

16. Una aproximación a ciertas experiencias de política económica en América Latina

Samuel Lichtensztejn

1. La política de protección industrial y sus antecedentes históricos

El análisis de las políticas económicas (P.E.) en América Latina tiene un antecedente obligado en la crisis de 1930 y sus etapas siguientes. Todos aquellos países que como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay desarrollaron sus industrias desde aquella época, presentaron modalidades y matices peculiares en su P.E. Ante esa renovación de procedimientos se han cometido usualmente dos errores de apreciación que es conveniente aclarar desde un comienzo.

El primer error es referirse a esos esquemas renovados de P.E. como si ellos representasen la P.E. de América Latina en su conjunto, cuando lo cierto es que ese juicio debe limitarse en gran parte a los países antes mencionados. En mayor o menor medida los demás países latinoamericanos se mantuvieron atados a una P.E. correspondiente a un clásico patrón primario exportador, que sólo se ha modificado parcialmente en los últimos 15 años. Este deslinde es además pertinente para subrayar los cambios que han experimentado los modelos de P.E. que se han verificado contemporáneamente, ya que esos virajes o alteraciones, en su gran mayoría, también recayeron sobre ese grupo de países semiindustrializados. Como esta disertación se refiere específicamente a esas P.E., su alcance debe entenderse acotado a ciertos países latinoamericanos (salvo indicaciones en otro sentido).

La segunda observación reside en abordar las P.E. de esos países como una política industrial desde la crisis de 1930. Esa crisis parecería así como el mojón que separó una etapa de desarrollo primario exportador de otra de tipo secundario sustitutivo de importaciones. Extendiendo ese corte a la P.E., ésta asumiría objetivos industriales desde ese mismo momento. Sin embargo, si reconocemos en la P.E. un campo de prácticas estatales que emanan de relaciones sociales de producción y de poder, para admitir la vigencia de esos nuevos objetivos deberían suponerse cambios sustanciales en un patrón acumulativo y de dominación de las sociedades. Y esto efectivamente no ocurrió en los años inmediatos siguientes a la crisis de 1930. Esta crisis impuso condiciones que sí demostraban las contradicciones de un tipo de funcionamiento económico dependiente y la debilidad que ya comenzaba a minar la hegemonía política de las oligarquías agrarias o los grupos minero-exportadores. Esto era muy notorio en México luego de la revolu-

ción de la segunda década del siglo, se observa ya en la decadencia de los cafetaleros en Brasil y comenzaba también a vivirse en los poderosos sectores terratenientes argentinos y uruguayos. Sin duda alguna, la crisis de 1930 profundizó una crisis de acumulación capitalista y de hegemonía política; pero no impuso automáticamente un patrón de relaciones diferente en uno y otro plano. En ese proceso de transición, por tanto, ninguna P.E. hubiera sido posible si no contemplaba como objetivos prioritarios aquellos que concernían a los decadentes pero aún dominantes intereses de los grupos tradicionales y los del capital extranjero. Podría afirmarse que en esas circunstancias se erigió una "P.E. proteccionista de los sectores primario-exportadores" más bien que una P.E. de protección industrial.

Para instrumentar ese nuevo proteccionismo se requería un aumento en la autonomía relativa del Estado, lo que la propia crisis internacional volvió posible. Su objetivo fue un reajuste de procedimientos capaces de contrarrestar las enormes dificultades de realización de las ganancias y la propia caída de la tasa de utilidades del sector primario-exportador, así como de reembolsar mínimamente los servicios a los capitales extranjeros.

En un proceso depresivo ello sólo era posible si se ejecutaban las correspondientes correcciones en el sistema cambiario, arancelario y monetario, al mismo tiempo que se dotaba al Estado de mecanismos para administrar las escasas divisas y redistribuir el ingreso. De este modo se instauró todo un conjunto renovado de instrumentos de P.E. que amparó el control de cambios, la multiplicidad de tasas cambiarias, la elevación de aranceles, un régimen monetario de curso forzoso y la participación creciente del Estado en materia de gastos y el sistema de crédito. Como la casi totalidad de esta instrumentación de P.E. fue aplicada varios años después con objetivos decididamente industriales, el error de aceptarla como parte de una política de esa naturaleza consiste en omitir que fueron los capitales y las ganancias de los sectores tradicionales y extranjeros los inicialmente protegidos por el Estado, y no la acumulación industrial. De acuerdo con esta hipótesis, las versiones keynesianas, con las que se han tratado en ciertos casos de explicar esta etapa del desarrollo de la P.E. latinoamericana, no tendrían mayor asidero.

La observación anterior no significa desdeñar la importancia que esta P.E. de transición pudo tener en la preparación de ciertas bases para una política industrial. Por ejemplo en lo referente a los nuevos criterios, técnicas e instituciones que el Estado definió para acometer medidas que reasignasen recursos y redistribuyesen ingresos. Pero el tema es de por sí complejo y desborda el campo económico para situarse en el plano de las condiciones económicas, políticas e ideológicas que efectivamente permitieron pasar hacia una P.E. industrial dominante.

Las condiciones económicas se refieren al progresivo predominio de un eje de acumulación industrial en esos países. Para ello hay que remitirse a las propias modalidades del desarrollo económico aun antes de la crisis de 1930 y subrayar la existencia de economías con una importante apropiación interna del excedente y con posibilidades de una dinámica de reproducción

relativamente endógena. O sea, que ya existían conformados los elementos determinantes de un creciente mercado manufacturero interno. La crisis de 1930, a pesar de la baja del excedente total y por lo tanto de la demanda, amplió el mercado industrial interno al aumentar sus tasas de ganancia y su capitalización potencial. Las limitaciones de las importaciones, la baja del salario real y otras medidas de las P. E. de transición provocaron esa ampliación. Los ciclos de recuperación del comercio exterior y con ello la propia recuperación del nivel de demanda y de la capacidad de importación de medios de producción, completaron algunas de las condiciones económicas propicias a la industrialización.

Las condiciones políticas son quizá más conocidas puesto que en diversos trabajos se ha analizado minuciosamente la formación de los regímenes populistas y nacionalistas que caracterizaron al Estado industrial latinoamericano de ese entonces. Esa caracterización del Estado es clave en la definición de la P.E. porque en ninguno de los países existió una burguesía capaz de enfrentar el radio de poder inestable y decadente, pero aún gravitante en el Estado, de los grupos tradicionales dominantes. Por lo tanto, sea porque la crisis internacional amplió el grado de autonomía relativa de ese Estado, o sea porque las crisis internas dieron entrada a sectores proletarios y medios en la escena política, lo cierto es que a través de contradicciones y luchas fue posible redefinir las nuevas alianzas y su institucionalización como bloque en el poder. Los partidos pluriclasistas y los caudillos populistas de esa época expresaron y se apoyaron en los nuevos sectores sociales que irrumpían y que se identificaban con los proyectos de desarrollo industrial nacional. Pero en última instancia, fue el dominio progresivo de las burguesías urbanas a nivel del Estado el que definió las nuevas estructuras político-institucionales. Su viabilidad se edificó sobre el citado apoyo y participación populares, por una parte y, sobre la base de respetar ciertos límites o márgenes de poder de los sectores tradicionales, por la otra. El impulso del comercio exterior, la demanda de insumos primarios y la integración de capitales marcaron los puntos de apoyo sobre los cuales esos modelos económicos lograron hacerse económicamente viables. Lo popular y lo nacional se combinaron, y junto a la industrialización, formaron así el triángulo ideológico dominante sobre todo en gran parte de las décadas de los cuarenta y los cincuenta.

La P.E. industrial propiamente dicha implicó orientaciones dirigidas a permitir el traslado de excedentes a favor del capital industrial (abaratando el costo del capital a través de la infraestructura, la venta de insumos subsidiados, las preferencias cambiarias, comerciales, la política salarial y crediticia, etc.), y a garantizar los niveles de realización a través del poder comprador del Estado, por la política social, por la política de precios y subsidios, etc. En fin, la P.E. facilitó el esquema de reproducción ampliada mediante un sistema proteccionista ligado a los componentes de capital y a la organización industriales.

En lo referente a su instrumentación, esa P.E. giró en torno a ciertos ejes básicos de la acumulación industrial. El manejo cambiario-crediticio fue uno de ellos. La política cambiaria permitió

»

el trasiego de excedentes de los sectores primario-exportadores a sectores industriales, por la sobrevaluación del tipo de cambio operada mediante el empleo de tipos de cambio diferenciales. En el campo crediticio, la capacidad acrecentada de concentración del capital de préstamo alcanzada por el Estado –muchas veces apoyada inflacionariamente en su poder emisor más que en su captación de recursos– facilitó los criterios selectivos de apoyo a los créditos productivos; y más específicamente a las actividades industriales, agro-industriales o minero-industriales. Su institucionalización se alcanzó en ciertos países con el avance de sistemas financieros especializados en el desarrollo industrial (NAFINSA, CORFO, Bancos Industriales, Bancos de Desarrollo, etc.), la extensión de los procedimientos de redescuento, las tasas preferenciales de interés, etc.

En el campo laboral, la mayoría de los países considerados, confluyeron en la década de los cuarenta a organizar los mecanismos o convenios de contratación de mano de obra. Esa participación del Estado permitió fijar los límites de salarios, a través de distintos procedimientos; pero en general tratando de evitar un alza de salarios en momentos en que la demanda tendía a superar la oferta de fuerza de trabajo. Los sistemas de seguridad social, el control de precios de bienes salarios y el gasto público en rubros de interés social fueron los mecanismos de los que el Estado se valió para permitir un control indirecto de las remuneraciones. Con lo cual, se establecieron techos a los costos industriales por concepto de salarios, pero sin impedir que los ingresos de los trabajadores aumentasen en términos reales.

La política de gasto público sufrió transformaciones en este proceso. Pero lo significativo, sobre todo en relación a las experiencias de los países desarrollados, fue el rápido avance que las empresas públicas lograron en la organización estatal. Se podría destacar que la participación de las empresas públicas a lo largo de este proceso caracterizó a América Latina más que a ninguna otra región capitalista. La constitución de esas empresas permitió la provisión de insumos industriales y productos para consumo relativamente por debajo de sus precios de mercado. O por lo menos exentos de las ganancias monopólicas a que hubieran estado sujetos de pertenecer a la actividad privada, especialmente extranjera. Esta última acotación obedece a que muchas de las empresas públicas, salvo algunas excepciones, surgieron de expropiaciones o arreglos con el capital extranjero (petróleo, ferrocarriles, luz, agua, gas, transportes urbanos, etc.) o sea de un cambio en la propiedad del capital más que de una iniciativa primaria de acumulación estatal.

En virtud de lo anterior, se verifica una política donde el Estado asumió una capacidad de redistribuir el excedente económico en beneficio de la capitalización industrial, en el marco de ciertas condiciones externas propicias y de un pacto de dominación que garantizaba su continuidad sin mayores conflictos. Efectivamente los sectores tradicionales no jaquearon ese proceso de industrialización ni hostigaron los lineamientos especialmente proteccionistas aplicados. Hubo coyunturas que, no obstante, anticiparon elementos de inestabilidad que se registrarían sobre todo en la década del 50. Nos referimos en particular a la crisis en la balanza de pagos que la mayoría de esos países semiindustrializados

vivieron a poco de terminar la segunda guerra mundial. Al desatarse las posibilidades de importar, rápidamente se agotaron las reservas monetarias internacionales. Y las primeras voces y actitudes contra la "industrialización fácil o sustitutiva" se dejaron sentir. La vieja guardia comenzaba así a reivindicar los principios liberales que más entroncaban con sus intereses aún ligados al esquema dependiente anterior. Ciertos vestigios de impulso al ingreso de capitales extranjeros también influyeron en ese rejuvenecimiento de una ideología económica de libre cambio opuesta a los proteccionistas. Ese impulso provenía más concretamente del nuevo orden económico que con la hegemonía estadounidense venía de imponerse en los foros internacionales bajo una bandera de acérrima oposición a los obstáculos al comercio y a la circulación de capitales internacionales. El FMI y el GATT eran las llaves maestras de esa filosofía que se imponía en el mundo reestructurado de la posguerra.

A no ser por la coyuntura bélica de Corea y la imposibilidad europea de integrarse a un inmediato librecambio, los elementos críticos que se sumaron a mediados de la década de los cincuenta se habrían anticipado en América Latina. A raíz de que la crisis de acumulación latinoamericana se combinó con el ciclo pujante de inversiones estadounidenses hacia la región, se abrió un capítulo nuevo de la P.E. para todo el continente. Ese proceso de creciente internacionalización en las economías latinoamericanas más desarrolladas se simbolizó con la muerte de Vargas en Brasil; la caída de Perón e Ibañez en Argentina y Chile; y la derrota del partido batllista en el Uruguay. La era de las políticas antiinflacionarias o de estabilización constituyó el puente hacia un viraje de las orientaciones económicas del Estado e inclusive de cambios en su propia constitución y funcionamiento. En ese mismo momento fue que comenzaron a hacerse presentes las clásicas misiones y recomendaciones del FMI.

2. Las políticas de estabilización

En general, se tiende a señalar que la inflación, y consiguientemente las políticas antiinflacionarias o de estabilización, se correspondieron con un agotamiento del modelo industrial sustitutivo de importaciones. En esas condiciones afloraron claramente las pugnas o disputas sobre la distribución del excedente, lo que al involucrar una mayor explotación de las clases trabajadoras, volvió crítica la cohesión del bloque de poder y la propia supervivencia de los regímenes populistas y nacionalistas. Ningún hecho internacional contribuyó ya a apuntalar esos modelos de protección interna. Las relaciones de intercambio se volvieron desfavorables y las presiones por una apertura de las economías puso en peligro el predominio ganado por las burguesías nacionales urbanas. Por supuesto, la situación fue ciertamente más grave en aquellos países que como Chile y Uruguay tenían más acotado el desarrollo de sus fuerzas productivas y las posibilidades de ampliar su mercado interno; lo que contrastaba con Argentina, Brasil y México y en menor medida Colombia, donde esas alternativas de crecimiento no estaban cerradas.

Una retrospectiva histórica permite comprobar hoy que, salvo para Chile y Uruguay, el modelo de crecimiento industrial no se había agotado ni mucho menos. El "agotamiento" era más bien de las burguesías nacionales y de las burocracias políticas para superar las inevitables contradicciones que resquebraja las bases de su liderazgo en la acumulación y de las dirigencias políticas para seguir administrando el pacto de dominación.

En una primera fase que cubrió el período 1954-1962, las políticas de estabilización se dirigieron a promover una mayor apertura de las economías semiindustrializadas al capital extranjero. Para fundamentar esa posición se regresó a pretéritos esquemas liberales y a un enfoque neoclásico de equilibrio en los distintos mercados. Pero en la práctica, sólo se llegó a resolver una mayor libertad de intercambio comercial y de ingreso de capitales, ya que en ese período subsistieron los mecanismos de subsidios, de protección industrial, de control de precios básicos y de relativo respeto a los ajustes contractuales de salarios.

Por lógica, los lineamientos políticos económicos de estabilización debieron contar para materializarse con un cambio en la correlación de fuerzas sociales internas a nivel del Estado. En lo que concierne a Uruguay y a Argentina ello se puso en evidencia por el renovado vigor político que alcanzaron sus burguesías terratenientes. En Brasil, Chile, Colombia y México, ese fenómeno se revela en relación a la burguesía industrial local que pasó a asociarse o subordinarse al capital extranjero. Pero lo más significativo a este respecto fue el papel que en todo este proceso cumplieron las fuerzas obreras organizadas.

Estas fuerzas obreras en Chile y Uruguay se conformaron al margen de la intervención estatal. En el caso argentino, los sindicatos impulsados por el gobierno peronista mantuvieron su organización y su capacidad reivindicativa a pesar de que ya se habían roto las relaciones orgánicas con el Estado. En Brasil ocurrió algo similar, aunque esa relación con el Estado no se había quebrado como en la Argentina. En México, la participación del movimiento sindical en el bloque de poder le aseguraba una aptitud real de injerencia en las decisiones gubernamentales que afectaban directamente a la clase obrera. A pesar del cambio en la correlación de fuerzas que se produjo en este período, en la mayoría de esos casos las respectivas clases obreras lograron retener una suficiente gravitación para cuestionar o limitar en parte las estrategias dirigidas a favorecer al capital extranjero y a los sectores asociados a éste. Si esta oposición produjo cierta retracción o, mejor dicho, un retraso en aquellas estrategias económicas, las inflaciones que se declararon inmediatamente en varios de esos países contrajeron finalmente los salarios reales, pero en un proceso que fue multiplicando las contradicciones políticas. Las inflaciones como una vía de crecimiento (Brasil) o como la expresión de un equilibrio económico y político inestable (Argentina, Chile y Uruguay) fueron seguidas por crisis abiertas. Las inflaciones se aceleraron demostrando entonces la incapacidad de gobernar por parte de las antiguas alianzas y provocando, consiguientemente, una creciente lucha social. Con la excepción de México, las opciones políticas tradicionales fueron desgastándose. Ello quedó de manifiesto en Brasil con Goulart, en Argentina con Frondizi e Illia y en Uruguay respecto a su clásico régimen bipartidista.

En estas condiciones, la instancia de internacionalización económica apoyada por estas políticas económicas trajo consigo, como un resultado lógico, un natural proceso de concentración del capital en las actividades más dinámicas y más estratégicas de aquellas economías. El ingreso de inversiones extranjeras en sus distintas formas determinó un predominio tecnológico, financiero y de gestión que, impulsado además por el estatuto preferencial que esas inversiones recibían, se reflejaba entre otros aspectos, en mejores índices de productividad, ganancias, remuneraciones pagadas y control de los mercados en que actuaban. Las heterogeneidades que en esas circunstancias tendieron a registrarse en las comparaciones intersectoriales e interempresariales fueron indicadores demostrativos de la firmeza con que avanzaba la concentración del capital, de la producción y del financiamiento y, con ella, las condiciones para una distribución cada vez más desigual del ingreso.

La transformación de ese proceso de concentración relativa en otro de desnacionalización y centralización en la estructura de la propiedad, así como de una regresividad mucho más pronunciada en la distribución del ingreso constituyó una instancia posterior de esas políticas de estabilización. Esta etapa se corresponde con los cambios gubernamentales que se anotaban hacia mediados de la década de los sesenta y que culminaron los desgastes en el funcionamiento político-institucional a que antes se ha aludido. La propia dinámica de la internacionalización y las luchas sociales que se suceden entran pues en colisión con las estructuras políticas, especialmente en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. En esas nuevas condiciones, las políticas de estabilización se orientaron a contener la demanda interna mediante restricciones salariales, crediticias y del gasto público, esta vez con más firmeza. Lo anterior se tradujo en caídas de la participación salarial en el producto, a la vez que en situaciones críticas de financiamiento y realización para ciertas franjas de empresas nacionales que anticipaban su virtual marginación, eliminación o absorción por las empresas transnacionales. A esta altura, ese tipo de políticas de estabilización no inducía sino que provocaba la internacionalización a su nivel más elevado, como es el de la centralización del capital. Este capítulo de las políticas de estabilización de tipo recesivo, en que la concentración más absoluta del poder tiende a corresponderse con una concentración absoluta del capital y del ingreso, prepararon la plataforma de expansión de las empresas internacionales. Al respecto debe tenerse en cuenta que en muchos de esos países, esos lineamientos facilitaron una mejora de las balanzas de pagos y una capacidad acrecentada de importaciones y de pago de adeudos y remesas vinculadas a las inversiones extranjeras.

Hacia fines de la década de los 60, las nuevas experiencias de estabilización no fueron un perfeccionamiento de las políticas precedentes sino que se convirtieron en una verdadera transformación de procedimientos en la que estaba envuelta una reorganización del Estado y sus funciones. La inicial compatibilidad de una política de relativo arbitraje hacia adentro, con una política de estabilización de puertas abiertas al capital de fuera, encontró en estos años los límites internos y externos para su continuidad. Por un lado, porque el desarrollo de las fuerzas productivas, con un eje de ordenamiento centrado en una dinámica y control externos, dejó de corresponderse con las formas de conciliación y control que ciertas alianzas internas habían institucionalizado

políticamente a través del Estado. Y por el otro, porque la estrategia de seguridad continental por la vía reformista de la Alianza para el Progreso se debilitó a favor de las tácticas represivas, a medida que se agudizaba la crisis de hegemonía estadounidense en el desarrollo capitalista mundial.

En el curso de los últimos 10 años, las políticas de estabilización rigen en casi todos los países semiindustrializados de la región, con relativa permanencia. La proximidad histórica y la significación de los acontecimientos económicos y políticos vividos, signados por la participación de las fuerzas armadas en la conducción gubernamental de los países del cono sur, vuelve sumamente difícil un tratamiento sistemático de ese tipo de políticas económicas y de sus consecuencias en el desarrollo económico de los respectivos países en que se ha aplicado. Más aún, a pesar de ciertas similitudes, siguen existiendo marcadas diferencias entre las distintas experiencias de P.E. A pesar de esa dificultad, se pueden aventurar ciertas hipótesis que se corresponden a ciertas tendencias observadas y que posteriores estudios seguramente permitirán ahondar.

Por lo pronto, se puede comenzar destacando que los enfoques sobre la inflación han cambiado y que, por lo mismo, las políticas de estabilización han renovado sus fundamentos y modalidades operativas. En general se ha puesto un mayor acento en explicar la inflación por aumentos de costos. Esa alternativa teórica se inclina a suponer que esos incrementos obedecen a una pugna entre fuerzas con poder monopólico en los mercados de trabajo (sindicatos) y de bienes y servicios (empresas oligopólicas). Esa lucha llevaría a una indeseable competencia entre ganancias y salarios por mejorar sus respectivas participaciones en el producto social. El resultado final sería una inflación creciente, si acaso no existiese un aumento de la productividad lo suficientemente importante como para "financiar" esos propósitos. De acuerdo a ese razonamiento, las políticas de estabilización han tendido progresivamente a constituirse y girar en torno a medidas de control de precios e ingresos. No obstante lo anterior, y aunque se han constituido organismos encargados de un mayor control de precios y de ciertas utilidades empresariales, lo concreto es que las políticas en esa materia se han ceñido constantemente y en lo fundamental, a regular o limitar las reivindicaciones salariales. En los regímenes dictatoriales, esa política ha llegado al extremo de prohibir y sancionar las actividades sindicales.

Este esquema teórico, por otra parte, ha permitido justificar un manejo más flexible de las corrientes monetarias y crediticias. En efecto, bajo el supuesto de que el descenso de la tasa de interés puede significar una descompresión de los costos, en ciertos períodos se ha impreso una mayor libertad a las políticas en esta materia. En el fondo, esta decisión ha obedecido más bien a los mayores requerimientos crediticios que los oligopolios, en cierto momento exigieron para emprender un ciclo de recuperación económica, luego de la etapa depresiva y de concentración promovida por la ortodoxia estabilizadora previa. Vista en perspectiva, esta renovación teórica y de procedimientos parecería apoyar pues una recuperación de la tasa de ganancia en un proceso de crecimiento, una vez cumplida una instancia de centralización capitalista en condiciones depresivas.

Otra de las modalidades que han tendido a completar ese panorama de las políticas de estabilización se refiere al régimen llamado de "corrección o indexación monetaria". Las esferas de transacciones que en rigor forman parte de ese régimen, son la crediticia e inmobiliaria. Por analogía de sus principios, se han entendido comprendidos en ese régimen a las operaciones cambiarias y a los ingresos públicos.

En la esfera crediticia o del mercado de capitales ha sido donde la política de "indexación" se ha aplicado con mayor intensidad y amparado una variedad más amplia de operaciones. Por lo general, esa política ha recaído sobre transacciones financieras que superan un plazo mínimo, a saber, los títulos de deuda pública, las obligaciones, los certificados de depósito y otros títulos privados, así como los depósitos a términos y los préstamos bancarios.

En la actividad inmobiliaria, la corrección monetaria ha recaído, por un lado, sobre las deudas y los servicios originados en el financiamiento de la construcción y la venta de viviendas, y, por el otro, se ha extendido a los contratos de arrendamiento de inmuebles o sea al pago por concepto de alquileres.

En el área cambiaria, la práctica ampliamente conocida como las minidevaluaciones o devaluaciones pequeñas realizadas con frecuencia, se ha considerado como parte integrante del régimen de corrección monetaria. Como consecuencia de las modificaciones periódicas que sufre el tipo de cambio se reajustan los depósitos, créditos y títulos estipulados en moneda extranjera.

En el campo de los ingresos públicos, la "indexación" se ha aprobado en algunos países en relación a las tarifas y precios de las empresas públicas. Sin embargo, lo más importante en esta materia es el hecho de que las reformas fiscales han ido imprimiendo una estructura básicamente indirecta a la tributación. El predominio de impuestos que gravan los precios de las transacciones de consumo, además de afectar más a quienes más consumen (los trabajadores), han corregido indirectamente las recaudaciones, aproximadamente, en la misma medida del ritmo inflacionario y propendido a atenuar las brechas deficitarias en las finanzas estatales.

El régimen descrito, más allá de los argumentos que se han esgrimido, da curso al proceso inflacionario y modifica regresivamente la distribución del ingreso. Y debe señalarse que esto, al fin de cuentas, significa lo siguiente:

- a) que las políticas de estabilización se han convertido en un modo de sostener una elevación constante de precios entre ciertas franjas o límites, lo que implica que más que atenuarla o eliminarla, las aludidas políticas "administran" la inflación.
- b) que las políticas de estabilización no congelan las posiciones relativas de los distintos grupos sociales (como presupone el enfoque teórico que subyace en su aplicación), sino que

conducen a una reestructuración selectiva de los ingresos, en beneficio de los complejos oligopólicos industrial-financiero-exportador y en detrimento de los salarios.

Por último, un aspecto muy debatido y que exige un cuidadoso examen a la luz de lo ocurrido sobre todo en los países del cono sur, es el que concierne a la vinculación que se entabla entre las nuevas políticas de estabilización y el avance del autoritarismo político. No se trata en este caso de insistir sobre el notorio vínculo histórico, ya registrado, entre las hiperinflaciones y las crisis políticas. Lo más relevante y actual, a nuestro modo de ver, es constatar cómo desde el ángulo "técnico-económico", los postulados de las políticas de estabilización tienden a promover, revestir y legitimar la creciente necesidad de un cierto orden autoritario y abierto al exterior, atribuyéndole naturales rasgos positivos de coherencia y racionalidad. En las actuales coordenadas históricas, las políticas de estabilización vistas como políticas dominantes parecieron robustecer o confundirse con las premisas de una doctrina del autoritarismo político y del internacionalismo económico. Para ello basta con observar cómo tienden a criticar y desprestigiar las categorías y principios tradicionales de la libertad, la democracia, la protección y lo nacional, asociándolas a la inseguridad, la demagogia, la ineficacia y al atraso.

3. Experiencias reformistas

En la década de los sesenta, existieron alternativas de políticas económicas que se enfrentaron a las fórmulas estabilizadoras. Casi todos esos proyectos se diseñaron sobre la base de diversas reformas estructurales, de entre las cuales cabe destacar la agraria como una de las principales. En su gran mayoría, esas opciones de política económica se inspiraban en una vasta conciliación de intereses, inclusive los del capital extranjero.

Este tipo de esquema reformista alentado por la Alianza para el Progreso se concretó en experiencias muy cortas o como procesos de transición que, por lo general, fracasaron rotundamente. El carácter del desarrollo y de los cambios propuestos, al no trastocar la estructura de poder, daba un tono voluntarista o un alto contenido retórico a las propuestas. La fuerza ideológica de este "desarrollismo" fue no obstante importante a nivel intelectual y en los aparatos técnico-burocráticos estatales. Pero hacia fines de la década de los sesenta este campo de ideas y proposiciones se encontraba en franco retroceso y en crisis.

El reformismo halló una nueva posibilidad, un cambio de frente en relación a los cambios estructurales, cuando desembocó en propugnar la alteración de la división internacional del trabajo y de los mecanismos de ayuda externa. En este caso, y sin perder de vista el valor de denuncia que adquirió esa prédica, fueron y siguen siendo nulos los resultados obtenidos. Una vez más en la

búsqueda de un pacto o convenio internacional, sin capacidad de afectar los elementos de poder contenidos en el comercio y las finanzas mundiales, volvió a demostrar su escasa gravitación real.

El paulatino fracaso de la ideología y la estrategia desarrollistas, conjugado con una alta inestabilidad de las condiciones políticas y económicas a nivel latinoamericano y mundial, tendieron a radicalizar las alternativas de los modelos de desarrollo y de P.E. en los albores de la década de los setenta. Esas opciones, como las que en su momento se dieron en Perú con Velasco Alvarado, en Bolivia con Torres, en Chile con Allende y en Argentina con Cámpora y Perón (las dos primeras nacidas de golpes de Estado y las dos últimas de instancias electorales) volvieron a hacer énfasis en los cambios estructurales internos. Esta vez, empero, buscaron deliberadamente cambiar ciertas relaciones de la estructura interna de poder que habían resultado vallas infranqueables para propuestas similares en el pasado.

Lo que caracteriza ese reformismo radical fue, precisamente, el que sus principales orientaciones se hayan dirigido expresamente a alterar los mecanismos de dominio y de control del excedente económico sobre los que descansaba el poder económico de las grandes corporaciones extranjeras y de las empresas nacionales cada vez más asociadas a aquéllas. Desde esa óptica, ya no se trataba de administrar economías sujetas a decisiones externas, ni regatear capitales que apropiaban más valores que los que dejaban circulando internamente. En fin, se trataba de afectar los centros de poder económico para generar condiciones de cambio y no esperar que éstas se diesen espontáneamente. De este modo se buscaba transitar hacia la transformación de la estructura interna de poder en un sentido mucho más vasto (político, cultural, tecnológico, etc.).

Lo anterior implicó una matriz de objetivos de esos nuevos estilos de desarrollo y de P.E. que, en mayor o menor medida, suponía cuatro propósitos interrelacionados:

- limitar el control estratégico de los capitales extranjeros sobre actividades productivas, de comercio exterior y de financiamiento;
- tender a una mayor igualdad de la distribución del ingreso, atenuando los problemas desocupacionales y de extrema miseria;
- fomentar un mayor mercado interno;
- alentar una mayor participación de los trabajadores en la vida política y económica de los países, así como en la propia toma de decisiones de los gobiernos.

En la práctica, no obstante, esos procesos de reforma estructural observaron diferencias entre sí. Las más notorias eran las provenientes de las diferentes definiciones doctrinarias y tácticas.

Esas definiciones superaban el ámbito económico e incluso una perspectiva restringida de desarrollo; en rigor tenían que ver con la concepción que los dirigentes de esos gobiernos y sus bases sociales de apoyo poseían acerca de la nueva sociedad a que aspiraban.

La respuesta a esta cuestión, y con ello, el tipo de transformaciones envuelto en los propósitos reformistas, fue sin ninguna duda, distinta en cada caso. Así, por ejemplo, las líneas generales del Plan de Reconstrucción Económica, Liberación Nacional y Justicia Social de la nueva etapa peronista siguió reposando en la continuidad de una formación social capitalista. En el otro extremo, mientras tanto, la Unidad Popular reclamaba para la experiencia de transformación iniciada en Chile su definición como fase de tránsito a la confirmación de una sociedad socialista. Las fuerzas armadas peruanas, finalmente, reclamaron principios propios de corte nacionalista, humanista, libertario, etc., para el proceso revolucionario que encabezaron; de tal suerte que su proyecto de nueva sociedad se declaraba como no capitalista y no comunista.

Pero las diferencias no terminaban ahí. Estos países también arrastraban disparidades relativas referidas a variables fundamentales como el nivel de desarrollo productivo, sus grados de concentración y heterogeneidad social, sectorial y regional, las formas de penetración del capital extranjero, las fuerzas y las alianzas políticas preexistentes, la importancia económica del Estado, etc. Todo lo cual se reflejó en las modalidades que asumieron sus P.E.

En esta oportunidad, habremos de tratar muy sintéticamente dos de los procesos reformistas latinoamericanos más significativos y conocidos: la experiencia peruana bajo el gobierno del Gral. Velasco Alvarado y la Argentina durante el gobierno de Cámpora y Perón.

Hacia 1968, cuando un golpe militar encabezado por el general Juan Velasco Alvarado derroca al presidente Belaúnde Terry, los grandes lineamientos del proceso económico peruano siguen dependiendo de su comercio exportador y del control que las compañías extranjeras, especialmente estadounidenses, ejercían sobre actividades claves. Aunque se había impulsado la acumulación manufacturera, ésta no era hegemónica. Por otro lado, menos del 1% de los propietarios de tierra controlaban las tres cuartas partes de la tierra cultivable. Precisamente, el fracaso en llevar adelante una reforma agraria y los entretelones que envolvieron la postergación de las negociaciones nacionalizadas de la International Petroleum Corporation (IPC) fueron algunos de los factores que precedieron al golpe militar mencionado.

Durante la "primera fase" de siete años, el gobierno militar peruano apoyó una estrategia de desarrollo industrial basado sobre dos grandes lineamientos: los cambios ocurridos en la estructura de la propiedad y el creciente peso de la actividad estatal.

En la mayor parte de ese período, cerca de 40 empresas industriales dejaron de ser extranjeras, además de la IPC. En su mayor parte pasaron al Estado y, en menor medida, al sector

privado nacional. Se estatizaron las procesadoras de harina de pescado, las empresas mineras de la Cerro de Pasco (un tercio de la producción minera), la única elaboradora de hierro (Marcona), ferrocarriles, electricidad, teléfono, cemento, pulpa, papel y parte del sistema bancario. Todo ello provocó una rápida expansión de las empresas públicas. Una tercera parte de la tierra explotable, sobre todo aquella que pertenecía a grandes empresas agroindustriales azucareras y algodoneras, fueron expropiadas y en su gran mayoría convertidas en cooperativas. Finalmente, como un preámbulo a la constitución de un área de propiedad social y de administraciones autogestionarias, se establecieron las comunidades laborales. Esa experiencia aplicada en la industria manufacturera, minera y pesquera propició la distribución de parte de las utilidades para los obreros con propósito de darles participación creciente en el capital de las empresas y en su propia administración.

Como consecuencia de todas esas transformaciones, se observaron cambios sustanciales en la composición de ciertas variables. La inversión pública, por ejemplo, se volvió mayoritaria en el proceso de formación de capital social, sea por el propio dinamismo del sector público, sea por la reticente actitud de los inversionistas privados. Uno de los indicadores más elocuentes de los efectos directos de esas alternaciones en la propiedad, fue el concerniente a la participación en el producto. Mientras la participación estatal casi se duplica en el período considerado (13% al 23%), la de las empresas extranjeras disminuye del 31% al 21%. Por su parte, la participación de las cooperativas y empresas de propiedad social, de prácticamente inexistente pasa al 10%, a costa fundamentalmente del sector privado nacional. En lo relativo a las exportaciones, las empresas estatales y entidades paracooperativas llegaron a comercializar el 90% de las exportaciones y a controlar el 60% de la producción exportable.

Las reformas se dirigieron entonces a afectar la propiedad y organizarla dentro de nuevos moldes que pretendían influir sobre la generación misma del excedente y su empleo, procurando establecer las bases de desarrollo de una economía industrial. Para ello se operaron reformas y se fijaron orientaciones de política económica sobre los enclaves extranjeros de exportación, las haciendas de alta productividad y las grandes industrias de transformación. Vale decir que se actuó sobre el sector más oligopólico que ocupaba una quinta parte de la población, en tanto la gran mayoría restante siguió al margen de las nuevas orientaciones. Las políticas complementarias como la salarial y otras de tipo distributivo no se utilizaron con la intensidad presumible y por lo tanto sólo un 20% de la población trabajadora quedó amparada por los beneficios del proceso reformista.

El mantenimiento de las condiciones de funcionamiento bancario y cambiario, facilitó que el capital extranjero pudiera continuar su liderazgo en el sector industrial, especialmente en las ramas de consumo duradero y bienes intermedios. La P.E. aplicada, si bien impuso ciertas reglas al ingreso y funcionamiento del capital extranjero —mucho menores a las que la propaganda en el exterior quiso mostrar— éstas no constituyeron obstáculos para la expansión del capital

extranjero. El balance final demostró que la importancia de este último fue reducida cuantitativamente, pero, en cambio, se concentró aún más en campos estratégicos. A ese resultado coadyuvó la desatención o las formas convencionales con que se manejaron las políticas financieras. Ello permitió que las empresas extranjeras conservaran un radio de maniobra que demostró ser considerable y fundamental cuando se entró en instancias necesarias como las vividas recientemente.

Salvo los beneficiados directos del curso que las Fuerzas Armadas imprimían al proceso, el gobierno militar no logró constituir una firme alianza con otras fuerzas sociales, pese a sus esfuerzos en esa dirección. Los intentos realizados hacia la clase obrera fracasaron y, por otro lado, nunca el gobierno pudo vencer las reservas que una tan débil como temerosa burguesía local y los capitalistas foráneos mantenían ante las orientaciones ideológicas gubernamentales (pese a los buenos índices de ganancias).

La definición reformista emprendida en el contexto de las Bases Ideológicas y el Plan Inca, perdió fuerza y fue desplazada como centro de gravitación del escenario político peruano por la crisis económica que se produjo desde fines de 1974. El Plan Tupac Amaruc ya puso de manifiesto ese debilitamiento de los lineamientos reformistas. La agudización de los problemas de la balanza de pagos y la deuda externa urgió a negociar con el FMI. Y de ahí, crecientemente, el régimen de Morales Bermúdez (que sucede a Velasco Alvarado) se separó de los rumbos trazados hacía aproximadamente una década. Este desenlace quizá tendió a oscurecer el alcance y significación histórica del modelo peruano. Pero no deben caber dudas sobre que, superando las claras limitaciones que se le han achacado y la virtual derrota de la estrategia propugnada, esta experiencia ha dejado su *impronta* en las relaciones sociales del Perú contemporáneo y una original ideología reformista en el cuadro del capitalismo latinoamericano.

El caso argentino nos presenta un panorama social y económico muy distinto. El peronismo llega al poder con el apoyo mayoritario de la clase obrera, de estratos medios de la población y de una burguesía nacional predominantemente industrial. Con una economía que combinaba un eje agropecuario exportador de acumulación con otro apoyado en una industria protegida que producía preferentemente para el mercado interno, dos son los sectores que quedaron oponiéndose al proyecto peronista: los fuertes y tradicionales terratenientes y las empresas extranjeras dominantes de la banca, el comercio exportador y las ramas industriales de mayor dinamismo. Este espectro de fuerzas de apoyo y de oposición se explicaba por las modalidades que la estrategia económica contenía.

Se trataba de un desarrollo dirigido a impulsar la economía industrial, ampliando el espacio económico de una burguesía nacional relegada y acorralada en la década de los sesenta, estrechando vínculos con nuevos centros económicos a nivel mundial. A esos efectos, se formalizaron varios elementos de apoyo a esa estrategia, que influyeron naturalmente en la P.E.:

- apoyo a las reivindicaciones salariales de los trabajadores;
- aumento de los excedentes transferidos de los sectores agropecuarios a los industriales;
- límite a la pérdida de ingresos y divisas como consecuencia de la dependencia comercial, financiera y tecnológica.

En definitiva, el modelo reformista argentino pretendió modificar la apropiación de excedentes de la economía favoreciendo al sector industrial nacional, para lo cual debía inicialmente propiciar una redistribución progresiva del ingreso (ampliar demanda y mercado), promover una mayor productividad agropecuaria a efectos de "financiar" en mayor proporción el crecimiento industrial y acotar la extracción de excedentes por parte del capital extranjero monopolístico. Estos objetivos económicos, se integraban a la perfección con las bases políticas de un movimiento que reivindicaba los principios justicialistas y liberadores, pero facilitaron la oposición real que latía en ciertos grupos sociales internos y determinados intereses externos. En estas circunstancias, todo el aparato de control fue inefectivo e impotente para limitar el alza de los precios y para impedir la especulación y las operaciones irregulares en moneda extranjera. Aún más: podría decirse que en esas condiciones, los lineamientos vigentes retroalimentaron la crisis financiera y la inflación, lo que es común cuando las luchas han desbordado el ámbito económico y se sitúan en el centro mismo de un enfrentamiento por retener y obtener el dominio sobre el poder del Estado.

