

POLÍTICA ECONÓMICA Y REALIDAD SOCIAL
LATINOAMERICANA

JORGE BERTINI/
PEDRO VUSKOVIC

EPDEC
GLADI

En América Latina se ha acumulado un acervo muy grande de experiencias sobre los problemas de su desenvolvimiento en los marcos de un sistema de capitalismo dependiente. Y junto con ello, se han acumulado también las que se refieren al diseño de las “estrategias” de política económica con que se han propuesto enfrentar estos problemas, en distintas fases, así como sobre la eficacia de las acciones e instrumentos seleccionados para aplicarlas.

La trayectoria del desarrollo en las últimas décadas ha desembocado en una crisis en la que se agotan los patrones tradicionales de crecimiento económico, en sus manifestaciones internas y en los de su articulación exterior. Se disipa la imagen, que prevaleciera durante largo tiempo, de que nuestras economías repetirían el camino seguido por las economías capitalistas más adelantadas, hasta alcanzar sus estadios actuales de desarrollo. La dominación exterior busca anudar los lazos de dependencia de modo cada vez más estrecho, y con las transnacionales y los organismos financieros internacionales, proyecta sus instrumentos al interior mismo de los países subdesarrollados. En lo interno, la creciente concentración monopólica, la desnacionalización progresiva, los extremos de diferenciación en las condiciones de vida de distintas capas sociales, los desequilibrios y las tensiones agudizadas, reclaman nuevas definiciones “estratégicas”.

Se ha extendido la convicción de que son urgentes cambios y transformaciones muy profundas. Pero divergen sustancialmente las orientaciones básicas que se busca imprimirles.

En unos casos, se reafirma el pensamiento de que no hay soluciones variables en los marcos del sistema de capitalismo dependiente, y se coloca como requerimiento directo e inmediato la transformación socialista de América Latina. La frustración de algunas experiencias nacionales que se encaminaban en esa dirección, quedan más que compensadas por la experiencia exitosa de Cuba, signo a la vez de viabilidad y de eficacia para la solución de los problemas nacionales y sociales.

En otros se busca la preservación del sistema reconociendo su incompatibilidad con cualquier forma de proceso democrático, modificando en consecuencia los esquemas políticos e instaurando gobiernos de fuerza encargados de redefinir las relaciones de dependencia y de explotación interior.

Y en otras situaciones nacionales, con grados variables de persistencia y decisión, se pretenden readecuaciones que al modificar de manera paulatina los "estilos" de desarrollo permitan retener lo esencial del sistema y acrecentar las posibilidades de armonizarlo, infructuosamente, con formas de expresión democrática y de atenuación de la dependencia.

Es claro que esas tres opciones, características del cuadro actual latinoamericano, se reflejan igualmente con rasgos propios en el plano de la política económica.

Desde este ángulo particular, la experiencia cubana ha debido enfrentar el desafío de una construcción socialista a partir de una economía con escaso desarrollo de las fuerzas productivas, una herencia de deformaciones muy pronunciadas dejada por el curso anterior del capitalismo dependiente, y una dotación relativamente limitada de recursos naturales. Destaca como enseñanza significativa el hecho de que, sin alcanzar ritmos espectaculares de crecimiento económico global, llegue a exhibir en tiempo más bien breve los signos de una sociedad en que se han resuelto los problemas de extensión de condiciones básicas satisfactorias de nivel de vida a la totalidad de la población, y en que se adoptan nuevas formas de organización social como etapa superior de desarrollo democrático.

En la resolución exitosa de los problemas enfrentados en la trayectoria de la revolución cubana, y en las enseñanzas de otras experiencias regionales de orientación socialista que sufrieron derrotas, se identifica una gran riqueza de lecciones y controversias sobre el carácter, contenido e instrumentos de las políticas económicas que en las condiciones latinoamericanas están llamadas a caracterizar los periodos de transición.

Por su parte, los regímenes fascistas de diversos países de América Latina sustentan políticas, que en su contenido esencial, buscan superar la crisis mediante una articulación más profunda con la economía capitalista internacional, en una restructuración de la base productiva que favorezca “eficiencias sectoriales” al precio de una concentración y centralización extrema del capital, y en una regresión de las conquistas y demandas sociales con vistas a favorecer las potencialidades de la acumulación interna. La profundización de la dependencia y las condiciones de sobreexplotación de los trabajadores que están en la base del esquema, involucran como requerimiento permanente los grados más extremos de represión.

Los “costos sociales” de tales políticas han sido extraordinariamente penosos, y su desarrollo más completo en la experiencia brasileña ha desautorizado el fundamento de que conducirían en definitiva a restituir esos costos en un proceso de largo plazo de desarrollo sostenido, a partir de unas bases económicas “más sanas”. Pero no obstante la elocuencia trágica de los hechos, se les ha revestido de un manto de “racionalidad económica” en la que se ampara el ejercicio desenfrenado de los núcleos de poder económico del interior y el exterior; se han reactualizado viejas concepciones “teóricas”, y constituido a voceros de ellas, como Milton Friedman, en símbolos de un pensamiento económico y unas políticas económicas que supuestamente se constituirían en respuestas idóneas a los problemas actuales del desarrollo latinoamericano.

Las estrategias reformistas, a su vez, no logran articular un cuadro preciso de proposiciones: la definición de objetivos adolece de notorias ambigüedades y contradicciones; los proyectos de política económica en que se traducen son por lo general, no sólo incompletos e incoherentes, sino inestables, alternando la acentuación de propósitos “expansivos” y “estabilizadores”, y confrontan una eficacia muy disminuida de los instrumentos convencionales.

A esas situaciones se refieren de modo especial muchos de los temas más generalizados del debate actual, en el ámbito de las reformas, de las acciones de transformación gradual, con las incertidumbres consiguientes incluso sobre su misma viabilidad. Buscan encarar la crisis de inserción exterior en la conformación de un “Nuevo Orden Económico Internacional” y en nuevas formas de asociación de los países subdesarrollados y dependientes; y la interior, en cambios de “estilo” que corrijan los efectos negativos del “desarrollismo”, cuya continuación representan en lo esencial.

Es también en esos casos cuando se comprueba de manera más clara el desmoronamiento de esa imagen, que animó a muchos técnicos latinoamericanos, según la cual había llegado a disponerse de un esquema conceptual apropiado sobre una política general de desarrollo, así como de unas políticas económicas situadas en áreas específicas que supuestamente constituían respuestas idóneas a los problemas del desarrollo latinoamericano, a los internos y a los que derivaban de sus relaciones con la economía mundial. Hoy día, su sensación de seguridad y confianza se torna perplejidad y desazón.

Ante constataciones como las descritas, y sobre todo a propósito de la situación que acaba de caracterizarse, nos proponemos revisar la experiencia de las últimas décadas desde la óptica específica de la búsqueda de un cotejo entre los problemas sustantivos del desarrollo y su expresión en el plano de la política económica.

No se trata pues de profundizar en el análisis de las experiencias de desarrollo como tales, ni de discutir por sí mismo el proceso de la política económica que se ha dado de modo simultáneo con ellas.

Nos preocupa más a los efectos de estas notas, la relación entre esos dos planos. Es decir, la medida en que las estrategias de política económica respondieron debida y oportunamente a los problemas que planteaba el desarrollo, y el grado en que lograron influir sobre su curso; hasta dónde la permanencia y profundización de los problemas más agudos de que dan cuenta los "diagnósticos", revelan si las políticas fueron inapropiadas por su misma concepción, o ineficaces por razones relativas a las formas de su aplicación práctica; cuál era la amplitud de las opciones que se planteaban y cuáles las fuerzas sociales determinantes de las decisiones adoptadas; en qué medida se agotan en su eficacia potencial lineamientos e instrumentos de política económica con los que se propuso enfrentar determinadas áreas de problemas; cuáles han sido los grados reales de poder para definir y aplicar políticas nacionales, y cuál la capacidad de resistencia o respuesta de los intereses, extranjeros o internos, a que se dirigen.

En breve, nos proponemos aquí abocarnos más a "la economía política de la política económica" que a los aspectos técnicos de esta última. O si se quiere ponerlo así, al grado de fidelidad de unas concepciones de política económica respecto a la realidad particular latinoamericana, y a los condicionantes políticos que esa política económica ha enfrentado y enfrenta.

Ello nos lleva a considerar aspectos muy variados, de distinto carácter y grado de relevancia, unos de contenido más bien conceptual y otros de significación predominantemente práctica.

La experiencia y la realidad actual de América Latina constituyen una base propicia para un análisis de esa naturaleza, y a la vez lo reclama con especial urgencia.

Y esto por el contraste evidente que exhibe entre unos requerimientos cada vez más perentorios de respuesta a problemas agobiantes de la realidad latinoamericana, y la ineficacia que frente a ellos vienen mostrando la concepción y los instrumentos tradicionales de la política económica. Cuestión que no cabe atribuir a una asimilación insuficiente de los conceptos teóricos o a falta de habilidad en el manejo de los instrumentos. Porque, después de todo, en la mayoría de los países latinoamericanos se han acumulado promociones sucesivas de profesionales con formación sistemática en esos cuerpos teóricos, capaces de manejar no sólo las concepciones esenciales, sino también las sutilezas, llevadas hasta sus extremos de refinamiento; y porque han contado además con la inspiración y el asesoramiento de los técnicos más calificados de organismos internacionales o centros académicos de prestigio de los grandes países capitalistas.

Como cuenta también, para apoyar análisis encaminados en esa dirección, el hecho de que —aún si se considerara sólo la evolución económica reciente— en la diversidad de países y momentos se han puesto en práctica los más variados programas de política económica y, por lo tanto, ha existido la oportunidad de evaluarlos en sus distintas dimensiones: en el grado de correspondencia entre su respaldo teórico y la realidad a que se aplican; en la viabilidad de su realización, en tanto actúan en un medio caracterizado por contradicciones de intereses, fuerzas y conflictos sociales; respecto a la compatibilidad entre los objetivos que se han propuesto y las consecuencias económicas y sociales de la consecución de dichos propósitos; los instrumentos a que se ha apelado y la eficacia que han demostrado en su aplicación concreta; una evaluación en definitiva, de la medida en que los resultados han correspondido a los proyectos y en que éstos representaban efectivamente una respuesta apropiada a los problemas económicos que los inspiraron.

Con la referencia de esa riqueza y variedad de experiencias, nos proponemos discutir, en el plano más amplio, algunos de los elementos cen-

trales de la sustentación teórica de las políticas económicas convencionales, y el entendimiento conceptual que se deriva de ellos sobre el capitalismo dependiente latinoamericano. Es decir, el grado efectivo de correspondencia entre todo un cuerpo de interpretación a partir del cual se definen objetivos, modelos e instrumentos de política económica, y la realidad económica específica en que se pretende aplicarlos.

Partimos de que al menos una proporción considerable de los enfoques que inspiran las políticas económicas convencionales, se sustentan en unos supuestos de organización no monopólica de los sistemas económicos nacionales, y que no incorporan suficientemente las consecuencias de su carácter dependiente. Anticipan, por lo tanto, unos criterios de “racionalidad” en las respuestas a las medidas de política económica, los que son acogidos como parámetros decisivos en los “modelos” correspondientes, que en los hechos no corresponden a la realidad particular del capitalismo dependiente latinoamericano.

Es de tales supuestos que, en muchos casos, se desprenden, por ejemplo, las previsiones sobre los efectos de la absorción del progreso técnico y su reflejo en la difusión de los beneficios, la distribución del ingreso, los precios, el empleo, los salarios, las tasas de ganancia; o las decisiones de “ahorro”, de consumo, de inversión, de asignación de recursos, de selección de escalas y técnicas productivas.

A este respecto, pensamos que se identifica en la experiencia latinoamericana un distanciamiento notorio entre esa base conceptual y el carácter específico de las estructuras y modos de funcionamiento que conforman los sistemas económicos nacionales.

a) En particular la condición de dependencia y su profundización creciente sitúa fuera de los ámbitos del propio sistema el origen de hechos y tendencias que tienen enormes repercusiones internas; impone unos criterios de decisión que toman en cuenta intereses y “datos” de un cuadro internacional más amplio; y representa en los hechos una transferencia de capacidades efectivas de decisión desde las autoridades públicas nacionales a los segmentos desnacionalizados de las economías internas. Con el agravante de que estos últimos han alcanzado una ponderación relativa muy alta, y que los patrones tradicionales de desarrollo han favorecido la configuración de una suerte de “dinámica de extranjerización” —en la que operan fuerzas acumulativas que imponen una desnacionalización cada vez más extendida— y que termina por limitar el ámbito de eficacia de las políticas económicas nacionales.

b) De otra parte, hay que reconocer también en la caracterización

actual del capitalismo dependiente latinoamericano el grado extraordinariamente alto de concentración monopólica alcanzado, no sólo en sus aspectos cuantitativos directos sino en las bases de poder económico indirecto, lo que coloca a los núcleos monopólicos en posiciones de dominio en el conjunto del sistema, situados en las actividades más dinámicas y en condición de comandar de hecho lo esencial de su funcionamiento. Y no sólo como rasgo estructural estático, sino además como expresión de su dinámica, de una “dinámica de concentración”, que pone en marcha interrelaciones y fuerzas que se alimentan en forma recíproca en la dirección de ahondar cada vez más ese carácter concentrador. Lo anterior tiene serias implicaciones sobre la política económica, en tanto el diseño de ésta, los instrumentos que selecciona y su misma eficacia dependen en gran medida de que no reconozca esa realidad de concentración monopólica y las consecuencias que de ella derivan, proyectándose en los más variados planos sobre los que la política económica se propone influir.

c) Esas mismas dinámicas de concentración y extranjerización contienen los elementos que a su vez contribuyen a configurar la “dinámica de desigualdad”, que se articula, por lo tanto, estrechamente con aquellas en mutuas influencias y relaciones. Los altos grados de concentración del ingreso constituyen un rasgo inherente al capitalismo dependiente latinoamericano, en correspondencia con un patrón de acumulación que tiende a basarse más en la sobrexplotación del trabajo, lo que —dadas las condiciones particulares en que se produce la penetración del progreso técnico— repercute sobre el empleo, la conformación de los mercados y la estructuración de la capacidad productiva. Es a ese conjunto de fuerzas, que con persistencia empuja a la desigualdad, al que enfrenta la política económica en sus objetivos “compensadores” y redistributivos, condicionando su eficacia y limitando la potencialidad de sus alcances reales. Como lo enfrenta también en sus propósitos expansivos, situando a los problemas de realización como uno de los escollos centrales permanentes que se busca superar en la apelación a expedientes sucesivos de distinta naturaleza, y que adquiere en estas economías una significación distinta y una profundidad relativamente mayor a la que exhibieron en etapas similares las economías capitalistas más adelantadas.

d) La complejidad de los problemas que genera el funcionamiento de esas dinámicas se traducen en desafíos y en limitaciones permanentes a las políticas económicas que tienden a contrarrestar sus efectos. Más

aún cuando sus consecuencias se dejan sentir sobre la acumulación, y por lo tanto en la velocidad del crecimiento global. Lo que está de por medio resulta ser no sólo una cuestión de “propensiones a ahorrar e invertir”: es el propio funcionamiento del sistema en los marcos de los patrones tradicionales el que va imponiendo unos límites objetivos a la tasa de acumulación. Toda la evidencia muestra la falsedad de la imagen del “círculo vicioso de la pobreza”, según la cual el bajo nivel del ingreso medio y las presiones de consumos esenciales e impostergables comprimirían las posibilidades del “ahorro interno” a niveles necesaria y marcadamente insuficientes, para poner de manifiesto, en cambio, la conveniencia de una concentración del ingreso que habilitaría con holgura a determinadas capas sociales para sustentar altas tasas de ese “ahorro”, y la acumulación de excedentes en unos núcleos monopólicos que reunirían posibilidades de inversión muy grandes. Como tampoco pueden atribuirse las bajas tasas de acumulación sólo a “apetencias de consumo” y “efecto demostración”, sin desconocerlas como otras tantas expresiones de un proceso de extranjerización que se proyecta también a esos ámbitos. De ahí la necesidad, por el contrario, de acentuar la significación de factores objetivos que cumplen límites concretos a la acumulación y motivan tendencias al estancamiento; entre ellos, los términos en que se da la relación entre la demanda, la tasa de ganancia y las decisiones de reinversión, así como los obstáculos a la transformación del “ahorro” en inversión productiva y las relaciones entre la capacidad potencial de acumulación y la magnitud y diversidad de formas del consumo improductivo.

Con todo ello se quiere sugerir en definitiva, como un primer y más amplio elemento de referencia para una evaluación crítica de las políticas económicas convencionales, una confrontación necesaria entre las concepciones básicas que suelen sustentarlas, explícita o implícitamente, y la realidad del capitalismo dependiente en rasgos esenciales que pone de manifiesto la experiencia latinoamericana.

Un segundo plano, que deriva del anterior y más específico, se refiere al carácter global que asume por lo general la política económica en sus diversas expresiones, y las dificultades para articularla con eficacia a realidades económicas y sociales complejas.

Lo que buscamos es un cotejo entre las categorías, agrupación de los “agentes económicos” y definiciones usuales de la política económica convencional, y el valor relativo de su identificación en una realidad que

exhibe los grados de “heterogeneidad estructural” que por lo regular se reconocen en ella.

Para discutir también, de paso, el propio entendimiento de esa “heterogeneidad”: la insuficiencia de asimilarla tan sólo a unos “estratos de productividad” o “modernidad”, o a diferenciaciones sectoriales, o aún a la prevalencia de unas relaciones y formas pre-capitalistas o de capitalismo primitivo. Y destacar, por el contrario, la medida en que la percibimos determinada por la asimilación temprana, y por supuesto parcial, de rasgos muy adelantados del capitalismo contemporáneo, de modo que tienden a predominar rápida y “prematuramente” estratos caracterizados por las formas más avanzadas del capitalismo monopolista que se proyectan de modo profundo no sólo en el funcionamiento económico, sino en las caracterizaciones sociales y culturales de los sistemas.

La política económica latinoamericana no se desenvuelve en los marcos de unas sociedades y unas economías capitalistas simples, que se definen en unas cuantas categorías generales. La misma presencia simultánea de rasgos que corresponden a estadios tan variados de desarrollo capitalista acrecienta su complejidad —incluso más allá de la que se registra en sociedades capitalistas avanzadas— y en la que los elementos más adelantados suelen ejercer los roles dominantes, mientras los más retrasados siguen afectando a proporciones muy importantes de las poblaciones nacionales. De ahí la necesidad de redefinir desde este ángulo, caracterizaciones y categorías de análisis tradicionales en las interpretaciones convencionales del desarrollo latinoamericano y en las proposiciones consiguientes de políticas.

Así ocurre con la identificación gruesa que suele hacerse de los “entes objeto” de la política económica, insuficiente por su excesiva globalidad. Porque, por ejemplo, la categoría “empresarios”, o capitalistas, diferencia pronto en su interior fracciones de burguesía monopólica, de burguesía no monopólica y de capas burguesas medianas y pequeñas, cuyas contradicciones se agudizan rápidamente y configuran sus propias luchas por las posiciones hegemónicas. Los “trabajadores por cuenta propia” y capas artesanales conservan la representación de unas proporciones significativas de la población total, pero enfrentados a una declinación progresiva y sin alternativas ocupacionales suficientes. Las capas medias perciben su inestabilidad en una evolución que no es constante y lineal: expanden con velocidad su dimensión absoluta y relativa, en correspondencia con la modernización parcial y la extensión del aparato del Estado, y son incitadas a constituirse en un mercado “de masas”,

hasta que el predominio monopolístico las contiene y empobrece. La clase obrera propiamente dicha constituye una parte relativamente menor de la fuerza de trabajo, ante la persistencia de cuotas altas de población rural y la rápida expansión del empleo y el subempleo en los servicios; además, se diferencia en su interior según estratos de productividad y carácter de las empresas en que se ocupa.

Es la lógica de la acumulación capitalista, y no su insuficiencia, la que se expresa en esas diferenciaciones. Ante esa lógica se marca un contraste notorio entre la globalidad característica de las políticas económicas convencionales y los grados de mucho mayor complejidad en las estructuras económicas y sociales.

En tanto la sustentación conceptual de la política económica no representa una interpretación fiel de los términos del funcionamiento del capitalismo dependiente, es bien probable que conduzca a una disociación entre los objetivos que se propone y las causas últimas y reales de los problemas que motivan tales objetivos.

Es una tercer orden de consideraciones que resultan pertinentes.

Lo que quiere decirse con ello es que con frecuencia las acciones de política económica se definen en relación a las manifestaciones más visibles de los problemas que se propone encarar y no a los factores que están en su raíz. Por eso mismo acusan un carácter más bien “compensador”, de efectos limitados y transitorios, que de resolución duradera.

Una manifestación muy característica de lo anterior se encuentra en muchas de las orientaciones que han configurado las políticas encaminadas a corregir las desigualdades extremas en la distribución del ingreso; y otra, a propósito de las políticas antiinflacionarias.

Respecto a las primeras, ese carácter compensador es bien evidente, en tanto se les ha encauzado antes que todo hacia el desarrollo de los servicios sociales, a programas especiales para aliviar las situaciones de “extrema pobreza”, a proyectos como el de “desarrollo de la comunidad” y a diversas formas de subvención a los grupos sociales más desfavorecidos. Ha quedado más o menos implícito el concepto de que el crecimiento llevaría espontáneamente a una distribución más equitativa del ingreso y que entre tanto sólo se requerían medidas transitorias de atenuación a las desigualdades; la realidad ha mostrado, por el contrario, que el funcionamiento del sistema profundiza y reproduce la desigualdad, sin generar soluciones duraderas e incluso esterilizando con celeridad los primeros frutos de las políticas compensadoras.

Por su parte, las políticas antiinflacionarias se han definido en el plano de las expresiones finales del proceso: la expansión monetaria, el déficit fiscal, el desequilibrio externo, etcétera, con la transitoriedad y los costos que son bien conocidos. Si bien se ha esbozado un enfoque alternativo, a partir de lo que se identifica como “raíces estructurales” de la inflación, lo cierto es que ha quedado circunscrito al ámbito del “diagnóstico”, con una traducción muy escasa en términos de proposiciones específicas de política económica.

Es claro que en cuestiones como éstas, no se trata tan sólo del insuficiente entendimiento teórico-conceptual de tales procesos, sino de limitaciones políticas de carácter más general; pero en todo caso es ese el marco que sustenta, a veces con pretensiones y refinamientos técnicos extremos, los “modelos” de políticas económicas que se proponen convencionalmente.

A su vez, la heterogeneidad estructural y la complejidad social en los términos en que se les ha señalado, motivan un cuarto orden de consideraciones, que tienen especial relevancia en la práctica.

Se trata de cómo las demandas diferenciadas que se originan en esa diversidad de intereses sociales suelen conducir a un cuadro de dispersión en las distintas manifestaciones de la política económica, que no se armonizan en un esquema de conjunto y que incluso suponen búsqueda simultánea de resultados incompatibles o contradictorios.

No es un problema técnico: los modelos de política económica acostumbra ser bastante rigurosos en las formulaciones necesarias para asegurar la compatibilidad técnica de los objetivos que se proponen, o los grados en que puede atenderse a cada uno de ellos de modo que sean coherentes con los otros y a la luz de las restricciones que simboliza la incorporación de determinados parámetros decisivos. Pero por lo común tal “ejercicio compatibilizador”, constituido a la vez en base técnica de referencia para la adopción de las decisiones políticas consiguientes, suele manejar unos pocos objetivos centrales alternativos (por ejemplo, crecimiento y estabilidad; crecimiento y endeudamiento externo; crecimiento, empleo y redistribución progresiva del ingreso; etcétera). Las “demandas” son entretanto mucho más diferenciadas y se sitúan también en planos más particulares: medidas de liberalización o de protección, objetivos de expansión o de estabilización, incentivos fiscales o extensión de los servicios públicos, acciones de estímulo que operan a través de la tasa de ganancia o incremento de los salarios rea-

les, política de precios relativos que favorezcan la industrialización o el desarrollo agrícola y otras.

La decisión entre tales alternativas, es decir, la definición de una estrategia de política económica, tiene un indudable sentido de clase; pero no sólo en relación a las categorías más generales —los intereses del capital y los del trabajo— sino también respecto de los distintos estratos que se identifican al interior de cada una de ellas. Con lo cual terminan por representar algún grado de negociación y compromiso, que a su vez supone objetivos no siempre armonizables y hasta contradictorios. El rigor de los “modelos” se inclina ante los requerimientos políticos de la coyuntura, y quedan sentados ya desde ese nivel los elementos de incoherencia e incompatibilidad que se trasladan a las fases de aplicación práctica de la política económica.

Una observación “instantánea” de las múltiples expresiones prácticas de la política económica muestra por lo general un cuadro de enorme dispersión, en que se busca a la vez una variedad de propósitos, entre los que no se advierte siempre una coherencia en sus interrelaciones y sí, con mayor frecuencia, contradicciones e incompatibilidades. Esta cuestión no deriva sólo de factores técnicos —las dificultades de operar modelos que incorporen un número muy grande de objetivos— sino que es más que otra cosa el reflejo de una realidad social y de las variadas demandas que derivan de ella.

El propio aparato administrativo suele contribuir a esa dispersión y a la disociación de objetivos desde que la conducción y aplicación de la política económica, en sus distintas expresiones, dista mucho de canalizarse con un sentido de unidad y coherencia general. Las instituciones que se sitúan en las áreas financieras —ministerios de Hacienda, Bancos Centrales—, destacan más las políticas de equilibrios y estabilidad, mientras otras presionan por políticas más expansivas (por ejemplo, los ministerios de Obras Públicas, de Agricultura o Industria), y los mecanismos de coordinación central —oficinas u organismos de planificación— carecen de la fuerza administrativa necesaria para dirimir esas pugnas. Sea como reflejo de intereses determinados, o como defensa de las funciones que les corresponde, o hasta por la vocación de los cuadros administrativos responsables de cada área, la propia organización del sector público propicia, pues, esa dispersión de objetivos y líneas simultáneas de acción no compatibilizadas que con frecuencia exhibe la política económica en su práctica.

Los mismos factores se suman a otras circunstancias para explicar, en

gran medida, el carácter en exceso discontinuo que exhibe la política económica, sus cambios de orientación y sus virajes frecuentes.

No se trata siempre de que se modifiquen las condiciones propiamente económicas en que se desenvuelve, haciendo necesarias o aconsejables tales reorientaciones; a menudo, son los condicionamientos políticos los que las imponen. En el cuadro general de heterogeneidad y diferenciación de intereses, las inclinaciones que se le imprimen en determinada dirección suelen ser el resultado de la representación y presiones de los grupos de interés que buscan beneficiarse con ella, y están en aptitud de sustentarlas en tanto no se organiza la resistencia de otras capas sociales que resultan afectadas; pero en la medida en que éstas sienten el impacto y movilizan su propia capacidad de presión, se acrecientan las demandas de reorientaciones y revisiones más o menos sustantivas, y con frecuencia terminan por imponerlas.

Es claro que la discontinuidad resultante disminuye la eficacia de cualquier estrategia de política económica, en la medida en que no perdura su aplicación sistemática durante el tiempo necesario para que maduren los resultados que se buscan. El manejo de la política económica se convierte así en un escenario en que se desenvuelve la habilidad política para sortear los conflictos inmediatos, más que la perseverancia en un proyecto económico determinado.

Es posible encontrar una expresión extrema de esa discontinuidad en la alternación frecuente de políticas “expansivas” y “estabilizadoras”, asociadas a su vez —de modo general aunque no en términos estrictos— las primeras a concepciones “estructuralistas” o “desarrollistas” y las últimas o las concepciones “monetaristas”.

En sus expresiones más visibles, pronto se constata cómo las consecuencias de unas, en sus resultados prácticos, motivan la presencia de factores objetivos que inducen a adoptar las otras. Por ejemplo, las orientaciones expansivas con los efectos consecuentes sobre el gasto público, el crédito, la demanda y el endeudamiento exterior, enfrentan a corto plazo los escollos que derivan del funcionamiento esencial del sistema, acentuando los desequilibrios, las insuficiencias de ofertas sectoriales, el déficit exterior y las presiones inflacionarias; así, configuran un cuadro económico que obliga a encarar tales desequilibrios mediante un viraje en favor de medidas “estabilizadoras”. A su vez, éstas conducen de prisa a condiciones recesivas, afectan el poder de compra de amplios sectores de la población, motivan un aumento del desempleo y desatan presiones sociales que hacen insostenible el

esquema, revirtiéndolo de nuevo hacia medidas de reactivación y expansión.

Desde luego, no con el esquematismo aquí descrito. La disponibilidad relativa de recursos, la presencia más o menos holgada de capacidades productivas no utilizadas, los ritmos globales de crecimiento económico que vienen registrándose y, punto destacado, la capacidad de representación y negociación de los intereses afectados, son algunos entre muchos otros factores que condicionan las posibilidades de sostenimiento de una orientación determinada o la longitud de los “ciclos de alternación” que en todo caso han sido característicos de muchas experiencias nacionales latinoamericanas.

Aún más, esa identificación de factores directos que inducen a la alteración constituyen sólo parte del problema y quizá sólo la expresión más evidente de una cuestión más profunda. El verdadero problema está mucho más en cómo se sitúan en diversas coyunturas los intereses de capital monopolista: en unas circunstancias, reclaman el beneficio que le representan las políticas expansivas, en cuyo curso amplían su esfera de dominio; en otras, demandan medidas estabilizadoras que consoliden las nuevas posiciones alcanzadas; en las primeras, comparten en algún grado los frutos del crecimiento con estratos no monopólicos y a veces con aumentos de ingreso real de los trabajadores; mientras en las últimas contienen esos avances de los trabajadores, debilitan las posiciones de otras fracciones de la burguesía productora, y profundizan su dominación monopólica.

En consecuencia, es más bien formal la diferenciación, como alternativas contrapuestas, entre las políticas económicas de orientación “desarrollista” y “estabilizadora”. En efecto divergentes en la definición de sus objetivos a corto plazo, en sus políticas inmediatas y en los instrumentos que movilizan, en definitiva resultan complementarias en su función principal de afirmar —con modalidades diferentes y en momentos distintos— un mismo patrón monopólico de desarrollo. Unas y otras juegan sus papeles correspondientes, más complementarios que antagónicos, en la profundización de las dinámicas de concentración, extranjerización y desigualdad a que se ha hecho referencia.

Esa disociación entre la naturaleza aparente de determinadas manifestaciones de la política económica convencional y su verdadero carácter, que induce a confusiones sobre su real significación, se constata también en otros planos. Es el caso, para citar otra manifestación rele-

vante, de los atributos que se suponen a ciertos objetivos y su grado de correspondencia con los resultados efectivos.

Por ejemplo, la identificación de la industrialización sustitutiva con un grado mayor de independencia económica y política nacional, resulta ser —en tanto no se califique el carácter del proceso industrializador— equívoca. Es obvio que una estructura productiva más diversificada, con una ponderación mayor del sector industrial, podría entenderse de modo general como condición necesaria para un grado más alto de autonomía de los sistemas económicos nacionales. Pero en los hechos, las formas particulares asumidas por la industrialización latinoamericana han conducido a una profundización de la dependencia y a una vulnerabilidad mayor de las economías internas ante la dominación exterior y las vicisitudes del capitalismo internacional. Unas políticas económicas en verdad consecuentes con un objetivo de atenuación de la dependencia hubieran requerido no sólo enfoques y medidas más particularizados, capaces de asegurar unas estructuras industriales determinadas, unas orientaciones definidas en el tipo de producciones a promover, sino, en la base de todo el proyecto, la hegemonía de las relaciones sociales de propiedad. No es cualquier tipo de industrialización el que resulta coherente con ese objetivo, como lo demuestra en los hechos la experiencia latinoamericana.

Cabrían consideraciones parecidas a propósito de los objetivos de atracción de capitales extranjeros, presentes por lo general en los diseños de las políticas económicas convencionales. Nada asegura o siquiera busca sistemáticamente, el carácter de apoyo “transitorio” que se les atribuye y les sirve de justificación; en la realidad se han transformado en un requerimiento permanente y creciente, sustentando una dinámica de extranjerización y desnacionalización progresivas. Tampoco han desempeñado la supuesta función de “complemento” de los niveles de “ahorro nacional”, que incrementa en su misma cuantía el monto global de los recursos canalizados a la acumulación, sino un papel más bien *sustitutivo* de las posibilidades de la acumulación propia. Todavía más, desde otro ángulo: resultaría ser bien equívoco considerar la magnitud alcanzada por los flujos de capital extranjero como expresión de “éxito” de unas políticas económicas que se propusieron atraerlo, en tanto su penetración ha estado determinada mucho más por las necesidades propias de exportación de capital de los centros imperialistas que por las condiciones “atractivas” que se les haya ofrecido en los países dependientes.

Igual ocurre con la valoración indiscriminadamente positiva que se hace a propósito de los logros en el objetivo de propender a una creciente integración económica regional, apoyada en el hecho de la multiplicación del intercambio intrarregional latinoamericano. Apreciado de modo general, representa sin duda una línea de política susceptible de conducir a aportaciones significativas. Pero demanda también una calificación más rigurosa en cuanto a las modalidades específicas que asume el proceso integrador, la medida en que ha pasado a ser conducido y dominado por corporaciones transnacionales ajenas, quiénes han aprovechado sus beneficios inmediatos y qué representan en definitiva esos avances en la perspectiva de un desarrollo regional autónomo.

Y lo mismo cabría decir sobre los objetivos de diversificación de las exportaciones y de la generación de una corriente creciente de exportación de productos manufacturados. En algunos países se han alcanzado cifras importantes, sin que se hayan modificado cualitativamente con ello los problemas del "estrangulamiento exterior". Son también, a este respecto, las transnacionales las que se han beneficiado de modo más directo, y su operación ha acrecentado las corrientes de importación en tal medida que ha esterilizado con creces el efecto de las exportaciones adicionales.

En otro aspecto, la imagen de las empresas estatales como alternativa a la empresa extranjera y a los monopolios privados internos, supuestamente constituidas así en una expresión más "social" y progresiva de la política económica, merece reservas de parecida naturaleza. En los hechos, más que asumir una función sustitutiva o de competencia, la empresa estatal se orienta con frecuencia a ofrecer bases más propicias al desarrollo monopolístico y a la extranjerización; exime a éstos de la responsabilidad de crear la infraestructura necesaria, les suministra insumos básicos a precios o tarifas reducidas o subvencionadas, y se hace cargo de empresas o actividades que no ofrecen perspectivas de una tasa de ganancia bastante atractiva. Más que inducir un proceso de "socialización", la proliferación de empresas estatales cumple en esas condiciones la función de aproximar los sistemas económicos subdesarrollados y dependientes a los rasgos más típicos de un capitalismo monopolista de Estado.

Desde diversas ópticas se identifican así factores que vienen a cuestionar la idoneidad de las "estrategias" que implícita y explícitamente han sustentado las políticas económicas convencionales.

Tomadas en su conjunto, no han ofrecido una perspectiva de real viabilidad para asegurar una expansión persistente de los sistemas económicos y contrarrestar a la vez los efectos adversos que ha puesto de manifiesto su funcionamiento. De ahí que un cotejo de los hechos y tendencias más relevantes que registra su desenvolvimiento con las definiciones de política económica que lo acompañaron, revela una notoria ineficacia de las políticas económicas convencionales.

Ineficacia en un sentido global, y también a propósito de áreas o instrumentos particulares de la política económica, dado que el mismo funcionamiento de los sistemas genera condiciones ante las cuales sus resultados potenciales son cada vez menos significativos.

Una ilustración aleccionadora se encuentra en el significado que han tenido las políticas de servicios sociales como factor compensador de las "rigideces sociales" y la distribución muy concentrada del ingreso. La temporalidad de su eficacia respecto de tales funciones ha sido bien característica.

La extensión de los servicios de educación, por ejemplo, recorrió una etapa en la que, en efecto, cabía reconocerle un papel positivo como mecanismo de ascenso social y de acceso a oportunidades ocupacionales mejor remuneradas para quienes provenían de capas de población de ingresos inferiores. Al mismo tiempo, contribuía a aproximar las calificaciones requeridas por posiciones ocupacionales en actividades de tecnología más adelantadas. Pero la misma masificación de tales servicios, en el cuadro de economías que se expanden con relativa lentitud y sufren los efectos de la concentración y extranjerización, agotan aquellas funciones positivas: se alargan los ciclos educacionales; cubrirlos hasta sus niveles intermedios no representa ventajas sociales o económicas de relieve, y en definitiva la educación se convierte en un mecanismo de competencia del que se favorecen los estratos sociales que pueden permanecer en los sistemas escolares hasta los niveles más altos de calificación formal, al margen de que éstos sean necesarios o no para el desempeño en los empleos que se disputan.

Algo similar ha ocurrido con los servicios de salud. En tanto sus efectos han dependido de factores que se relacionan de modo directo con los servicios mismos, los resultados han sido notables y hasta espectaculares, según se aprecia en la erradicación de determinadas enfermedades o el mejoramiento de determinados índices de morbilidad y mortalidad. Pero tales avances se estancan una vez que los mejoramientos ulteriores pasan a depender más que nada de las con-

diciones generales de vida de la población, de sus niveles de alimentación, de la calidad de la vivienda y su medio ambiente inmediato; el problema excede entonces los marcos específicos de las acciones de salud y éstas dejan de exhibir los mismos grados de eficacia.

Ilustraciones como éstas sugieren en verdad un problema más general de eficacia de los instrumentos tradicionales de la política económica, que haría necesarias la revisión y adecuación permanentes de sus enfoques ante las condiciones distintas que emanan de la propia evolución económica. En la medida que no surgen otras vías sustitutivas, el resultado es un empobrecimiento paulatino de las posibilidades reales de la política económica, en contraste con una realidad social que por el contrario acrecienta y diversifica sus demandas.

Cuestiones como las que acaban de sugerirse no son en definitiva sino expresiones de un proceso profundo de declinación relativa de los poderes gubernamentales de decisión frente a poderes crecientes de determinados sectores "privados".

Entiéndase bien: no se trata de atribuir al Estado un carácter independiente o "neutral" respecto de los intereses de clase. Su naturaleza esencial de clase está fuera de duda; pero de ello no deriva una identificación mecánica de sus conductas en todo momento y circunstancia, con la expresión inmediata y directa de unos intereses determinados. Como se ha dicho, la misma heterogeneidad de las estructuras económicas y sociales le imponen unas funciones de negociación, armonización y legitimación, así como la necesidad de proteger en una perspectiva de más largo plazo los intereses fundamentales de las capas dominantes, a veces incluso en oposición a los que éstas esgrimen en sus demandas inmediatas. Y es respecto de estas contradicciones aparentes o transitorias que el "poder estatal" va resultando disminuido frente a un fortalecimiento de los "poderes privados". Dicho de otro modo, en el curso de la evolución del capitalismo dependiente, determinados intereses dominantes se habilitan de manera creciente para imponer de modo directo las condiciones económicas que los protegen y benefician, sin necesidad de hacerlo por intermedio de un aparato estatal y unas políticas económicas generales que en gran medida están también bajo su control, pero de modo indirecto y no total, en tanto no pueden escapar a las demandas y presiones de otras capas sociales.

En ese debilitamiento progresivo de la capacidad efectiva de acción estatal en el plano de la política económica, se reflejan con fuerza par-

ticular las consecuencias de los procesos de concentración y extranjerización que caracterizan la trayectoria del capitalismo dependiente latinoamericano.

La penetración extendida de las corporaciones transnacionales viene a comprometer de hecho buena parte de las bases mismas en que se definen y aplican las políticas económicas convencionales, y no sólo por su influencia indirecta. Los criterios en que esas empresas apoyan muchas de sus decisiones económicas —de inversión o reinversión, de precios y mercados, de niveles de producción, de las tecnologías que incorporan— tienen que ver mucho menos con las condiciones locales y las disposiciones de las políticas económicas nacionales, que con el cuadro de las condiciones internacionales en que operan y las conveniencias de su estrategia de desarrollo en el plano mundial y en una perspectiva de largo plazo. Dicho de otro modo, las medidas de política económica interna representan sólo un antecedente, y no siempre el más relevante, para las decisiones económicas que se toman en todo el sector de la economía interna que queda bajo el dominio directo o indirecto de las transnacionales.

El problema es aún más agudo a propósito de algunas expresiones particulares de la política económica. Por ejemplo, es conocido el hecho de que una proporción ya muy importante del comercio internacional en el interior del mundo capitalista, incluidas las relaciones entre los grandes centros y los países dependientes, se realiza entre la casa matriz y las filiales (o entre filiales) de una misma transnacional. Lo cual quiere decir que las corporaciones transnacionales pueden ejercer unos poderes de decisión directa respecto del monto, dirección y composición del comercio, difícilmente contrarrestables en el ejercicio nacional de las políticas económicas convencionales. El control de esas operaciones “internas” de las transnacionales en realidad queda muy limitado en sus posibilidades, de modo que una simple decisión de sobrevalorar unas operaciones de importación o de subvalorar otras de exportación, que para la empresa transnacional no representa más que unos registros contables, puede tener unos efectos prácticos mucho mayores que, por ejemplo, una disposición oficial de regulación de las remesas de ganancias.

Consecuencias similares derivan del proceso de concentración y centralización del capital, de la fusión del capital industrial y el capital financiero. No sólo por el peso creciente que ejercen los grupos de concentración monopólica en las decisiones generales, o por su capaci-

dad de resolver sobre los precios o sobre las inversiones desde que llegan a controlar el grueso de los excedentes generales en el sistema económico nacional; también, porque suponen el desarrollo de mecanismos e instrumentos, o de relaciones, que escapan al control y a la decisión de las políticas públicas. Ilustraciones elocuentes de ello se encuentran, por ejemplo, en el funcionamiento del aparato financiero. La integración del sistema bancario privado con los monopolios industriales hace ilusoria la aplicabilidad efectiva a éstos de medidas oficiales de contención o regulación del crédito: a lo más alcanzarán a los sectores no monopolizados, como elemento residual una vez que los intereses monopólicos han cubierto a plenitud sus requerimientos crediticios, con lo cual se favorece además el proceso general de centralización del capital. En otros casos, se establecen por vía directa nuevas entidades de financiamiento, las “financieras privadas”, que van cubriendo cuotas importantes y crecientes de todo el proceso de intermediación financiera del sistema, a lo que se agregan los flujos financieros internacionales regulados desde el exterior. De ese modo, las autoridades monetarias y financieras nacionales —los Bancos Centrales y sus facultades sobre el sistema bancario tradicional—, responsables formalmente de las políticas económicas en esas áreas, ven cada vez más circunscrito su ámbito real de acción a sólo una parte del sistema financiero global, y aún allí con capacidades efectivas de decisión también disminuidas.

El propio “mercado de capitales”, cuyo funcionamiento eficaz suele destacarse como propósito e instrumento importanté de la política económica, termina cumpliendo funciones muy distintas a la imagen idealizada que se le atribuye. Lejos de constituirse en punto de confluencia de “ahorradores” que ponen a disposición sus recursos financieros, retribuidos con “tasas razonables de remuneración” y de quienes están en condiciones de transformarlos en inversiones reales que proporcionarán la tasa de ganancia correspondiente, se transforma en otro mecanismo eficaz de apropiación de ingresos y de fortalecimiento del capital monopolista.

El solo enunciado de un recuento como el sugerido, muestra hasta dónde es profunda la crisis que exhiben las políticas económicas convencionales, y la tarea de revisión crítica que se abre a partir de su reconocimiento. Tarea, a la vez, de contenido teórico, de confrontación con una realidad específica y de enorme significación política; y por

lo mismo, propensa a que se le desvirtúe o soslaye, buscando refugios más fáciles o menos comprometedores.

Así ocurre, ahora mismo, con lo que se ha llamado la “resurrección de Chicago”, sustentada en el plano académico por Milton Friedman y en el de la acción práctica por el ejercicio implacable del poder que ha llegado a tener el Fondo Monetario Internacional; constituidos en símbolos, el primero, de las políticas económicas del fascismo latinoamericano, y el segundo, de las relaciones neocoloniales de dependencia y dominación exterior. Con el doble engaño que involucran. Porque no basta constatar el fracaso de unas políticas desarrollistas para que se reivindique la validez teórica de la tasa de interés, del tipo de cambio fluctuante y de las leyes del mercado como las palancas decisivas de la acumulación, de la superación del desequilibrio externo y de la asignación óptima de recursos que conducen al máximo de crecimiento económico y a la mejor distribución de sus frutos. Y porque sus preconizadores más calificados no ignoran los intereses a que en definitiva sirven y que después de las experiencias acumuladas ya no se encubren tan fácil bajo el manto de los tecnicismos y refinamientos pseudocientíficos.

Desafortunadamente, lo que está en juego es mucho más que la desautorización por los hechos de unas elaboraciones intelectuales y la pérdida de prestigio o la descalificación moral de quienes las gestaron o las impulsaron en su aplicación práctica. Con ello no se atenúan para nada sus consecuencias sobre los destinos nacionales de nuestros países y las condiciones generales de vida de nuestras poblaciones. Sobre todo cuando a partir del agotamiento de unas concepciones se abren paso o reviven otras que buscan legitimar formas extremas de dominación exterior y de explotación interior, al amparo de la fuerza de regímenes políticos caracterizadamente represivos.

De ahí la urgencia de respuestas alternativas. En los términos de las grandes opciones políticas, pero también en el plano más específico de su significado en relación con realidades concretas como las nuestras, con la herencia que reciben del recorrido histórico y con los rasgos peculiares que asumen los problemas actuales.