporción de la población activa y elevará el ingreso global; se liberará mano de obra agrícola, que podrá trasladarse a la industria coincidiendo con las mayores demandas a su expansión; la transferencia relativa de mano de obra a sectores de más alta productividad aumentará la del

conjunto, lo que significa mayor crecimiento del ingreso y nuevos estímulos de expansión, que reclamarán más mano de obra trasladada desde la agricultura; y así sucesivamente en relaciones ascendentes.

Pero esto no puede originarse y sostenerse en un cuadro de funcionamiento “libre” y espontáneo de la economía. De ahí que, en esta concepción, el centro de preocupación de la política económica se coloque en el crecimiento antes que en la estabilidad, y se traduzca en proposiciones “intervencionistas” que permitan o faciliten el funcionamiento de ese proceso de absorción técnica y modificaciones estructurales. En particular, se requiere una política proteccionista, que ofrezca el marco económico necesario para el desarrollo de la industrialización sustitutiva, imposibilitado de generarse y afirmarse bajo condiciones de “libre comercio”, las que por el contrario congelarían una estructura productiva concentrada en los sectores primarios y conducirían, como única forma de absorber el desequilibrio externo, a ensanchar progresivamente la brecha entre los países industrializados y los subdesarrollados. Otras preocupaciones complementarias quedan referidas a la necesidad de moderar los factores adversos de la inadecuación del progreso técnico trasplantado: los problemas de la velocidad de crecimiento de la población, el costo de absorción de la tecnología moderna y la disponibilidad relativa de recursos internos (en especial, capital y mano de obra), las presiones por reproducir prematuramente las formas de consumo de economías más avanzadas (el “efecto de demostración”), etc.

Los análisis posteriores de la propia CEPAL, apoyados de nuevo en las constataciones empíricas de lo que ocurría en los hechos con la evolución de las economías regionales, ponen en evidencia la necesidad de una política económica mucho más compleja y diversificada. El “círculo virtuoso” se muestra en la realidad con mucho menor potencialidad y expuesto a importantes desviaciones. Las tendencias registradas en la posguerra, y particularmente en la década del cincuenta, ponen de manifiesto una severa insuficiencia del crecimiento global, neutralizado en muy alto grado por el aumento de la población: la sustitución de importaciones avanza efectivamente a un ritmo muy fuerte, pero más bien forzado por el hecho de que las exportaciones crecen menos que el producto (como estaba previsto), y todavía mucho menos en términos de su poder de compra; el consumo crece más que el producto, la inversión bruta en menor proporción y la inversión bruta fija todavía menos, exteriorizando una seria incapacidad para sostener tasas mayores de acumulación; ocurren cambios sustanciales en la distribución de la población, pero sin que se registre ese rol extraordinariamente dinámico que se atribuía al desplazamiento hacia la industria; se modifican drásticamente las proporciones urbano-rural y agrícola-no agrícola, en un agudo proceso de urbanización y de contradicción relativa de la ocupación agrícola, pero la ocupación industrial aumenta apenas poco más que el total. Esto último resulta ser consecuencia tanto de la baja capacidad de absorción, por el tipo de tecnología que se incorpora y la estructura industrial que se va generando, como de que la industria encuentra en su propio sector artesanal preexistente una reserva de mano de obra que presiona por incorporarse al estrato “fabril”. Se genera así una estructura ocupacional muy distinta a la que los países industrializados registraron en otras etapas de su desarrollo; ya no se

habla de “liberación” de mano de obra desde la agricultura, sino de “redundancia” de mano de obra, tanto en las áreas rurales como en las urbanas. Resultaban ser también algo distintas a las previsiones conceptuales la magnitud y la significación de los cambios que ocurren en la estructura sectorial del producto. El descenso en la participación del producto agrícola es más intenso que lo esperado en correspondencia con la expansión del producto global, de modo que más que un proceso “normal” de cambio estructural lo que pone en evidencia es un serio estancamiento; en cambio, aumenta notoriamente su productividad —en igual proporción que el conjunto no agrícola— precipitando una expulsión autónoma de mano de obra sin correspondencia con la demanda de trabajo en las actividades urbanas. Por su parte, la industria manufacturera aumenta su ponderación relativa en el producto, pero con una intensidad insuficiente como para modificar un cuadro en que los tres sectores de la producción de bienes generan menos de la mitad del producto global; en definitiva, a la deformación en la estructura ocupacional se suma una deformación en la estructura sectorial del producto. Y por último, no se hacen presentes factores compensadores de la capacidad insuficiente de acumulación: las tasas de ahorro nacional y la formación bruta de capital tienden a descender; las pérdidas por efecto de la relación de intercambio y los pagos a factores externos (derivados de las inversiones extranjeras) significan traslación de recursos al exterior que esterilizan excedentes potenciales (probablemente representaron más de la mitad de lo que fue la formación neta de capital), y su magnitud resultó ser muy superior al financiamiento neto externo, que además representaba acumulación de endeudamiento; y el consumo no sólo sostuvo y hasta aumentó su participación, sino que se mostró también muy inflexible a cualquier cambio de su carácter en favor de formas de “consumo sociales”.

En suma, se constató una “insuficiencia dinámica” que reclamaba políticas más activas encaminadas a superarlas.

La política económica se identificó así aún más con una “política de desarrollo”, que incorporaba proposiciones de acción en diversos campos, entendidas todas como “elementos correctores” de las “perturbaciones” a que daba lugar el curso espontáneo del proceso.

Los requerimientos del desarrollo industrial siguieron representando una de las preocupaciones centrales, a partir de la constatación de las crecientes limitaciones a que se enfrenta la sustitución de importaciones: cuanto más se avanza en el proceso sustitutivo, más se restringe su ámbito futuro, y mayores son los sacrificios en términos de productividad y eficiencia que imponen la estrechez de los mercados nacionales y las características tecnológicas de actividades más complejas y que demandan escalas mayores de producción. De ahí derivan proposiciones de políticas de comercio exterior encaminadas en dos direcciones principales. En primer lugar, con el propósito de superar las limitaciones de los mercados nacionales proyectando la sustitución de importaciones a marcos regionales, mediante esquemas de integración económica latinoamericana. Las formulaciones correspondientes se apoyan, como bases objetivas, en la similitud y relativa simultaneidad del problema en los diversos países de la región, en los lazos históricos que

favorecerían la integración, y en la amplitud de posibilidades que parecería ofrecer un punto de partida caracterizado por el escaso intercambio recíproco alcanzado, sin desconocer con ello la presencia también de una diversidad de obstáculos. Entre éstos, se identifica la excesiva diversificación ya alcanzada por el desarrollo industrial, que no facilita la complementariedad entre países y conlleva restricciones impuestas por intereses creados; los distintos grados de desarrollo relativo, que diferencian la aptitud de cada país para beneficiarse con los frutos de la integración; las diferencias en los niveles de salarios reales y los problemas de empleo, que imponen rigideces difíciles de superar para adecuar las estructuras productivas nacionales a un esquema regional integrado; las propias debilidades de una infraestructura económica orientadas a relacionar cada país con los centros industriales desarrollados que a las relaciones entre los países latinoamericanos. De la identificación de esos factores positivos y obstáculos surgen fórmulas diferenciadas de integración, desde las de carácter gremial que descansan principalmente en la adecuación de la política comercial, hasta otras que suponen enfoques globales y sectoriales y acuerdos específicos en los marcos de una “integración programada”, elementos que se hacen presentes con distintos grados de ponderación en los esquemas de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Acuerdo de Cartagena, o el Mercado Común Centroamericano.

La otra dirección significativa en que se procura superar las limitaciones de la industrialización reposa en los objetivos de desarrollar corrientes mayores y más diversificadas de exportación de manufacturas, buscando romper las limitaciones de los mercados internos mediante actividades que se proyectan al mercado exterior. Su expresión práctica se traduce en demandas a los países desarrollados capitalistas de eliminación de barreras, de acceso y aun de cuotas para las importaciones de productos manufacturados procedentes de países subdesarrollados.

Una segunda preocupación central tiene que ver con los recursos para la acumulación. El punto de partida es el mismo: hay que acelerar la incorporación de una tecnología costosa desde una situación de bajo nivel de ingreso por habitante; la concentración característica del ingreso encierra una potencialidad mucho mayor de ahorro de los grupos de alto ingreso, pero en su movilización hay que tener en cuenta que la demanda de consumo de estos estratos es factor importante en el sostenimiento del dinamismo industrial; y en los otros estratos sociales, en lo que puede y debe pensarse es en la canalización hacia formas de ahorro popular de una parte del incremento del ingreso. Todo ello resulta insuficiente, lo que plantea el requerimiento de la “cooperación económica exterior” como recurso transitorio indispensable para acrecentar la acumulación y desatar una dinámica de crecimiento. Así se fundamentan las proposiciones sobre “ayuda externa”, que en ocasiones llegan a expresarse en términos de montos, proporciones del ingreso de los países industrializados o cifras globales para periodos determinados, así como en la promoción de organismos supuestamente idóneos para encauzarla, preferentemente bajo rasgos “multilaterales” y mejor aún si tienen además una definición regional (por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo resultó ser una iniciativa que aparecía rodeada de tales atributos).

En tercer lugar, se reconoce la presencia de un conjunto de factores político-institucionales que frenan el desarrollo. Entre éstos, está el régimen de tenencia de la tierra, que se traduce en la manifiesta insuficiencia de la expansión agrícola; y consecuentemente se legitima la necesidad de reformas agrarias, como factor económico y como factor de “integración social” entendida no sólo en sus aspectos propiamente productivos sino también como incorporación de las masas rurales a formas de consumo que reactiven incentivos de demanda interna a la industrialización. De igual modo, se constata la agudización de otros problemas socio-económicos: la expulsión de mano de obra agrícola y la incapacidad de absorción en actividades urbanas agigantan el subempleo y un fenómeno creciente de “marginalidad urbana”, que compromete cuotas cada vez mayores de la población; y las tendencias espontáneas del crecimiento no corrigen sino que acentúan la concentración del ingreso.

Y finalmente, están las preocupaciones en el sentido de que todo este cuadro de tensiones y requerimientos de transformaciones estructurales pueda encauzarse del modo más equilibrado posible, con el mínimo desperdicio y la mayor economicidad de recursos. De ahí las proposiciones para “influir sobre las fuerzas de la economía” mediante una “acción consciente y deliberada”, que no las sofoque pero sí las encauce mediante una participación estatal activa; es decir, las recomendaciones sobre planificación del desarrollo, la aplicación de unas “técnicas de programación” que definan y afiancen una política de desarrollo en los marcos de un régimen de iniciativa privada.

Fue el conjunto de proposiciones que se recogió y resumió en la Alianza para el Progreso: los objetivos de acelerar el crecimiento, de complementar el esfuerzo interno con el apoyo de recursos internacionales, los impulsos a la integración regional y la exportación de manufacturas, la remoción de determinados obstáculos a través de reformas agrarias, esfuerzos más generalizados de “modernización”, propósitos de mejoramientos en la distribución del ingreso y resolución de problemas sociales agudos, y esquemas y técnicas de planificación capaces de dar coherencia a esos objetivos en una política de conjunto.

IV

Se configura así todo un cuerpo de política económica, apoyado en el análisis estructural, alternativo y contrapuesto en su esencia al esquema “monetarista”. Al carácter global, indiscriminado y más bien pasivo del último se contraponen uno de carácter global y sectorial, que espera menos de los efectos directos e indirectos de políticas generales y se apoya más bien en la proposición de una variedad de políticas específicas, esencialmente activo e “intervencionista”. En el fondo, la diferencia

fundamental está en que uno entrega al “mercado” la función de orientar la asignación de recursos y espera de su operación –tan libre de interferencias como sea posible– resultados “óptimos” en términos del crecimiento global y los cambios consecuentes de estructura; en tanto que el otro propone una “acción consciente y deliberada” para influir sobre las fuerzas de la economía y encauzarlas en los marcos de un esquema programado de objetivos y prioridades.

Aunque no sea necesariamente inherente a su respectiva naturaleza, se diferencian también, en los hechos, en la perspectiva de tiempo en que se colocan. El esquema “monetarista” configura típicamente una política de corto plazo: los campos a que se dirige y los instrumentos que destaca tienen que ver fundamentalmente con la acción inmediata, con la creación de las condiciones que se consideran necesarias –destacadamente las de estabilidad– para que el funcionamiento espontáneo de la economía vaya resolviendo por sí mismo los problemas estructurales de más largo plazo. Por su parte, el esquema “estructuralista” construye sus proposiciones a partir de una visión de largo y mediano plazo, define políticas y procura instrumentos que actúen deliberada y directamente en la resolución de obstáculos estructurales y en la conformación de estructuras determinadas que se definen anticipadamente como objetivos de la política económica. Si bien no renuncia, como es obvio, a inspirar las acciones de corto plazo, en la realidad no ha logrado construir un conjunto de conceptos, orientaciones y normas que representen una alternativa efectiva a las concepciones “monetaristas” y un “puente” necesario entre sus elaboraciones de largo plazo y los requerimientos inmediatos de la política de corto plazo. Con ello, no se desconocen sus esfuerzos, encauzados frecuentemente en la identificación de un campo especial de “programación monetario-financiera”, denominación que por sí misma simboliza la orientación de un esfuerzo que procura enlazar su vocación “planificadora” con la respuesta necesaria de las decisiones diarias que enfrentan los responsables de la conducción económica.

Tan profunda es esta diferenciación, que en definitiva se expresa en los más variados planes de la realidad, los que a su vez van contribuyendo a profundizar aún más la disociación. Incluso en la formación profesional de los economistas, es frecuente que profesores, investigadores y estudiantes pasen por una suerte de adscripción a una u otra corriente, marcando su campo de atención y desarrollando cierta subestimación despectiva recíproca bajo imágenes caricaturescas de “academicistas” y “pragmáticos”. La estructura administrativa de los aparatos gubernamentales latinoamericanos desde la que se ejerce la acción profesional en la administración pública suele también reforzar esa tendencia: se definen instituciones y se agrupan funciones, con sus respectivos ámbitos de responsabilidad y de autoridad, con clara distinción entre un sector “real” y un sector “financiero”, sin que se superponga a ellos una instancia superior con efectiva capacidad integradora.

Los conflictos entre unas y otras resultan inevitables y raramente se los dirime de un modo preciso y duradero: conducen más bien a la coexistencia de políticas relativas o absolutamente contradictorias, cada una con objetivos diferenciados que no se armonizan en un plano superior; o a periodos alternados de una sobre otra, según sean las preocupaciones centrales o las presiones

que reciban las autoridades políticas, caracterizando ciclos en que la política económica aparece fundamentalmente “estabilizadora” o “expansionista”, sin que ninguna de esas fases asegure su permanencia suficiente como para alcanzar plena aplicación.

Esa alternación de políticas económicas caracterizó igualmente el panorama latinoamericano en la década de los años sesenta, si bien predominaron en general el enfoque y las proposiciones “estructuralistas”, al madurar en su aplicación práctica muchas de las iniciativas impulsadas por la CEPAL y ser acogidas en la “filosofía” de la Alianza para el Progreso. Entretanto, apreciados en su conjunto, los resultados de la evolución económica latinoamericana fueron más bien magros.

La tasa de crecimiento global fue superior a la de la década anterior; pero al mismo tiempo la estructura sectorial del producto registró un deterioro pronunciado desde el punto de vista de los sectores de producción de bienes: hubo una fuerte disminución de la participación relativa de la agricultura, un relativo estancamiento de la industria, y en su conjunto los sectores de la producción de bienes vieron disminuida su participación en el producto total desde casi 50 a menos de 45 por ciento. Se constató también una sorprendente estabilidad en los componentes de la oferta y demanda globales: en las relaciones de comercio exterior, en la tasa de acumulación —en la que una apreciable expansión de la inversión pública se vio contrarrestada por una contracción equivalente a la inversión privada—, en la significación del consumo e incluso en la composición de éste entre consumo público y privado. El cotejo podría extenderse, con conclusiones similares, a otros aspectos: la distribución del ingreso, las tendencias a la marginación de amplios estratos poblacionales, la composición del comercio exterior, etc. La planificación terminó por representar un ejercicio más bien formal; la integración regional encontró grandes obstáculos; la exportación de manufacturas avanzó muy poco; los “problemas sociales” se agravaron notoriamente. Y entretanto, se acumuló un endeudamiento exterior que ha pasado a constituir una carga muy gravosa, que impone además mayores inflexibilidades a la conducción de la política económica.

Las tensiones del sistema se acentuaron, expresándose entre otras manifestaciones económicas en los desequilibrios externo y financiero. Los requerimientos de importación (en ciertos casos incluso de alimentos), el poco dinamismo de las exportaciones, las transferencias de ingreso por varios conceptos (ganancias de inversiones extranjeras directas, intereses de préstamos, pagos de tecnología, etc.) y las amortizaciones del endeudamiento acumulado, plantearon déficits permanentes de balanza de pagos, cuya resolución se procuró a través de nuevos endeudamientos. Se agudizaron al mismo tiempo las tendencias inflacionarias, reforzadas por la conjunción de diversos factores; la pugna por la distribución de un ingreso que crecía con relativa lentitud, expresada en la competencia entre salarios reales y tasas de ganancias; las presiones hacia la expansión del gasto fiscal, derivadas de las necesidades de inversión pública y extensión de los servicios sociales, frente a la rigidez de sus fuentes tradicionales de ingresos, las medidas “correctivas” del desequilibrio externo por la vía cambiaria, la insuficiencia de la producción agrícola, etc.

Por supuesto, esta caracterización general de la evolución económica de América Latina en la década pasada no es necesariamente aplicable a cada país individualmente considerado. Se trata sin embargo de tendencias predominantes, cuya intensidad, o incluso la etapa en que esos rasgos se hacen más ostensibles, depende de una diversidad de factores en los planos nacionales: el tamaño absoluto del país correspondiente, algunos elementos de su conformación histórica, posibilidades de incorporación de nuevos recursos, formas de vinculación exterior, etc. Dependiendo de la influencia que éstos ejercen sobre la tasa global de crecimiento, las tensiones se atenúan o profundizan, las limitaciones se hacen presentes más temprano o se postergan a una etapa cronológica posterior.

Pero sin desconocer la variedad de situaciones nacionales, lo que estas constataciones sugieren de modo general es que aquel “círculo virtuoso” previsto en los primeros tiempos de la posguerra tiende a transformarse en una “dinámica perversa”: la concentración inicial del ingreso ha inducido una estructura económica de alta concentración monopólica, orientada según las apetencias de formas de vida de los estratos altos y fortalecida por una sustitución de importaciones que se ajusta a la demanda preexistente; el dinamismo interno pasa a depender del consumo de esos estratos, coincidentes con los que tienen una capacidad de acumulación que no pueden materializar sin arriesgar esos estímulos dinámicos; la compensación de aportaciones externas se esteriliza a corto andar, puesto que rápidamente genera su propia mecánica de endeudamiento; en consecuencia, el ritmo de crecimiento resulta necesariamente insuficiente; el carácter de los sectores que absorben progreso técnico y el bajo ritmo global de crecimiento acentúan la incapacidad de absorción del aumento de la población activa y conducen a una extensión persistente de la marginalidad; la marginalidad y el subempleo esterilizan los esfuerzos hacia una distribución más progresiva del ingreso y por el contrario inducen un aumento de su concentración; ésta influye de nuevo sobre la estructura económica... y repite el ciclo de factores interrelacionados que se refuerzan mutuamente y constituyen fuerzas poderosas que impulsan el estancamiento, la marginación y los desequilibrios. Con la excepción de Cuba y su camino de transformación socialista, América Latina sigue enfrentando los problemas del desarrollo y la estabilidad en marcos cada vez más inflexibles y ante exigencias cada vez más perentorias, alternando respuestas de políticas económicas “desarrollistas” y “estabilizadoras” que exhiben sucesivamente sus insuficiencias y van identificándose también con regímenes políticos claramente diferenciados.

V

En definitiva, una y otra concepción responden a intereses determinados; por más que en sus formulaciones éstos queden encubiertos bajo la denominación de categorías globales abstractas, en el plano de la realidad se exhiben, por el contrario, con toda su diversidad y sus diferenciaciones.

Así ocurre con los términos de inserción de América Latina en el capitalismo mundial, y consecuentemente con el “sector externo” al que se dirige buena parte de las preocupaciones de la política económica por la influencia decisiva que ejerce sobre los problemas tanto del desarrollo como de la estabilidad. No siempre se reconoce que allí la cuestión central es el carácter de las relaciones de dependencia, de subordinación, de explotación.

La concepción “liberal” —o el “monetarismo” trasladado al plano de las relaciones económicas internacionales— ofrece sus respuestas, consecuente con toda la filosofía que la inspira. Según ella, hay que asegurar condiciones que garanticen la plena movilidad de los factores productivos, particularmente el capital y la tecnología que trae consigo; hay que desterrar por lo tanto todo tratamiento discriminatorio a la inversión extranjera. Son las leyes del mercado —esta vez del mercado internacional— las que en último término deben regular los niveles y la composición del intercambio; por lo tanto, debe excluirse toda forma de control directo sobre el comercio y los pagos. La política de comercio exterior debe excluir formas de restricción deliberada de las importaciones, mediante listas prohibitivas o permisivas, cuotas, depósitos previos, etc.; y la política cambiaria debe limitar su función a la corrección de desniveles entre precios internos o internacionales, de un modo global, sin tasas de cambio diferenciales o por categorías de productos. Hay que sostener una libre convertibilidad de monedas y de movimiento de capitales. En tales condiciones, supuestamente, se alcanzarían estructuras “sanas” de comercio exterior y se desarrollarían las exportaciones en consonancia con los requerimientos del crecimiento interno.

Toda la experiencia histórica acumulada contradice los supuestos básicos en que descansa esa concepción y la irrealidad de los resultados esperados. Es más, los propios países capitalistas desarrollados, aun los más industrializados, no preconizan tales políticas respecto de sí mismos; ahí está la historia de la política económica exterior de los Estados Unidos para proteger sus producciones primarias, y hasta las modificaciones recientes a su Ley de Comercio; o la política proteccionista sostenida largamente por el Mercado Común Europeo.

En los hechos, su aplicación práctica termina por presentar poco más que un manto conceptual, una aparente justificación teórica, a medidas que favorecen intereses muy concretos: capitales extranjeros que así se sitúan en condiciones privilegiadas; estratos de alto ingreso que ven facilitado su acceso a las formas más refinadas de consumos importados; el gran comercio de exportación e importación, favorecido en su ámbito de actividades y en los niveles de sus tasas de ganancia. Y entretanto, la estructura económica subdesarrollada tiende a estancarse, profundizando la dependencia externa y asegurando en lo interno la preservación de relaciones oligárquicas de dominación.

La concepción “estructuralista” se hace cargo de esos problemas reales, preconizando por el contrario políticas activas de protección y de regulación o control, que lleven a actuar deliberadamente para corregir “desequilibrios” en los que reconoce raíces estructurales que están en la

esencia misma de la relación entre “centro” y “periferia”. Pero esa relación no se la entiende tampoco como básicamente contradictoria, sino apenas como conteniendo elementos de fricción que son superables en los marcos de políticas internacionales debidamente armonizadas.

Particularmente en el análisis “cepalino”, los conceptos mismos de desarrollo y subdesarrollo aparecen por lo general como fenómenos independientes: no se reconoce entre ellos una relación de interdependencia, en que el subdesarrollo de unos sea por lo menos en cierto grado una consecuencia del proceso de desarrollo de los otros; el problema aparece simplemente como uno de desfase histórico; el subdesarrollo sería una suerte de “estilo natural”, del que se va saliendo paulatinamente, y respecto del cual la cuestión central es de velocidad, del ritmo al que se le va superando. En esa óptica, el análisis se empeña en demostrar (o supone implícitamente) que no hay contradicciones sustanciales entre países capitalistas industrializados y subdesarrollados, sino más bien problemas “éticos” de solidaridad: los primeros deben entender que tienen una responsabilidad universal, y por lo tanto la obligación de ayudar con recursos transitorios al “despegue” de los últimos; que en definitiva el crecimiento autónomo de éstos los va a beneficiar también a ellos; que no debe preocuparles una política deliberada de sustitución de importaciones, porque con ello no se les comprará menos sino simplemente otras cosas; que bien pueden facilitar, sin detrimento de sí mismos, el desplazamiento de industrias que ya no convienen a su nivel de desarrollo tecnológico, en tanto que en los subdesarrollados hay suficiente reserva de mano de obra como para justificar su traslado; que bien pueden abrir un pedacito de sus mercados a determinadas manufacturas procedentes de “la periferia”. Es verdad que hay una zona estructuralmente conflictiva, que tiene raíces técnicas: la de la relación de intercambio, la tendencia al deterioro de los precios relativos de las exportaciones de productos primarios frente a las exportaciones de productos industriales; pero se puede actuar mancomunadamente respecto a ella, mediante mecanismos compensadores o arreglos y convenios sobre productos a nivel internacional. En síntesis, parecería ser un problema de entendimiento y negociación, a partir de una situación en que se supone como perfectamente viable una resolución armónica de las fricciones, en los marcos de una “comunidad internacional”.

Así se subestiman las relaciones de dependencia y el carácter de la interrelación entre unos y otros países: el hecho de que históricamente la apropiación de excedentes y la exportación de recursos de la “periferia” fue factor esencial —como sigue siéndolo— para el progreso de los grandes centros capitalistas; y que esa misma exacción limitó —y continúa limitando— o impidió el avance de la periferia, y en algunos casos aun profundizó su subdesarrollo relativo. No se trata sólo de la relación de precios del intercambio, puesto que hay mucho más, como mecanismos de transferencia de ingresos y de subordinación, incluidas las ganancias de inversiones directas, su acceso a menudo privilegiado a recursos locales para financiar su expansión, las “retribuciones” por tecnologías y patentes, el dominio del mercado, la imposición de sus valores culturales y formas de consumo para adecuar esos mercados a las conveniencias de los grandes centros capitalistas, la influencia decisiva que ejercen en el tipo de infraestructura económica que se conforma,

las ganancias financieras que derivan del creciente endeudamiento de la periferia con los países centrales, etc. En suma, es la presencia de contradicciones fundamentales, que no siempre pueden resolverse en la negociación y la armonización; y respecto de las cuales las propias potencias capitalistas han demostrado su disposición a resolverlas por la fuerza toda vez que les ha resultado necesario o conveniente.

Además, no son formas de relación estáticas; su carácter y modalidades se modifican con la propia evolución del capitalismo y el imperialismo. En la fase en que lo central eran los recursos naturales, el acceso y su control en el mundo subdesarrollado, predominaron formas de dominación colonial, o de apropiaciones territoriales. Cuando las limitaciones provinieron más de los mercados, como base de sustentación para una expansión continua de la gran industria capitalista, las contradicciones parecieron atenuarse: a los grandes centros del capitalismo les interesaba la habilitación de la periferia como mercado comprador, y les favorecía por lo tanto su crecimiento y modernización, incluso mediante el impulso de reformas agrarias que permitieran la incorporación al mercado de grandes masas de poblaciones rurales; apoyaban por lo mismo la consolidación y desarrollo de burguesías nacionales “complementarias”, y estaban dispuestos a estimular formas de desarrollo capitalista dependiente con cierto radio de autonomía. Representa tal vez la etapa histórica que mejor se corresponde con los planteamientos “cepalinos”, simbolizados en la Alianza para el Progreso y traducidos en el más acabado intento reformista y de conciliación de intereses entre el centro del capitalismo mundial y los países latinoamericanos. Pero poco más tarde, cuando las relaciones de dependencia basadas principalmente en el comercio exterior se hacen insuficientes, cuando el capitalismo alcanza una etapa superior de internacionalización; cuando se siente la necesidad de planificar a escala mundial la disposición y uso de recursos y mercados, y la necesidad también de sumar a la acumulación propia las potencialidades “periféricas”, entonces se dispone a penetrar directamente y de modo generalizado en las economías subdesarrolladas, a fin de cubrir y controlar en el interior mismo de éstas una diversidad de líneas de producción, actividades financieras, etc. Es el papel que corresponde desempeñar a las “transnacionales”. Y entonces, estas últimas quedan capacitadas para concretar *dentro de ellas mismas* las políticas económicas propuestas por la CEPAL: transfieren tecnologías, sustituyen importaciones, abren mercados y exportan, integran, planifican, regulan precios. Sólo que no se trata de respuestas a políticas oficiales de gobiernos, ni responden necesariamente a intereses nacionales, sino que son decisiones autónomas tomadas por esas grandes corporaciones y ajustadas a sus propios intereses particulares.

Algunos países pueden derivar de ello nuevos estímulos al crecimiento. Quizás sea el caso del Brasil, donde las transnacionales llevan grandes instalaciones fabriles, modernas, de alta productividad, capaces de exportar productos industriales a sus propios centros de origen; pero donde se sacrifican al mismo tiempo la integración social, una distribución más progresiva del ingreso, los “proyectos nacionales” propiamente dichos. Viene a ser como una reproducción, en escala más amplia y diversificada, del viejo “enclave” colonial.

En ese proceso, para los países latinoamericanos el radio de acción propio en lo que se refiere al “sector externo” ha tendido a reducirse. La movilidad de los factores productivos en el plano internacional del mundo capitalista depende bien poco de los incentivos económicos inmediatos que ofrezca cada país subdesarrollado, a través de su política cambiaria, sus disposiciones sobre inversiones extranjeras, sus políticas comerciales o de transferencias financieras. Esa movilidad donde van capitales y tecnologías, para producir qué y con qué finalidad, se decide fuera de ellos (independientemente de sus condiciones y requerimientos propios y de las políticas que tengan en vigencia), al interior de las transnacionales y en función del ordenamiento económico mundial que éstas van decidiendo. Si en esa perspectiva las políticas internas constituyen un obstáculo, estará toda la fuerza de la dominación, fortalecida por los lazos acrecentados de la dependencia, para imponer su modificación (incluso, si es necesario, imponiendo el cambio del gobierno correspondiente). O más simplemente se las desconoce o soslaya, para lo que cuentan ahora con la capacidad objetiva necesaria: la política comercial enfrenta el hecho decisivo de que una proporción ya importante, y rápidamente creciente, del comercio internacional en el mundo capitalista consiste en transacciones entre filiales de una misma transnacional; o a las disposiciones que regulen niveles de ganancias, transferencia o reinversión de ellas, se encuentran en una situación en que más significativa que todas esas disposiciones puede ser una moderada sobrevaluación en los asientos contables de una transnacional, de sus adquisiciones de bienes o servicios procedentes de su casa matriz o de otras filiales.

Estas condiciones, relativamente nuevas en su significación cualitativa, vienen a cuestionar la clasificación pedagógica que suele encontrarse en los textos de política económica a propósito de los “entes” de la política económica: el “sujeto”, identificado con la autoridad nacional pública en sus diversos niveles, que constituye la fuente de definición de objetivos, selección de instrumentos y dictado de políticas, como ente esencialmente activo; y el “objeto”, identificado con las entidades económicas (predominantemente privadas) que reciben aquellos dictados, sin capacidad de iniciativa directa para la formulación de políticas, que reaccionan ante ellas. En las políticas económicas que tienen que ver con el sector externo, el poder y capacidad de las transnacionales en las condiciones actuales las convierten de hecho en “sujeto” de la política económica, superpuesto y a menudo en contradicción con las entidades nacionales que detentan formalmente la exclusividad de ese carácter. Por lo demás, está ocurriendo así no sólo en las relaciones entre las transnacionales y las autoridades políticas de los países subdesarrollados, sino también entre aquéllas y las autoridades políticas de sus propios países de origen, particularmente en el caso de los Estados Unidos.

VI

En forma paralela a lo anterior, y con no menor profundidad, están los términos de las relaciones internas, la variedad de intereses y las contradicciones existentes entre ellos, particularmente en

esta etapa del desarrollo latinoamericano. También desde este ángulo resulta manifiestamente insuficiente la globalidad inherente a las políticas “monetaristas”, y cuando menos poco realista la visión de una “comunidad de intereses”, en que se ignoran u oscurecen los conflictos y contradicciones de clases y grupos sociales, que suelen inspirar o quedar en el trasfondo de los análisis “estructuralistas” que se sitúan en la línea de las elaboraciones de la CEPAL.

Las formulaciones de política económica –y aun las elaboraciones propiamente políticas– se apoyan con frecuencia en esquemas excesivamente simplificados de la realidad social latinoamericana sobre la que están llamados o se proponen influir. La realidad es sin embargo mucho más compleja, y en tanto no se la tiene en cuenta así, aquellas formulaciones o no llegan a traducirse en acciones prácticas consecuentes y duraderas, o se limitan a arbitrar conflictos (con concesiones temporales alternadas en uno y otro sentido) sin una perspectiva de superación, o resultan ser francamente inapropiadas.

Diversos factores han venido conformando en nuestros países una estructura social compleja, en la que a las contradicciones principales se añade una variedad de contradicciones secundarias, que necesariamente influyen sobre el diseño y eficacia de la política económica.

En sus términos más generales, la participación relativa en la distribución del ingreso de los factores “capital” y “trabajo” sitúa el problema distributivo como campo de pugna permanente, tanto más aguda cuanto más desarrollados estén los mecanismos de poder y defensa de uno y otro, o cuanto más frecuente sea la presencia de fenómenos que por sí mismos modifican los patrones de distribución inoperantes (entre ellos, los cambios en el nivel de precios internos, las consecuencias de modificaciones de los precios en el mercado internacional, las variaciones en la relación de precios de intercambio exterior, los incrementos de productividad, etc.). Al mismo proceso inflacionario se lo puede entender en muchas circunstancias como expresión más que nada de esa pugna por la distribución del ingreso, en que por la vía de aumentos autónomos de precios en un caso o de presiones por el aumento de los salarios nominales en el otro –es decir, de la tasa de ganancias y de las remuneraciones reales respectivamente uno y otro sector procura reestructurar o acrecentar su participación en el ingreso global. Como son tantos los factores que están alterando permanentemente los patrones distributivos, la lucha tiende a hacerse también permanente, y en tanto va desembocando periódicamente en aumentos de precios o de salarios, genera automáticamente nuevas alteraciones que pasan a constituir el objetivo inmediato de nuevas reivindicaciones. En pocas palabras: la inflación se autoalimenta, desde que cada cambio en el nivel de precios deja planteada inmediatamente la lucha de un sector social por recuperar la participación en el ingreso que ha perdido en ese cambio, lo que explica la persistencia de las presiones inflacionarias.

Puesto que quienes detentan, en lo esencial y de modo más o menos directo, el poder político, además del poder económico, son los propietarios del capital, la pugna va resolviéndose en definitiva en favor de ellos, como lo demuestra la observación empírica de las tendencias registra-

das en las características de la distribución del ingreso. Los asalariados, por su parte, se ven confrontados a una situación en que parten desde una estructura distributiva que expresa un alto grado de concentración del ingreso, y ante la amenaza permanente de retroceder aún más en su participación ya relativamente baja, lo que pasa a constituirse en preocupación central y motivación principal de sus organizaciones sindicales y políticas, así como en fuerte estímulo a su desarrollo y fortalecimiento.

No es extraño, por lo tanto, que el rasgo común y predominante de los “programas de estabilización” que emprenden periódicamente, toda vez que la retroalimentación de las presiones inflacionarias va excediendo la capacidad de manejarla mediante los sucesivos “arbitrajes”, sea la contención de los sueldos y salarios; en otros términos: el propósito de imponer a los asalariados la aceptación de una participación disminuida en la distribución del ingreso. Y es por igual razón que tales programas tienen que asociarse las más de las veces a medidas de represión en contra de los trabajadores y de debilitamiento de las organizaciones en que basan su “poder de negociación”. Dependiendo de las circunstancias, la política represiva que acompaña así a la política estabilizadora asume distintos grados de intensidad, que en ocasiones alcanzan hasta regímenes dictatoriales dispuestos a arrasar con todos los avances logrados por los trabajadores.

El proceso, planteado en esos términos, tiene todavía otros efectos secundarios de la mayor importancia. La contención o disminución de los salarios reales se expresa de inmediato en una contracción de demanda, particularmente de bienes de consumo, lo que resta incentivos a la producción y con frecuencia conduce a una disminución en los niveles de actividad económica, es decir, a una caída del ingreso nacional. A su vez, la disminución de ventas representa un descuento en el nivel absoluto de ingreso de los empresarios de la producción o distribución, los que procuran restituir su nivel anterior aumentando la tasa de ganancias por unidad producida o vendida o sea a través de nuevos aumentos de precios. La interrelación entre estos fenómenos se da ahora en otro plano: esos aumentos adicionales de precios representan nuevas disminuciones del ingreso real asalariado, que consecuentemente debilitan más la demanda y conducen a nuevas disminuciones de producción, que a su vez inducen a nuevos aumentos de la tasa de ganancias, y así sucesivamente. La pugna por la participación en la distribución del ingreso queda colocada así en el peor de los terrenos y en los términos más agudos, ya que se trata de la lucha por la participación en un ingreso global que está disminuyendo. Allí fracasa la interpretación simplificada de la inflación como un problema de exceso de demanda, en la que una contención de ésta debería conducir automáticamente a condiciones de estabilidad. Ha aparecido un nuevo factor, no contemplado en esa interpretación, de presión inflacionaria: el aumento de la tasa de ganancias, como respuesta empresarial motivada por su propósito de sostener sus niveles absolutos de ingreso en un cuadro general de tendencias económicas depresivas. En contraposición a la tesis “monetarista”, se hace presente un fenómeno simultáneo de inflación y depresión; y la política económica se habrá mostrado incapaz de resolver ni uno ni otro de los problemas que constituyen su desafío permanente, ni el del crecimiento ni el de la estabilidad.

Es verdad que la interpretación conceptual ofrecería, en la teoría, una respuesta positiva, en el sentido de que se crearían por ese camino las condiciones propicias para un aumento de la tasa de acumulación, que vendría a compensar los “sacrificios transitorios” y abrir nuevos cauces de crecimiento. Pero en los hechos la política económica encuentra también contradicciones y obstáculos que no logran sobrepasar en lo que se refiere a la movilización de recursos nacionales para la inversión. Está desde luego la contradicción, ya señalada en párrafos anteriores, respecto a las relaciones entre acumulación y consumo. Dadas las características de la distribución del ingreso, los estratos de alto ingreso reúnen en sí mismos dos cualidades: en ellos radica la potencialidad de ahorro más significativa, en tanto perceptores de una cuota relativamente muy alta del ingreso nacional; pero al mismo tiempo su nivel y forma de consumo no sólo limitan su “propensión a ahorrar” sino que constituyen también a ese consumo en factor muy importante de estímulo al crecimiento y a la inversión, hasta el punto de que son precisamente las actividades que se orientan a la satisfacción de sus demandas las que reciben la calificación de “industrias dinámicas”. En definitiva, si ahorran poco no contribuyen suficientemente al necesario aumento de la tasa de acumulación; si ahorran mucho, debilitan la demanda en los sectores más dinámicos y restan incentivos a la inversión y el crecimiento. La fuga de capitales, los depósitos de ahorro en el exterior o las inversiones de carácter especulativo, suelen constituir en definitiva formas de asignación de recursos económicamente atractivas. Y en los estratos de ingreso inferior, los márgenes susceptibles de canalizarse hacia el ahorro son muy estrechos, y pocas las modalidades apropiadas, circunscritas por lo general al financiamiento de la adquisición de viviendas. Más allá de la utilización de los ingresos personales, están las posibilidades de captación de recursos para la acumulación por la vía del sector público; pero en este caso pesan las inflexibilidades de los sistemas tributarios, y cuando se les logra superar, la inversión privada suele considerar a la acumulación pública como sustitutiva en lugar de complementaria de su propio esfuerzo: así ocurrió característicamente en la década del sesenta, considerada América Latina en su conjunto, cuando una expansión notoria de las inversiones públicas se vio contrarrestada por una contracción equivalente de la inversión privada, quedando como resultado final una sorprendente estabilidad de la tasa global de acumulación.

VII

A estas relaciones y características de naturaleza general se agregan las heterogeneidades que se registran al interior de esos sectores económico-sociales definidos en términos tan gruesos.

El sector “empresarial”, en primer lugar, comprende una variedad de capas con intereses relativamente diferenciados y por lo mismo con reacciones distintas frente a las alternativas de la política económica. Factores estructurales, institucionales y técnicos favorecen altos grados de

concentración monopólica de la actividad económica, conformando un estrato de grandes empresas monopólicas, de fuerte integración vertical y horizontal y alta capacidad de dominio de los mercados, de las fuentes de recursos financieros, de las de abastecimientos internos y externos, etc. Este estrato espera de la política económica más que nada el sostenimiento de condiciones generales de “libre funcionamiento del sistema”, que mejor se ajusta a su posición de dominio, así como la provisión de la infraestructura básica que apoye su rápida expansión. Es el que tiene mejor capacidad de defensa en las coyunturas recesivas, y por tanto el más dispuesto a impulsar políticas de estabilización, que “ponen en su lugar” las demandas de los trabajadores, independientemente de que activen disminuciones en los niveles generales de la actividad económica. Y al mismo tiempo, en el que suele tener mayor poder político, y por lo tanto mayor capacidad para influir en el sentido de que sean precisamente éstas las orientaciones fundamentales de la política económica.

Otro estrato, en gran medida y de modo creciente coincidente con el anterior, es el que se tipifica por su estrecha vinculación a intereses extranjeros. Su relación con el capital extranjero asume modalidades variadas, desde su condición de socio en empresas mixtas, de dependencia tecnológica y de mercados (para el suministro de insumos importados o la exportación de sus productos), de comercializador de productos de exportación o importación, o de simple agente o representante de esos intereses. Cualquiera que sea su peso económico relativo, su significación en términos de poder se ve acrecentada por el respaldo que le representa su relación con las grandes empresas extranjeras. Este estrato reclama igualmente de la política económica el máximo de “liberalización”, en particular en lo que se refiere a la política económica externa: tratamiento favorable y franquicias al capital extranjero, no interferencia estatal en las corrientes de comercio, ausencia de restricciones sobre pagos y movimiento de divisas y monedas extranjeras, política cambiaria lo más simplificada posible, etc. La aplicación de esquemas de estabilización que operan principalmente por la vía de la política monetaria, por lo general favorece su posición relativa aun si tiene consecuencias globales depresivas, entre otras cosas porque suele acompañarse de un aflojamiento de las restricciones a la importación y porque la disminución de la demanda interna da lugar a más excedentes exportables que amplían y diversifican sus oportunidades de participación en las operaciones de comercio exterior.

Las empresas de tamaño mediano, en cambio, confrontan situaciones diferentes. Sus desventajas en cuanto a productividad frente a la competencia de las importaciones, las inclinan a preconizar políticas “proteccionistas”, ya sea a través de los aranceles aduaneros o las medidas de control directo de las importaciones, discriminaciones cambiarias, etc. Las contracciones de demanda, aunque sean temporales, las afectan seriamente, sobre todo cuando confrontan la competencia interna de grandes empresas. Percibiéndose en un estadio intermedio de desarrollo, suelen exhibir las conductas más “expansionistas” y reclaman formas más activas de apoyo de los mecanismos estatales en una variedad de formas: reserva del mercado interno, tanto mediante medidas de protección como de campañas públicas para “prestigiar” los productos nacionales; habilitación para penetrar en mercados externos con el respaldo de organismos oficia-

les de promoción de exportaciones, financiamientos adecuados, etc.; suministro de insumos y ayuda estatal para arreglos de tecnologías y complementarios. En suma, favorecen políticas económicas más activas, y aparecen como portadores de objetivos más “nacionalistas”, pero en definitiva en una perspectiva de expansión que las haga también “elegibles” para la asociación con intereses extranjeros y termine por identificarlas con los estratos anteriores.

Las unidades menores de producción y comercio –que constituyen proporciones muy mayoritarias en las estadísticas clasificadas según número de establecimientos, con alta participación en la ocupación y una relativamente muy escasa en el valor bruto o en el valor agregado– son las más expuestas a contradicciones de todo orden, que no pueden menos de reflejarse en conductas igualmente contradictorias ante la política económica: de un lado, el rechazo de los controles estatales y la vigencia de políticas activas, que reprimen o limitan la impunidad del ejercicio de acciones a través de las cuales buscan su supervivencia, como ocurre con prácticas especulativas, evasiones tributarias o incumplimiento de los derechos de los trabajadores; de otro, su demanda de políticas que las protejan de la competencia de las unidades mayores, mediante medidas discriminatorias en su favor de franquicias especiales, de acceso al crédito, de exenciones tributarias, etc. Se explica que sea así. Las diferencias de productividad respecto a los otros estratos son muy grandes, y por lo tanto muy débil su capacidad competitiva, con consecuencias que se acentúan particularmente en periodos de contracción de demanda y depresión general del nivel de actividad económica. Frecuentemente están sometidas a relaciones de dependencia respecto de las grandes concentraciones monopólicas, sea en su aprovisionamiento de productos, insumos o materias primas, o en la colocación de sus producciones; y esas relaciones suponen de un modo u otro transferencias apreciables del ingreso que generan en su actividad. Los propietarios o empresarios correspondientes se sitúan socialmente en las “capas medias” de la población, comparten incluso intensificadas las aspiraciones de consumo y formas superiores de vida material características de éstas, comprometiendo su capacidad de acumulación y haciéndolos más dependientes de las políticas oficiales para el acceso a recursos financieros externos a la empresa misma. Se ven particularmente afectados por las disposiciones sobre salarios y previsión social de los trabajadores, ya que sus posibilidades de competencia descansan en gran medida en el sostenimiento de niveles inferiores de remuneraciones.

De estos distintos sectores empresariales surgen pues demandas diversas, y a veces francamente contradictorias, sobre la política económica, además de las contradicciones fundamentales entre el conjunto de ellos y la población asalariada. El problema se acentúa aún más desde el momento que esta última dista también mucho de constituir en su interior un conglomerado de cierta homogeneidad y con intereses coincidentes. Ello tiene que ver a su vez con una diversidad de factores, entre los cuales están las pronunciadas diferencias sectoriales de productividad, y al interior de cada uno de los sectores las diferencias no menos notorias entre estratos que se definen según el grado de incorporación de la tecnología moderna; las limitaciones para la absorción en actividades productivas del rápido crecimiento de la fuerza de trabajo; y de modo

general con el patrón mismo de desarrollo que ha venido caracterizando la evolución económica latinoamericana.

En los estratos más “modernos” de la economía, que desde el punto de vista que aquí interesa corresponden en general a la gran industria y determinadas actividades complementarias así como a algunas actividades extractivas, se conforma un sector asalariado típicamente “proletario”, de grandes concentraciones obreras, y situado en unidades económicas con medios de producción relativamente muy tecnificados. Goza de la ventaja, frente a otros estratos asalariados, de una mayor facilidad de organización y consecuentemente de mayor capacidad de negociación; con los más altos niveles de productividad por persona ocupada, puede acceder a niveles de salarios también mucho más altos, aunque sea igual o aun menor su participación relativa en el valor agregado que se genera en las actividades correspondientes; y llega en algunos casos a constituir una capa relativamente “privilegiada” dentro del conjunto de la población asalariada (hasta el punto de que llega a hablarse de una suerte de “aristocracia obrera”). Sus presiones se ejercen principalmente hacia la defensa e incremento de los salarios reales, encaminadas en buena medida a través de los mecanismos de la negociación colectiva y la confrontación más directa posible de intereses entre la empresa y el sindicato. Sus preocupaciones y demandas en torno a las medidas generales de política económica provienen más de su grado de conciencia y desarrollo político que de sus aspiraciones “economicistas” inmediatas, que aquel poder de negociación le da la oportunidad de sustentar por sí mismo. En ocasiones, se siente sin embargo afectado por orientaciones generales de la política económica, y a veces incluso en contraposición a otras capas asalariadas, como ocurre por ejemplo cuando aquellas políticas afectan producciones relativamente menos prioritarias o que se vinculan más que nada a consumos de los estratos de alto ingreso, pero que constituyen sin embargo una parte importante del sector “dinámico” en que están empleados (como ilustración, la ocupación en la industria automotriz, electrónica y otras).

En unidades productivas de menor tamaño y menos adelanto tecnológico, los niveles inferiores de productividad tienden a expresarse también en niveles más bajos de salarios reales, y los trabajadores allí empleados tienen menos capacidad de negociación. Por lo mismo, están más interesados y presionan hacia medidas de política económica, más específicamente una “política de remuneraciones”, que proteja su ingreso real, mediante disposiciones generales sobre reajustes salariales que tengan en cuenta las alzas del costo de la vida y los aumentos de productividad, así como la extensión de los esquemas de seguridad social y otros servicios complementarios que difícilmente pueden esperar que sean resueltos a nivel de la empresa.

Demandas similares a la política económica provienen de otras capas de trabajadores que se ocupan en unidades económicas pequeñas y en una variedad de servicios personales. Su capacidad de organización y negociación es aún más pequeña, y su suerte por lo tanto más dependiente de las disposiciones generales sobre remuneraciones y condiciones de trabajo.

En la estructura ocupacional latinoamericana corresponde una ponderación significativa a los llamados “trabajadores por cuenta propia”, principalmente en actividades artesanales y de comercio. Como en el caso de los pequeños empresarios, sus demandas suelen aparecer contradictorias: de prescindencia estatal frente a los términos en que se desenvuelve su actividad, rechazando particularmente toda forma de control; y de políticas activas sobre todo en materia de extensión de servicios sociales públicos que los protejan frente al carácter fluctuante y aleatorio de sus ingresos. Un grupo especial dentro de esta categoría, absolutamente diferenciado en sus características económicas y sociales, corresponde a quienes se dedican al “ejercicio liberal” de sus profesiones, ubicados generalmente en posiciones de ingreso relativamente altas y con escasos o ningún vínculo de solidaridad con los intereses de las otras capas de trabajadores.

Quedan todavía las dos situaciones extremas al interior de los trabajadores. De una parte, el creciente contingente de población “marginal”, sin acceso a ocupaciones estables, a las que no alcanzan las medidas directas de regulación o defensa de las remuneraciones reales y cuyos intereses se relacionan más bien con otros campos de la acción pública: desde luego, con la política general de desarrollo, de la que depende la apertura de posibilidades de empleo que le permitan superar su condición de marginalidad (paradójicamente, en la que menos pueden influir) y, más directamente, con la que tiene que ver con su situación habitacional y su acceso a los servicios públicos más elementales. En el otro extremo, están los “empleados” del sector privado y del sector público, en ocupaciones administrativas y técnicas, que forman parte de las capas medias o más propiamente la pequeña burguesía asalariada. Este último constituye en sí mismo un conglomerado heterogéneo, que por lo general ha dispuesto sin embargo de importante influencia política y alto poder de negociación, expresado en la posibilidad que ha tenido de movilizar en su favor una política de remuneraciones para proteger su participación en la distribución del ingreso, una de seguridad social para garantizar su estabilidad, de extensión de servicios públicos – especialmente la educación en sus varios niveles– que responda a sus aspiraciones de ascenso social, y hasta de precios relativos que favorezcan su acceso a formas de consumo y condiciones de vida similares a los de los grupos de más alto ingreso.

VIII

Esta diversidad de situaciones e intereses reconoce todavía otras dimensiones importantes, desde el punto de vista de la política económica, que acrecientan aún más la complejidad de los elementos que en la realidad condicionan su diseño y aplicación. Por ejemplo, un “corte” sectorial de esas categorías plantea los problemas de la distribución urbano-rural del ingreso, de los precios relativos de los productos agropecuarios, de las políticas de fomento y apoyo a la agricultura y su organización institucional, etc. O es el caso de un análisis de carácter regional, que

suele poner de manifiesto requerimientos de una mayor integración de las distintas regiones del país, de atenuar desequilibrios regionales excesivos, o de incorporación efectiva de áreas rezagadas o con dotaciones significativas de recursos.

En todo caso, lo único que se quiere destacar con todo ello, como se había anticipado, es la manifiesta insuficiencia del carácter global que es inherente a la concepción "monetarista", insostenible en los hechos ante demandas particularizadas tan variadas, a las que de un modo u otro tiene que abrir cauce, con lo que termina por desnaturalizar buena parte de ese carácter que la define conceptualmente; y de otro lado, la inaplicabilidad en los hechos de la visión "armonizadora", de la imagen de comunidad de intereses, que suele estar en la base de los análisis "estructuralistas", oscureciendo la naturaleza esencial de clase de las sociedades a que se aplica y subestimando la intensidad de los conflictos, ya sea entre el país y la potencia extranjera dominante o entre clases, capas y estratos al interior de aquéllas que en definitiva esterilizan las políticas preconizadas en un afán de arbitrar conciliando intereses que suelen ser irreconciliables.

Las diferenciaciones a las que se ha aludido son entretanto suficientemente profundas como para que, en la formulación y ejecución de la política económica, las categorías macroeconómicas que integran los "modelos" de análisis o decisión resulten ser muy insuficientes. Hay de por medio un problema de globalidad y de desagregación que no parece haber sido recogido con la consecuencia necesaria en lo que respecta a las categorías de mayor significación social, lo que contrasta además con esfuerzos mucho mayores en otros planos, como ocurre con las desagregaciones definidas en sentido restringido como propiamente "técnicas". Valga como ilustración de ello los empeños que se han puesto en la colaboración de cuadros de relaciones interindustriales, donde el desdoblamiento en un alto número de sectores denota la preocupación correcta porque éstas aparezcan obedeciendo a la mayor homogeneidad técnica posible; pero en los que al mismo tiempo los componentes de la "demanda final" siguen definidos en el más alto plano de globalidad.

En situaciones como las sugeridas, las mediciones agregadas del ingreso, por ejemplo, tienen utilidad muy limitada en tanto no se las acompaña de indicaciones confiables sobre su distribución, las clasificaciones por niveles, la identificación de los grupos socio-económicos que integran cada estrato, etc. O la medición agregada del consumo, que encubre no sólo diferencias de niveles, sino de componentes, que en definitiva conforman patrones diferenciados al extremo entre distintas clases y capas de la sociedad.

No es un problema estadístico, sino de concepción de una política económica, cuyo primer requisito para adecuarse a la realidad latinoamericana parece ser la de un grado muy alto de desagregación, que permita dentro de una visión de conjunto definir y jerarquizar objetivos parciales y seleccionar en cada caso los instrumentos idóneos para su cumplimiento.

IX

Esa adecuación tiene que reconocer también la presencia de crecientes limitaciones e inflexibilidades que restringen el poder de acción autónoma y la capacidad de las autoridades públicas, ya sea para asegurar la eficacia de la política económica o para seleccionar los instrumentos pertinentes. A ello contribuye una diversidad de factores, que tienen que ver principalmente con la creciente habilitación de los “entes objeto” de la política económica para resistir las decisiones oficiales que consideren contrarias a sus intereses, y aun para definir líneas propias de conducta que comprometen al conjunto del sistema económico (es decir, transformarse de hecho en “entes sujeto” de la política económica), ya sea como expresión de motivaciones derivadas de criterios propiamente económicos o de propósitos que van más allá de respuestas de “racionalidad económica” respecto de sus intereses inmediatos.

La profundización de la dependencia externa y el rápido aumento en los niveles de endeudamiento exterior constituyen un primer factor limitativo en varios sentidos. Su importancia se mide no sólo por los costos inmediatos de las transferencias corrientes de ingreso que impone por diversos conceptos, sino por sus consecuencias acumuladas sobre la estructura productiva que se ha desarrollado, el carácter de sus relaciones con la potencia dominante, la composición y dirección geográfica de su comercio exterior, la significación de los servicios del endeudamiento respecto de sus ingresos corrientes de exportación, etc. Se confronta así una de las opciones más severas: o una relativa pasividad, en cuyo caso seguirá operando una “dinámica de la dependencia” que la irá profundizando cada vez más, postergando la resolución de un conflicto respecto del cual la fuerza relativa del país subdesarrollado tiende a debilitarse progresivamente; o se le enfrenta con objetivos de mayor autonomía y de rescate de posibilidades de un desarrollo nacional independiente, en cuyo caso hay que tener en cuenta toda la capacidad de reacción para oponerse a esos objetivos que la misma dependencia ha venido forjando y desarrollando. En este último sentido, son evidentes los muchos factores de vulnerabilidad que han venido cobrando creciente importancia. Por ejemplo, una suspensión brusca de nuevos financiamientos externos —a partir de un fuerte endeudamiento ya acumulado— no sólo resta un “complemento exterior” a la capacidad interna de acumulación, sino que puede ser suficiente para desarticular todo el funcionamiento de los mecanismos de comercio exterior y pagos internacionales. En tal caso, para los efectos de la política económica, la recurrencia al crédito externo ha dejado de ser una opción: más que una variable que constituya un “grado de libertad”, la afluencia de nuevos recursos exteriores ha pasado a ser un parámetro que la restringe. O bien, en otro plano, la suspensión súbita de actividades de algunas empresas extranjeras puede repercutir rápidamente sobre el conjunto de la actividad económica. O la negativa u obstaculización de suministros de determinados repuestos y piezas puede deteriorar en corto tiempo una capacidad productiva que ha concentrado la procedencia de su equipamiento en un país extranjero específico; así como iguales trabas al aprovisionamiento de determinados insumos puede paralizar producciones eco-

nómicamente estratégicas. Desafortunadamente, no se trata de posibilidades enunciadas en abstracto, sino de constatación de hechos ocurridos efectivamente en América Latina y en los que se ha recurrido no sólo a las capacidades directas de acción del gobierno o las empresas del país que las ha impuesto, sino también del ejercicio de su poder e influencia en instituciones internacionales y mecanismos multilaterales de "cooperación" económica exterior.

Aún más, no se trata sólo de su capacidad de obstrucción, sino también de su poder para ejercer de hecho sus propias políticas económicas, particularmente desde que las transnacionales han llegado a caracterizarse como forma predominante de organización del capitalismo internacional. Como se ha dicho, muchas decisiones importantes -de volumen, composición y dirección de operaciones de comercio exterior, de transferencias de tecnología y costo de ella, de mercados, de formas de financiamiento- se toman al interior de las redes constituidas por cada casa matriz y sus respectivas filiales de una misma transnacional.

El problema se plantea en términos similares en relación con sectores nacionales, que igualmente exhiben una creciente capacidad de obstrucción y de decisiones autónomas, al margen o contrapuestas a las políticas económicas oficiales. Al respecto, podría enunciarse una variedad de formas, a partir de un reconocimiento general de experiencias que convendría en todo caso recoger de modo más completo y sistemático que lo que se hace a continuación con fines puramente ilustrativos.

La ausencia, por razones estructurales, de mercados efectivamente competitivos, y de otro lado la relativa debilidad de los mecanismos administrativos de control, suelen determinar en muchos casos un radio de autonomía relativamente alto de la tasa de ganancias. El poder discrecional para fijarla, de que disponen así las empresas mayores, impiden que ésta desempeñe un papel de ajuste compensatorio en determinadas coyunturas económicas. Es más, puede ser suficiente para desbaratar propósitos generales de la política económica, como ocurre con lo comentado anteriormente en relación a políticas estabilizadoras que conducen a contracciones de demanda a fin de restablecer equilibrios que contengan las alzas de precios, efectos que se ven esterilizados por aumentos arbitrarios de la tasa de ganancias, con lo que se transforma ésta en factor autónomo de nuevas presiones inflacionarias.

Otro campo frecuente de conflicto se sitúa en torno a la política tributaria. Los objetivos de aumentar los ingresos públicos por la vía de reformas tributarias, a fin de atenuar o absorber déficits fiscales, encuentran por lo general severas resistencias, que se expresan desde campañas públicas de oposición a las reformas procurando movilizar en su contra la opinión y fuerzas políticas, hasta el fomento de prácticas de evasión tributaria y en casos extremos de franca negativa al cumplimiento de las disposiciones vigentes en actitudes de "resistencia civil".

Es también grande el poder de regulación arbitraria de la producción como respuesta a medidas oficiales sobre precios u otros aspectos de la política económica. En situaciones de conflictos más agudos, esa capacidad puede derivar hacia comportamientos que implican de hecho conductas de acaparamiento de productos, negativa o limitación de ventas y prácticas especulativas. Y en ocasiones, el grado de fortaleza alcanzado por organizaciones empresariales puede llevar hasta desafíos abiertos mediante “paros patronales” encaminados a paralizar el funcionamiento del conjunto del sistema económico.

De modo general, la concentración monopólica favorece unas capacidades de acción autónoma de las grandes unidades económicas al margen de la política económica oficial. Esto no se limita a la esfera productiva propiamente dicha, sino que resulta particularmente decisiva en su extensión al control de la distribución. Y aún más claro cuando alcanza al control de los mecanismos financieros: el desarrollo de modalidades de crédito entre empresas, de éstas a consumidores, y de proliferación de “financieras” y otras formas de intermediación financiera privadas, reducen el ámbito efectivo de poder de los bancos centrales ante la ponderación relativa decreciente del conjunto del sistema bancario y mecanismos financieros tradicionales y en definitiva afectan la eficacia potencial de la política monetaria.

En la realidad, puede llegar a configurarse así la vigencia simultánea de dos políticas económicas, separadas y en muchos aspectos contrapuestas: la política económica oficial, no siempre plenamente armonizada en sus objetivos y en la movilización de la diversidad de instrumentos a su alcance; y la que configuran de hecho las conductas de resistencia y obstrucción y el ejercicio de la capacidad autónoma de acción por parte de determinados grupos de unidades económicas privadas.

Las tendencias en esa dirección suelen verse acrecentadas, además, por la influencia que a veces ejerce en estas últimas su percepción de que se desenvuelven en un cuadro general de relativa inestabilidad política. En la medida que así ocurra, sus conductas no se limitarán a expresar respuestas de “racionalidad económica” (supuesto que está implícito en los “modelos” y análisis convencionales de la política económica) frente a políticas oficiales, sino que pasarán a constituir en mayor o menor grado “conductas no económicas de los agentes económicos”.

Un caso particularmente ilustrativo a este respecto es el de las reacciones que suelen exhibir capas de pequeños y medianos empresarios. Políticas económicas de mayor participación estatal, o de mayor control sobre sectores de más alta concentración monopólica, contienen elementos que los benefician objetivamente en sus intereses inmediatos. Sin embargo, sus reacciones suelen ser negativas, tienden a solidarizar con aquellos sectores —a veces bajo influencias y por razones “ideológicas”— y hasta pueden convertirse en los más tenaces opositores a esas políticas.

Las “conductas no económicas” señaladas pueden orientarse en dos direcciones, según las circunstancias que en cada caso configuran esa imagen de inestabilidad política. En unos casos, se trata de la tendencia a adoptar medidas “previsoras”, que atenúen sus riesgos, como ocurre con la inclinación a colocar capitales fuera del país, debilitando la disponibilidad de recursos para la acumulación interna; o las marcadas preferencias por inversiones financieras de la mayor liquidez posible –tenencia de monedas extranjeras o depósitos de ahorro– que si bien acrecientan el ahorro no se materializan en inversiones reales; y de modo más general, por una disposición notoria a desplazarse desde las actividades propiamente productivas a la esfera de la circulación o actividades de carácter más bien especulativo. Está también la proclividad permanente a buscar la asociación con el capital extranjero, no importa en qué condiciones de subordinación y con qué grado de renuncia a conductas o proyectos “nacionalistas”, en parte por sentir cierta incapacidad para resistir el avasallamiento de las transnacionales y en parte por la imagen de que se logra así una mayor protección. En otros casos, se trata de la utilización de todo el poder económico de que disponen –incluso con “sacrificios” económicos transitorios– para forzar decisiones políticas, que les garanticen la estabilidad de un esquema político favorable y la consolidación de su influencia suficiente como para imponer después las políticas económicas que les aseguren beneficios más duraderos.

Al examinar las cosas así, no se está desconociendo en modo alguno el carácter esencialmente de clase del Estado. Salvo coyunturas muy excepcionales, el poder del Estado desde el que se definen y aplican las políticas económicas oficiales se ejercerá para la protección y preservación del sistema imperante. Pero para ello necesita de algún modo desarrollarlo, buscar los caminos a su expansión. Y en ese propósito, enfrenta y procura superar conflictos, en condiciones como se ha dicho de notoria heterogeneidad incluso de los propios intereses capitalistas, respecto de los cuales la misma dirección política puede apreciar de modo distinto la urgencia y magnitud de las correcciones que pueden ser necesarias. De ahí el carácter conflictivo de toda política económica, no sólo de una que se proponga grandes transformaciones revolucionarias, así como los virajes frecuentes en su orientación, y la acción de las fuerzas que debilitan su eficacia aún en relación con los objetivos que se proponga.

X

Ese desenvolvimiento necesariamente conflictivo de la política económica, la limitación creciente de sus instrumentos tradicionales frente a la capacidad también creciente de abstracción y acción autónoma de los “entes objeto”, han venido contribuyendo entretanto a que se diseñen y desarrollen nuevos instrumentos de política económica. Es decir, como respuesta a las exigencias concretas de la realidad, se ha venido enriqueciendo en los hechos el arsenal de instrumentos de la política económica, incorporando instrumentos no tradicionales.

La utilización de algunos de ellos no ha surgido en verdad, en la mayoría de los casos, como resultado de un propósito deliberado de reforzar determinadas políticas económicas generales, sino como respuestas a problemas específicos o de carácter sectorial. Por lo mismo, se los ha considerado más bien como elementos relativamente accesorios de la acción estatal, ejercidos incluso desde organismos administrativos que no coinciden necesariamente con aquellos en que se sitúan las responsabilidades normales de conducción de la política económica. De ahí también que en los análisis o el aprendizaje de la política económica no se los haya incorporado formalmente a su consideración como tales instrumentos. Sin embargo, cualquiera que sea la importancia que hayan llegado a adquirir hasta ahora en su vigencia práctica, representan cuando menos una enorme potencialidad, particularmente como elementos de apoyo a una política general de desarrollo que ineludiblemente tiene que redefinirse.

Se trata, en lo esencial, de una variedad de formas de acción estatal directa, encauzada en sus objetivos iniciales hacia la resolución de problemas específicos que no encontraban soluciones apropiadas a partir del uso de los instrumentos convencionales de la política económica. Un caso típico en este sentido lo ha constituido la organización y extensión de “poderes estatales de compra”, particularmente con referencia a productos agrícolas. Su propósito inmediato ha sido defender y favorecer a los productores de modo que perciban una proporción mayor del precio a que esos productos llegan al consumidor final, en situaciones en que muchas veces una cadena de intermediaciones sucesivas determinaba márgenes extraordinaria y anormalmente grandes entre los extremos del productor y el consumidor. A partir de allí, su misma operación práctica extiende a veces el mecanismo a otras funciones económicas que no formaban parte de la intención inicial, como la contratación anticipada de siembras y cosechas, créditos para su financiamiento, suministro de semillas y otros insumos, provisión de asistencia técnica, etc., con todo lo cual se transforma de hecho cuando menos en un mecanismo de política crediticia y de política sectorial de desarrollo. En ocasiones, el objetivo inicial se ha extendido también a asegurar un programa más general de abastecimientos, de modo que los mismos instrumentos se hacen cargo de las importaciones correspondientes para cubrir las necesidades complementarias de los mismos productos; con ello, pasan a ejercer igualmente funciones que tienen que ver con la composición y dirección del comercio exterior.

Otro ejemplo se encuentra en la participación estatal en funciones de distribución y comercialización. A veces, su inicio ha correspondido a demandas sociales de abastecimientos no atendidos suficientemente por la actividad privada, en poblaciones obreras o “marginales”, o en áreas nuevas de urbanización, o en zonas geográficas particularmente rezagadas o de difícil acceso. La misma dinámica expansiva de los mecanismos que se constituyen los llevan a una irradiación cada vez más amplia de su actividad, de modo que llegan a cubrir proporciones significativas del proceso general de comercialización. Con ello llegan, o potencialmente pueden hacerlo, a desempeñar en los hechos una función reguladora de precios (y aún de abastecimientos), capaces de cumplirla con tanta o más eficacia que disposiciones generales sobre precios oficiales o la labor de organismos administrativos de control correspondientes.

De manera más general, la misma experiencia práctica parece venir sugiriendo la necesidad de un replanteamiento sobre las funciones atribuidas convencionalmente a las empresas públicas. Éstas han llegado en muchos casos a representar proporciones importantes de la organización general del sistema económico, gestadas a partir de consideraciones de variada naturaleza: esfuerzos emprendidos desde el sector público para el desarrollo de actividades de infraestructura económica, o para atender requerimientos de diversificación o complementación de la estructura productiva; nacionalización de recursos básicos o actividades económicamente estratégicas, y estatización de las empresas correspondientes; quiebra o riesgo de paralización de empresas privadas, de las que se hace cargo el Estado por razones políticas o sociales; etc. El resultado suele ser un vasto conglomerado de empresas de distinto carácter, que cubren líneas de actividad muy variadas y comprenden unidades económicas de muy diversos tamaños, grados de modernidad y ponderación relativa en el sector correspondiente.

Con frecuencia, las preocupaciones de la política económica respecto a ese conglomerado de empresas estatales han sido de naturaleza más bien negativa: la preocupación por los créditos que solicitan, por las subvenciones que demandan, por los recursos que absorben para su expansión, por las pérdidas que suelen originar (motivadas muchas veces por las propias disposiciones oficiales sobre precios o las funciones “sociales” que se les asignan). Los objetivos de las políticas respecto de ellas, por lo mismo, se han orientado fundamentalmente hacia su racionalización y eficiencia, con una suerte de horizonte ideal definido explícita o implícitamente en términos de que aseguren su autofinanciamiento, sean administrados en términos comparables a los de las empresas privadas y, cuando es el caso, perfectamente competitivas con éstas.

Sólo excepcionalmente se les han atribuido funciones más activas y de mayor alcance desde el punto de vista de la política económica general. Sin embargo, encierran en ese sentido una gran potencialidad, que puede transformarlas en uno de los más poderosos instrumentos no convencionales de que puede disponer la política económica. En unos casos, pueden constituirse en mecanismos importantes de captación y canalización de excedentes, compensando en parte las inflexibilidades de los sistemas tributarios, particularmente cuando se desenvuelven en actividades necesariamente muy concentradas por razones técnicas o institucionales. En otros, se sitúan en etapas o segmentos del proceso productivo (o puede impulsarse deliberadamente su instalación en ellos) desde los que pueden ejercer un papel decisivo como compradores importantes de producciones privadas o como abastecedores principales o exclusivos a esa área de materias primas o productos intermedios estratégicos. Están así habilitadas, por lo tanto, para ejercer una función muy significativa en el sector correspondiente, como instrumentos de fomento, de orientación o de control, toda vez que dejara de verse en ellas otras tantas unidades productivas, semejantes en su esencia a las empresas privadas, y se las visualizara en esa perspectiva de constituir las en mecanismos poderosos de la política económica general.

Esa puede ser también una vía a explorar frente a la frustración bastante generalizada que han dejado hasta ahora los esfuerzos latinoamericanos en materia de planificación. La globalidad

de ellos, y sobre todo la ausencia de un respaldo con el suficiente poder persuasivo o capacidad compulsiva respecto a las decisiones del sector privado, han terminado por reducir esos esfuerzos a un significado más bien de pronósticos, o de ejercicio académico, sin influencia real sobre las decisiones económicas concretas. Esfuerzos más limitados en sus alcances a sectores determinados, donde coincidieran con empresas públicas estratégicas con capacidad para erradicar una influencia y un poder reales sobre la actividad privada a que se vinculan, podrían por el contrario representar acciones efectivas de planificación en el área correspondiente, que además irían creando progresivamente condiciones objetivas para culminar en una planificación general efectiva.

Por último, es en las empresas públicas, y con mayor razón si se las sitúa como puntos esenciales de apoyo a esfuerzos sectoriales de planificación, donde mejor puede avanzarse hacia la apertura y desarrollo de mecanismos y formas de participación social en las tareas de dirección y conducción de la economía. Particularmente en la medida que la política económica vaya respondiendo a objetivos de profundas transformaciones económicas y sociales, se crearán las bases objetivas para el desarrollo de nuevas formas de participación activa de los trabajadores a nivel de las unidades productivas (y desde luego en las de propiedad social o estatal), así como de sectores y estratos sociales agrupados en torno a otros objetivos complementarios. Esa participación vendría a representar, a su vez, un fortalecimiento de la capacidad de aplicar y asegurar la eficacia de la política económica, movilizandó la propia población para contribuir y controlar su realización y enfrentar las acciones obstruccionistas de los intereses que se ven amagados.

XI

Con todo, ese relativo enriquecimiento instrumental de la política económica dista mucho de ser suficiente frente al cuadro general de conflictos y contradicciones que se ha señalado, además de que en general esos instrumentos no convencionales no han sido utilizados tampoco de modo sistemático y en una perspectiva general. Siguen representando pues más bien una potencialidad, susceptible de expresarse con tanta más fuerza cuanto más profunda sea la decisión de replantear sustantivamente los objetivos básicos de la política económica.

A este respecto, lo cierto es que no sería incorrecto, en una revisión general de la experiencia latinoamericana, concluir como cuestión central en los fracasos o insuficiencias de tal o cual esquema de política económica. Lo que está quedando de manifiesto es que éstos se esterilizan ante las limitaciones y en definitiva la no viabilidad a largo plazo del patrón mismo de desarrollo que viene caracterizando a la economía latinoamericana y al que procuran responder esos esquemas. Los problemas crecientes de desempleo y subempleo, de marginación, de diferenciación extrema

de condiciones de vida entre distintos estratos de la población, los del endeudamiento exterior y la dependencia, los desequilibrios cada vez mayores, son todas manifestaciones de ese hecho central.

América Latina, considerada en conjunto y con excepción de Cuba, carece hoy de una política de desarrollo, indispensable a su vez para enmarcar políticas económicas consecuentes. Por eso, éstas oscilan entre afanes “estabilizadores” y propósitos “desarrollistas”, en tanto los problemas fundamentales se van acumulando y agudizando. La misma experiencia del desarrollo latinoamericano identifica entre tanto lo que parecen ser las líneas gruesas de las redefiniciones necesarias.

Una tiene que ver, en primer lugar, con la ausencia o la afirmación de esquemas de desarrollo económico nacional independiente. Más tarde o más temprano, en la variedad de situaciones de países cuando se los considera individualmente, se viene conformando una opción tajante: o el avasallamiento progresivo por las transnacionales o un esfuerzo decidido por detener la dinámica de la dependencia y reconquistar las autonomías nacionales. Es verdad que este último camino enfrenta a todas las circunstancias adversas que se han señalado en páginas anteriores; pero cuenta también, hoy día, con la presencia de muchos factores positivos. Está por ejemplo la presencia consolidada y creciente ponderación en la economía mundial de los países socialistas, que facilita –bajo otros términos– una mayor diversificación de las vinculaciones económicas externas; está, simultáneamente, el debilitamiento general del imperialismo norteamericano, agudizado por las derrotas militares en el sudeste de Asia, y las contradicciones cada día más manifiestas en el seno de la sociedad norteamericana; y están también la diversidad y los conflictos entre otras potencias del mundo capitalista. Y de otro lado, están las posibilidades cada vez mayores de acciones concertadas y de apoyo mutuo entre los países del Tercer Mundo.

Esta última resulta ser hoy día una dimensión geográfica necesaria. No es suficiente la acción concertada en el plano particular de América Latina, por la doble razón de que es la zona más expuesta a constituirse en líneas de repliegue de la dominación, y porque está debilitada en su interior mismo con la presencia de regímenes y gobiernos enteramente subordinados y convertidos en instrumentos de la dependencia. En cambio, es muy grande la fuerza conjunta del Tercer Mundo, participe además de una “institucionalidad internacional” que el imperialismo vulnera con frecuencia pero que nadie está preparado para desconocer del todo ante los graves peligros que entrañaría para la paz mundial.

Hay pues condiciones para convertir a esa institucionalidad en un mecanismo que atenúe los efectos acumulados de la dependencia, e impida el ejercicio de la obstrucción y la agresión contra objetivos de desarrollo nacional independiente. Y aún más: para que contribuya positivamente a debilitarla. Una ilustración de ello la constituye la imposición, bajo el peso decisivo de los países del Tercer Mundo, de la Carta de Deberes y Derechos de los Estados; e igual ocurre con la enorme significación que ha llegado a tener para toda la economía mundial y las relaciones

entre los países capitalistas industrializados y los subdesarrollados la agrupación y la acción conjunta de un número de estos últimos en la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Aun así no basta la acción exterior. Se puede tener éxito en enfrentar la dependencia, o en rescatar enormes masas de recursos, como ocurre con el petróleo. Es una de las condiciones, y con ello se abren grandes oportunidades. Pero están también los problemas internos, susceptibles de expresarse igualmente en una opción fundamental: o se persiste en un esquema de desarrollo “concentrador” y necesariamente excluyente de vastas capas sociales, en el que está la raíz de los desequilibrios y conflictos; o se encara decididamente el proyecto de una sociedad distinta, con el propósito central de procurar la resolución de los problemas de toda la población y no sólo de una parte de ella.

Desde un punto de vista estrictamente económico, esto tiene mucho que ver, en su base, con la cuestión de los patrones de vida, de las formas de consumo. Hay un hecho simple: a los niveles de ingreso y productividad prevalecientes en América Latina, la reproducción aquí de la “sociedad de consumo” que caracteriza a los países capitalistas industrializados, determina que su alcance quede necesariamente limitado a una fracción de la población: la concentración del ingreso de un lado y la marginación del otro, la desocupación y el subempleo, la coexistencia cada vez más conflictiva de extremos de riqueza y pobreza, son todas las consecuencias inherentes a ese propósito. Si se las quiere superar, es todo el patrón de desarrollo que ha venido siguiéndose el que no resulta viable. Se necesita otra escala de objetivos, de la que se deduce otra conformación de la capacidad productiva, todo lo cual presupone a su vez transformaciones sociales y políticas de gran alcance.

En la medida que se inicie el trámite por ese camino, la política económica enfrentará también nuevas demandas y desafíos, a cuya luz habrán de revisarse los esquemas e instrumentos convencionales, con el reclamo de adecuaciones y creación imaginativa que representará esa transición.