

POLITICA ECONOMICA Y ECONOMIA POLITICA

Pedro Vuskovic

LA URGENCIA DE UN ESFUERZO CRITICO

1. El violento giro de sello regresivo que han venido exhibiendo las tendencias económicas, sociales y políticas en América Latina, se expresa con particular crudeza en el plano de las políticas económicas que se han hecho predominantes en muchos de nuestros países.

El Fondo Monetario Internacional se ha instituido en rector implacable de ese proceso, complementado con la inspiración y asesoramiento que ofrecen portadores de una concepción económica, supuestamente técnica, que se asocian de modo general al nombre de Milton Friedman.

Al amparo de tales concepciones, viene favoreciéndose una rápida desnacionalización de las economías latinoamericanas, acelerados procesos de concentración monopólica interna, descenso en los salarios reales y modificaciones fuertemente regresivas en la distribución del ingreso, así como aumentos de la desocupación y el subempleo. En sus versiones extremas, la aplicación de tales políticas ha llevado en tiempos muy cortos a deterioros dramáticos de los niveles de vida de grandes masas

de población; y tienen que sustentarse en regímenes políticos de fuerza, caracterizadamente represivos, como condición para contener la reacción social que motivan sus consecuencias.

2. En ese cuadro de realidades, se hace insostenible el hermetismo tecnocrático que ha rodeado las cuestiones referentes a la política económica.

Más que en muchas otras áreas de las ciencias sociales, se ha reconocido implícita y erróneamente a la política económica un carácter esencialmente técnico e instrumental, accesible sólo a quienes han logrado en el curso de su formación profesional la capacidad de entendimiento de las expresiones matemáticas de los "modelos" en que supuestamente se apoya, la simbología mágica del "dinero" o la abstracción de las "ecuaciones" de comportamiento. El debate público ha debido rehuir así la discusión o denuncia de la concepción misma de determinada política económica, para centrarse sólo en sus consecuencias visibles; y para caracterizar en éstas el éxito o el fracaso de una política económica —o de un "equipo económico"—, independientemente de lo que sea su eficacia encubierta en relación a sus verdaderos objetivos.

Actitud más fácil de sostener en tanto tales políticas económicas se han desenvuelto en los marcos de unos sistemas económicos en expansión y de unos patrones de desarrollo capaces de diseminar en algún grado los frutos del crecimiento. Pero mucho más difícil cuando, como ocurre de modo general en la etapa actual del desarrollo latinoamericano, se enfrentan situaciones de crisis, se agotan aquellas potencialidades de crecimiento, la expansión se convierte en tendencias depresivas o al estancamiento, y se redefinen fundamentalmente los patrones tradicionales de desarrollo. Porque es entonces cuando se hace ostensible para todo el mundo la falacia de la supuesta "neutralidad técnica" de la política económica, y se devela nítidamente la correspondencia entre cada una de sus concepciones y los intereses particulares, de dentro y de fuera, a que en definitiva responden.

3. Hay que reconocer la cuota de responsabilidad que cabe,

en esa preservación de privilegio tecnocrático que ha rodeado a las discusiones sobre política económica, a quienes buscan profundizar en el análisis científico de la realidad latinoamericana desde posiciones no comprometidas con los intereses dominantes.

Volcados sus mayores empeños al “diagnóstico” y la denuncia del sistema vigente y sus limitaciones, la política económica ha estado lejos de constituir para ellos un campo de preocupación destacada. Se la identifica implícitamente como un área de atención principal para quienes están interesados más que nada en “administrar el sistema”, y no para los que están convencidos de la necesidad de cambiarlo.

De ahí las insuficiencias del esfuerzo crítico, y la diversidad de aspectos en que se expresan esas insuficiencias.

Sin embargo, es precisamente en el plano de la política económica y de las decisiones concretas en que se traduce, donde más directamente se entrelaza “lo económico” con los aspectos sociales y políticos; y donde más abiertamente se identifica la fuerza de los intereses objetivos, por encima de los enunciados ilusorios o demagógicos, de los encubrimientos ideológicos o las mistificaciones técnicas.

4. En ausencia del esfuerzo crítico necesario, se sostienen con aceptación generalizada incluso las propias definiciones de la política económica, expresadas de modo general como el ejercicio de las facultades de un poder público —el “ente sujeto”— para condicionar la conducta de los agentes económicos —los “entes objeto”: empresas, consumidores, asociaciones— en función de determinados fines u objetivos (estabilidad, crecimiento, distribución). Con lo cual, se está aceptando nada menos que una concepción idealista del Estado, como colocado por encima de las clases sociales y sus intereses contrapuestos; se están suponiendo conductas puramente pasivas de los “entes objeto”, e ignorando los condicionamientos políticos de todo orden que en definitiva se imponen sobre las definiciones de política económica. Y no sólo los condicionantes internos, también los externos, de los que las llamadas “políticas de de-

sestabilización” no son más que expresión ocasional y extrema de una intervención extranjera permanente.

Como son también esas mismas insuficiencias del esfuerzo crítico las que explican que en la formación profesional de los economistas latinoamericanos, las materias de política económica con frecuencia sigan siendo tratadas como construcciones lógicas que se desprenden de unos “supuestos” que no se confrontan con la realidad específica en que se vive, para desembocar en un arsenal de instrumentos —monetarios, fiscales, cambiarios— cuya manipulación estaría aparentemente guiada por criterios estrictamente técnicos. Y que en esa formación no esté igualmente presente la preocupación por el contenido esencial de clase y por todos aquellos condicionamientos fundamentales de la política económica; es decir, no está presente *la economía política de la política económica*.

5. Entretanto, en el curso de apenas poco más de una década se ha desmoronado la imagen, que animó a muchos dirigentes latinoamericanos, de que se disponía de una política general de desarrollo y unas políticas económicas correspondientes a áreas específicas, que supuestamente constituían respuestas idóneas a los problemas internos de las naciones de América Latina y a los que derivaban de sus relaciones con la economía mundial. Para ellos, a la sensación de seguridad y confianza ha seguido en corto tiempo una de perplejidad y desazón.

Cuestión que no importaría mucho si sus efectos se limitaran a la desautorización por los hechos de unas elaboraciones intelectuales y a la pérdida de prestigio de quienes las gestaron o preconizaron; pero ocurre que con ello no se atenuarían para nada sus consecuencias sobre los destinos nacionales de nuestros países y las condiciones generales de vida de nuestras poblaciones. Más aún cuando a partir del agotamiento de aquellas concepciones se abren paso otras que procuran legitimar formas extremas de dominación exterior y de explotación interior, al amparo de la fuerza de regímenes políticos represivos.

Y que surgen, además, como respuesta a requerimientos muy vitales del capitalismo internacional contemporáneo. En

una etapa en que éste busca redefinir sustantivamente sus patrones de acumulación en procesos muy rápidos de internacionalización del capital y la producción —con el instrumento dominante de las grandes corporaciones transnacionales—, de “redespliegue” industrial en los marcos de una nueva división internacional del trabajo, y de superexplotación directa del trabajo asalariado en los países menos desarrollados. Cuando se definen nuevos esquemas de alianza entre esos intereses externos y capas de las clases dominantes internas; se busca reconvertir estas economías en economías exportadoras con la sustentación de su mano de obra “barata”; y las modalidades del Estado “cooptador”, propio de la industrialización que procuraba descansar en la expansión de los mercados internos, cede lugar a las modalidades del Estado “autoritario”, capaz de asegurar los nuevos términos de la articulación subordinada a las grandes potencias del capitalismo mundial.

En ese cuadro se redefinen profundamente las políticas económicas, en la significación de sus condicionamientos externos y en su contenido propio. Caducan unas expresiones de las políticas económicas del pasado, aun del pasado reciente; y se reaniman otras, pero readecuadas en sus propósitos a los requerimientos del presente.

6. Inútil añorar a las que en otros momentos parecieron representar posiciones más progresistas, particularmente aquéllas en que se expresaron las concepciones “desarrollistas”. No sólo porque carecen de viabilidad en las nuevas condiciones del presente, sino también porque no obstante sus objetivos aparentes de mayor independencia económica y proyección social, esas concepciones del desarrollismo contribuyeron en definitiva, no menos que las “monetaristas”, a gestar y desarrollar las condiciones que desembocan en la situación actual.

La revisión crítica de esas experiencias pretéritas se constituye así en antecedente valioso para un mejor entendimiento de lo que ocurre hoy día, cuando perduran todavía muchos mitos generados entonces y continúan sosteniéndose fundamentos “teóricos” que no resistieron en modo alguno la prueba de la práctica.

Y no de una práctica ocasional o parcial. Porque en la evolución de América Latina en las últimas décadas se han puesto en práctica, en la diversidad de países y momentos, los más variados programas de política económica. Ha habido por lo tanto la oportunidad de evaluarlos en sus distintas dimensiones: el grado de correspondencia entre su respaldo técnico y la realidad a que se aplican; la viabilidad de su realización, en un medio caracterizado por contradicciones de intereses, fuerzas y conflictos sociales; el grado de compatibilidad de los objetivos que se han propuesto, o los costos económicos y sociales que supone el logro de sus propósitos; la medida en que los resultados han correspondido a los programas, y en que éstos representaban efectivamente respuestas idóneas a los problemas que los motivaron.

LA PRETENSION TECNOCRÁTICA DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS CONVENCIONALES

7. Una de las conclusiones más sobresalientes que deriva del recorrido de esas experiencias, y que viene a cuestionar en su base muchas de las concepciones “convencionales” de la política económica, tiene que ver con la no correspondencia entre todo un cuerpo de interpretación teórica a partir del cual se definen objetivos, modelos e instrumentos de política económica, y la realidad objetiva a que se aplican.

Las construcciones teóricas que caracterizan ese proceso de definiciones aún bajo términos del máximo rigor en el análisis deductivo, incorporan sucesivos “supuestos”, que se constituyen a su vez en la base para las elaboraciones siguientes. Tales supuestos representan, unas veces, la expresión de valores ideológicos, reflejo del carácter esencialmente apologético de la teoría económica burguesa; y otros, los requerimientos prácticos de “simplificación”, sin los cuales los “modelos” resultarían excesivamente complejos, independientemente de la medida en que van apartándose así de la realidad.

En particular, buena parte de toda esa elaboración teórica arranca de un supuesto básico —para ponerlo en los términos

más generales— de funcionamiento del sistema económico en condiciones de “libre competencia”, en cuyo marco se resolverían los problemas de acumulación y distribución, de asignación del excedente, de consumo, del nivel y sistema de precios, etc. Se ignoran, o al menos terminan por no considerarse debidamente, las consecuencias de los altos grados de organización monopólica y las rápidas tendencias de oligopolización que caracterizan a los sistemas económicos latinoamericanos.

Los mismos factores explican los rasgos de “globalidad”, de renuencia a la diferenciación y particularización, que exhiben las políticas económicas convencionales, desde sus conceptos y las categorías de análisis que incorporan hasta los instrumentos que seleccionan. Y que contrastan con la complejidad creciente de las estructuras económicas y sociales: muy distantes de los niveles y estructuras de los países capitalistas industrializados, pero adelantados relativamente en su desarrollo industrial, en la “modernización” de segmentos de sus estructuras productivas y en la asimilación por determinadas capas sociales de las formas de vida de las sociedades capitalistas más avanzadas, los sistemas económicos latinoamericanos comparten los problemas del subdesarrollo y los que derivan de su relativa complejidad en la diversificación estructural. Lo cual determina la presencia de una amplia gama de intereses diferenciados, y por tanto demandas y reacciones muy diferentes de distintos estratos sociales frente al contenido y la aplicación de la política económica; a lo que se superpone la condición de dependencia, con la alta ponderación que hay que reconocer a las variables externas y las restricciones que involucran en la capacidad de diseño y conducción autónomas de la política económica.

8. Ha sido manifiesta la incapacidad de la política económica —insuperable además en los marcos en que ha debido desenvolverse— para responder a las demandas distintas o contrapuestas que surgen de esas heterogeneidades estructurales. La propia identificación de los “entes objeto” no se satisface para fines prácticos en las categorías globales que suelen definirse.

Son claras, por ejemplo, las presiones contrapuestas que se ejercen desde distintos estratos del "sector empresarial". Las grandes empresas monopólicas, de fuerte integración vertical y horizontal y alta capacidad de dominio de los mercados, esperan más que nada el sostenimiento de condiciones generales de "libre funcionamiento del sistema", sin perjuicio de que reclamen la acción pública para que se las provea de la infraestructura básica que facilita su expansión; y en tanto estén articuladas con intereses extranjeros, demandarán igualmente el máximo de "liberalización" en las políticas cambiarias, de comercio exterior y de flujos de fondos. Otros estratos, sin el mismo poder monopólico, de dimensiones menores en el tamaño de las empresas y en condiciones desventajosas de productividad, buscan por su parte políticas de apoyo más activo, de reserva protegida de los mercados internos, de acción pública en materias de financiamiento y tecnología, etc. Y las múltiples unidades menores de producción y comercio expresan sus demandas contradictorias: de un lado, el rechazo a políticas activas y controles estatales que repriman o limiten la impunidad del ejercicio de acciones a través de las cuales buscan su supervivencia (prácticas especulativas, evasiones tributarias, incumplimiento de los derechos de los trabajadores); de otro, la presión por políticas que las protejan ante el proceso de creciente monopolización mediante medidas discriminatorias en su favor de franquicias especiales, de acceso al crédito, de exenciones tributarias, etc.

El sector de trabajadores, igualmente, dista mucho de constituir en su interior un conglomerado homogéneo y de intereses coincidentes. En los estratos más "modernos" de la economía, se conforma una capa asalariada de grandes concentraciones, ocupada en actividades de alta productividad que le permite acceder a niveles de salarios también relativamente más altos, y con un poder de negociación que lo lleva a privilegiar más la defensa del mecanismo de negociación colectiva directa que las disposiciones oficiales sobre salarios y condiciones de trabajo. Estas últimas, en cambio, resultan decisivas para los trabajadores ocupados en unidades productivas de tamaño menor, sin la misma fuerza negociadora, ya se trate de los salarios o de la ex-

tensión de servicios de seguridad social y otros que protejan su ingreso real. . . Y están las situaciones extremas del creciente contingente de población "marginal", sin acceso a ocupaciones estables, a la que no alcanzan las medidas directas de regulación o defensa de las remuneraciones, y cuya suerte a largo plazo está ligada más que nada a las políticas de empleo, en tanto sus demandas inmediatas se orientan a la resolución de su situación de vivienda y al acceso a los servicios públicos básicos.

Consideraciones que habría que complementar todavía con otros "cortes" que acrecientan la diferenciación de las demandas sociales que se ejercen sobre la política económica: entre la vida rural y la vida urbana, el sector agrícola y los otros sectores de actividad (incluidos sus precios relativos), o los desequilibrios del desarrollo regional.

9. Esas demandas diferenciadas de estratos distintos —en que a las contradicciones fundamentales de clase se agregan los elementos de mayor o menor proximidad a intereses extranjeros, de posición de la empresa correspondiente en el cuadro general de concentración monopólica, del grado de estabilidad en trabajo, de la productividad relativa de la actividad o empresa a que se tiene acceso— tienen poco que ver con el nivel de abstracción con que se definen las categorías de trabajo en las bases conceptuales de la política económica convencional. Mucho menos cuando, como ocurre con frecuencia, en las elaboraciones teóricas que la sustentan quedan al menos implícitos unos supuestos de "comunidad de intereses" —un pretendido interés superior— en que se busca oscurecer contradicciones y diferenciaciones que en cambio son las decisivas en el plano de la acción política.

Es verdad que ni el texto más ortodoxo de política económica dejará de reconocer que su ámbito excede en mucho el campo estrecho de "lo económico", y que necesariamente se sitúa en un terreno llamado a integrar los aspectos políticos, sociales, jurídicos y económicos, valores, conveniencias e ideologías; a combinar motivaciones individuales y colectivas de variada naturaleza; a buscar la atenuación de sus efectos sobre los sectores que afecta mediante la negociación y la armonización

aparente. Pero con ello ocurre lo que con los “supuestos” de sus elaboraciones teóricas: reconocido declarativamente el hecho, termina por dejarlo de lado en la formulación tecnocrática de las proposiciones finales; y en última instancia, es la imposición por la fuerza de unos intereses sobre otros, dependiendo de los condicionamientos políticos de la coyuntura.

Condicionamientos que, considerados desde otro ángulo, no tienen en la realidad una ponderación estable. Por lo general, su incidencia es menor en etapas expansivas, cuando al acceso siquiera a una fracción de los beneficios y frutos adicionales puede importar más que las cuotas relativas de participación en ellos; y mucho mayor en etapas de depresión o estancamiento, o en presencia de procesos inflacionarios, cuando se expresan con más fuerza los conflictos, encaminados a defender cuando menos las participaciones absolutas vigentes. Como dependen también de las situaciones propiamente políticas: en períodos de relativa “estabilidad” del sistema, las conductas tienden a aproximarse más a respuestas previsibles de “racionalidad” económicas (las “ecuaciones de comportamiento” de los modelos); pero en períodos de inestabilidad, de transformaciones del sistema, o de incertidumbres sobre los términos de resolución de las luchas por el poder político, la política económica se transforma en un escenario más de esa lucha, y las conductas económicas responden más a la posición que se asuma en ella que a criterios de racionalidad económica “pura”.

10. El reconocimiento de hechos como éstos tiene que ver no sólo con la eficacia previsible de la política económica, sino que viene a cuestionar la concepción misma de los “entes objeto” como receptores pasivos de disposiciones oficiales, con unos grados variables de acatamiento de los que dependería aquella eficacia. En la realidad, tienen y adquieren concientemente unas capacidades de acción económica autónoma, que los habilita para tomar iniciativa y para definir e imponer —por así decirlo— sus propias políticas económicas.

La concentración monopólica u oligopólica del capital, así como el entrelazamiento cada vez mayor de intereses empresariales situados en las diversas esferas de actividad económica, entrega a las grandes empresas privadas un amplio poder de decisión en variados campos capaces de afectar al sistema en su conjunto, no sólo como respuesta a decisiones oficiales sino también a partir de iniciativas propias; en el proceso general de acumulación y la conformación de la capacidad productiva, en los precios, las selecciones tecnológicas, el comercio exterior, las localizaciones y las regulaciones de los niveles de producción.

Por su parte, la penetración y el poder crecientes de las grandes corporaciones transnacionales refuerzan esa habilitación de los supuestos "entes objeto" de la política económica para transformarse en los hechos, ellos mismos, en "entes sujeto" de singular importancia. Basta recordar como ilustración la proporción del comercio mundial ya significativamente alta a que alcanzan las operaciones que se efectúan al interior de la casa matriz y las filiales de una misma transnacional. A lo que se agregan sus posiciones de poder e influencia suficientemente altas como para forzar adecuaciones de la política económica de los países en que se instalan en función de sus objetivos globales en la escala del capitalismo mundial.

Otras formas de condicionamientos externos de las políticas económicas nacionales vienen cobrando igualmente importancia decisiva. Los niveles de endeudamiento exterior a que se ha alcanzado y la necesidad de apelar permanentemente a nuevos recursos de financiamiento externo, enfrentan frecuentemente la condición de que se adopten determinadas decisiones de política económica interna, impuestas por gobiernos extranjeros u organismos internacionales dependientes de aquéllos. Su expresión más flagrante es la actividad del Fondo Monetario Internacional, en las operaciones del "stand-by" y otras, cuando se impone una concepción total de política económica; o la del Banco Mundial y otros organismos financieros como el Banco Interamericano de Desarrollo, que definen en los hechos unas políticas de desarrollo desde su propia perspectiva y en función de los intereses ajenos que representan.

11. Frente a esa variedad de fuerzas y poderes con capacidad de decisión autónoma en áreas que se las supone privativas de la política económica oficial, están las debilidades propias de los mecanismos responsables de éstas.

Es fácil advertir hasta qué punto el concepto de un "gobierno central" como fuente única y homogénea de tales decisiones, supone una organización y una eficacia administrativas que quedan muy lejos de los hechos. Es más: en muchos de nuestros países ni siquiera se identifica una instancia de responsabilidad centralizada por la conducción del conjunto de la política económica, como no sea —en términos más bien formales— a nivel del Presidente de la República. Los propios ministerios o secretarías de Estado suelen tener radios de autonomía relativamente amplios, y éstos son aún mayores respecto de organismos descentralizados como los bancos centrales o entidades de fomento y las mismas empresas estatales; a lo cual se agregan las autonomías relativas de los gobiernos regionales o locales, desde un nivel provincial o estadual hasta los municipios.

Es frecuente que se perfilen actitudes notoriamente diferenciadas respecto de los objetivos prioritarios y el contenido esencial de la política económica en esa variedad de componentes del sector público. Entre otras cosas, según se coloquen sus responsabilidades respectivas más próximas a la esfera financiera o a los factores reales del sistema económico: los primeros realzando más los aspectos relativos a la estabilidad, con conductas más cautelosas y restrictivas; los segundos, jerarquizando más los problemas del crecimiento, con proposiciones más expansivas.

Ni siquiera se trata sólo de la eficacia de la organización administrativa. Más decisivo resulta ser el hecho de que este "ente sujeto" de la política económica no es un árbitro neutral, que se coloque por encima de las diferenciaciones y conflictos de intereses sociales. En su naturaleza esencial, es la expresión de dominación y poder de unas clases y estratos determinados, sin que aún así ello asegure su homogeneidad absoluta más allá de los rasgos fundamentales que definen el sistema, en tanto no puede desconocer del todo las demandas que emergen des-

de otros grupos sociales. Estos últimos suelen estar representados también en otras instancias de decisión (por ejemplo, los parlamentos) o expresarse a través de determinados funcionarios de alta jerarquía, o tener la posibilidad de participar en las negociaciones en que se define la constitución de los equipos administrativos dirigentes.

La propia burocracia administrativa tiene sus intereses particulares y queda colocada en la posición simultánea de "ente sujeto" de la política económica (en tanto ejecuta las políticas que se deciden) y de "ente objeto" de la misma (en tanto la afectan, como individuos, las políticas de precios, de salarios, de servicios sociales, etc.) Y por lo tanto está en condiciones de favorecer o de obstaculizar el ritmo y la eficacia en la aplicación de las instrucciones que recibe; actitud que queda influída igualmente por consideraciones políticas más generales, especialmente si predominan en esa burocracia determinadas posiciones ideológicas.

Factores como los anotados explican, en parte, las incoherencias, insuficiente coordinación, cambios y rectificaciones, que suelen observarse en los enunciados de las políticas económicas oficiales. Y también la falta de correspondencia que suele registrarse entre las decisiones que se adoptan a nivel superior y la disposición a aplicarlas efectivamente por parte de los mecanismos (o personas) que se sitúan en los niveles de su aplicación concreta.

EL AGOTAMIENTO DE UNAS CONCEPCIONES TRADICIONALES

12. A menos que se tenga en cuenta un conjunto de consideraciones como las sugeridas, se corre el riesgo de quedar en el plano de la simple denuncia de los "fracasos" que vienen registrando los programas de política económica, de la "incapacidad" para armonizar en una política económica de conjunto los objetivos de estabilidad y de crecimiento, o de la "insuficiencia" de los instrumentos de que se hace uso y la relativa "ineficacia" que exhibe en su aplicación; dicho de modo más general, la "ausencia" de una política económica y de desarro-

llo, y las “frustraciones” de una alternación estéril de políticas desarrollistas y estabilizadoras.

Ciertamente, no podría referirse ese diagnóstico a una asimilación insuficiente de conceptos teóricos, o a falta de habilidad en el manejo de los instrumentos que privilegian sus concepciones. 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 proposiciones esenciales sino también las sutilezas llevadas a extremos de refinamiento y sofisticación; y que han contado además con la inspiración y el asesoramiento de los técnicos más calificados de organismos internacionales o centros académicos prestigiosos de los grandes países capitalistas.

Lo que fracasa hoy día en América Latina no es la política económica sino una concepción de política económica forjada como respuesta a requerimientos de unos patrones de acumulación y desarrollo que vienen perdiendo vigencia y son reemplazados progresivamente por nuevos esquemas.

13. La fase del subdesarrollo latinoamericano que se agota en las condiciones actuales, caracterizada en lo esencial por un esquema “industrializador sustitutivo”, buscaba elementos sociales “integradores” y requería de un Estado cooptador, crecientemente proteccionista, intervencionista y subsidiador. La política económica, en consecuencia, se desenvolvía en los marcos de unas alianzas de clases de relativa amplitud social, que procuraba transformaciones graduales de las estructuras económicas y sociales compatibles con una estrategia “participativa” y de extensión democrática. Representaba los propósitos de una gran negociación colectiva en escala nacional, orientada principalmente al replanteo de los términos tanto del carácter “independiente” del desarrollo como de la distribución del ingreso nacional y de los beneficios sociales.

En ese cuadro se definían los principales lineamientos de la política económica y sus campos de acción preferente, desde la aplicación de los instrumentos proteccionistas hasta la proclamación de las políticas de servicios sociales. Y se originaban

también sus contradicciones insalvables, en tanto se engendraban al interior de ese patrón de desarrollo las fuerzas contrapuestas que lo condicionaban y limitaban, expresadas en tendencias persistentes a la concentración, la extranjerización y la desigualdad.

Allí se identificaban las limitaciones de la política económica, correspondientes con la naturaleza esencial del patrón de acumulación y crecimiento en que se desenvolvía: el agotamiento sucesivo de los expedientes que le daba dinamismo temporal y la búsqueda de otros nuevos (por ejemplo, el paso del proteccionismo nacional a los esquemas de integración económica regional o subregional, o las políticas crediticias para el financiamiento del consumo); la creciente rigidez y la acumulación de problemas que amenazaban su continuidad, y los empeños por encontrar fórmulas de superación (por ejemplo, las proposiciones sobre planificación del desarrollo económico y social, o sobre los términos de la "cooperación económica internacional" bajo las formas que se simbolizaron en la Alianza para el Progreso); y la gestación incontenible de condiciones llamadas a cuestionar en su base esos mismos patrones esenciales, desbordando las capacidades de neutralización o compensación accesibles a la política económica como tal.

14. Ilustraciones de ese fenómeno se encuentran en los más variados planos de la política económica tradicional.

Es el caso bien palpable de la transitoriedad de los efectos positivos que ha tenido la expansión de los servicios sociales públicos como instrumento para atenuar las tendencias a una disparidad creciente en la distribución del ingreso, abrir camino de resolución a los problemas de la "extrema pobreza" y oportunidades de ascenso social y económico a las capas más desfavorecidas de nuestras poblaciones. Por su condicionamiento general, los esfuerzos orientados al mejoramiento de la salud, tras rápidos avances iniciales, han encontrado sus límites en factores que se sitúan más allá de los alcances propios de los servicios de salud: en la subalimentación, en las condiciones de la vivienda; y las políticas educacionales, concebidas

como instrumento privilegiado de ascenso social, terminan por transformar a la educación en un mecanismo de competencia de calificaciones formales para acceder a unos puestos de trabajo cada vez relativamente más insuficientes y para los que esas calificaciones resultan ser con frecuencia excesivas. Entretanto, aumentan el tamaño y las proporciones de unas poblaciones "marginales", cuya carencia de trabajo estable cierra en los hechos su acceso efectivo al aprovechamiento de los extendidos servicios sociales públicos.

En las políticas financieras —para mencionar otra área bien distinta de la política económica— es notoria la presencia cada vez mayor de mecanismos financieros que no sólo se sitúan en posición de cierto grado de autonomía respecto de los bancos centrales, sino más allá del campo de acción de las autoridades monetarias: principalmente, las "financieras" privadas, frecuentemente de propiedad extranjera. Se limitan así los alcances y eficacia de la política monetaria general, no obstante constituir ésta una de las áreas más privilegiadas en las concepciones de la política económica convencional. A lo que se suman otros factores que acrecientan su limitación: la reguición de la tasa de interés tiene dudosa significación bajo condiciones inflacionarias agudas y persistentes; las medidas de encaje bancario no se muestran eficaces frente a una pronunciada concentración de recursos en unos pocos grandes bancos con exceso de liquidez al lado de muchos pequeños con escasos recursos y demandas superiores; las decisiones generales de restricción crediticia no siempre alcanzan a las empresas mayores, en tanto se ha venido tejiendo una estrecha interrelación entre ellas y las de intermediación financiera.

La incorporación paulatina de instrumentos "no convencionales" de política económica apenas ha atenuado ese debilitamiento relativo de los instrumentos más tradicionales. No obstante el sello progresivo, y hasta de cierta connotación "ideológica", que con frecuencia se ha buscado imprimir a la creación y desarrollo de empresas estatales, su influencia efectiva como mecanismo supuestamente rectificador de determinados rasgos del patrón general de crecimiento ha sido bien limitado. La "empresa pública" —ya sea en la provisión de infra-

estructura, en actividades directamente productivas o en la esfera financiera y de la distribución— por lo general no ha constituido en los hechos una alternativa neutralizadora a los procesos de monopolización y extranjerización; más bien, ha sido simple expresión de tendencias evolutivas hacia formas de capitalismo monopolista de Estado que, lejos de oponerse, han contribuido a fortalecer el mismo patrón esencial de desarrollo.

15. Las anotaciones anteriores resultarían equívocas si se las entendiera como sugerencia de que las políticas económicas que han predominado en América Latina en las últimas décadas se han visto sobrepasadas por fuerzas ajenas a las que ellas mismas han representado o desatado. De hecho, esas políticas económicas han contribuido a la gestación y desarrollo de las condiciones que terminan por hacerlas ineficaces en los marcos del tránsito a nuevos esquemas de acumulación que vienen abriéndose paso progresivamente.

y si se miran las cosas desde este ángulo, resultan erróneas y artificiales las apreciaciones muy extendidas sobre el supuesto antagonismo entre la “escuela monetarista” y las proposiciones estructuralistas o desarrollistas que se han dado al interior de las concepciones convencionales de la política económica, y que han animado por lo demás buena parte del debate latinoamericano sobre la materia. Con frecuencia, se ha identificado a unas y otras por sus efectos inmediatos en el marco general de una política que buscaba responder a demandas variadas y contradictorias de distintas capas sociales, atribuyendo a las políticas monetaristas y estabilizadoras un sello más “reaccionario”, frente a uno más “progresista” de las políticas estructuralistas y desarrollistas.

Sin embargo, en su referencia fundamental a una realidad económica de creciente monopolización y extranjerización, los efectos más duraderos de unas y otras terminan colocándolas en posiciones complementarias; el desarrollismo contribuye a generar y acelerar esos procesos de extranjerización y concentración monopólica, y las políticas estabilizadoras contribuyen a consolidar sus avances y a preparar las condiciones para avan-

ces posteriores.

Si el monetarismo aparece como más "reaccionario" es precisamente porque, al colocar a la estabilización como supuesto objetivo prioritario, preconiza la contención del gasto público, la congelación de los salarios, el aumento de la tasa de ganancias, y conduce a condiciones recesivas que disminuyen el ingreso real y acrecientan el desempleo, afectando no sólo a la clase obrera sino también a fracciones de la burguesía no monopolística. El desarrollismo, por su parte, adquiere imagen más "progresista" en sus proposiciones para expandir y dinamizar el gasto público, en su búsqueda de mayores oportunidades de realización de la plusvalía, y en sus efectos de corto plazo de reactivación económica y aumento de empleo; pero en sus efectos más permanentes se constituye en el esquema de política económica que mejor favorece las condiciones para el desarrollo del capitalismo monopolista, y los procesos consiguientes de extranjerización y marginalización.

Es por otra suerte de consideraciones que en la redefinición bastante brutal que ahora se enfrenta de los patrones de acumulación y crecimiento, y que esas mismas políticas económicas contribuyeron a gestar, las nuevas formulaciones de política económica rescatan mucho del instrumental monetarista, a la vez que descartan y condenan las concepciones desarrollistas buscando su reemplazo por otras formulaciones e instrumentos.

LA POLITICA ECONOMICA EN EL TRANSITO A NUEVOS PATRONES DE ACUMULACION

16. Si se tiene hoy la impresión de una crisis de lo que han sido concepciones preponderantes de la política económica, su explicación no radica pues sino muy parcialmente en problemas de eficacia y de idoneidad de instrumentos. La cuestión de fondo está en la adecuación de las políticas económicas a los requerimientos de un sistema que viene experimentando transformaciones muy profundas, en las que se comprometen los aparatos de dominación, las categorías sociales y hasta los valores ideológicos y las concepciones supuestamente técnicas.

Es un hecho que en las economías latinoamericanas viene definiéndose progresivamente un nuevo patrón de acumulación capitalista dentro del esquema de la dependencia, basado principalmente en la incorporación extendida de capitales transnacionales y en la sobreexplotación del trabajo asalariado. Respuesta, al mismo tiempo, a las necesidades de reestructuración de la economía mundial por parte del gran capital imperialista, y a la agudización extrema de las contradicciones en el plano interno que eran inherentes al modelo anterior de acumulación. Y con profundas consecuencias sobre la estructura económica y social de nuestros países.

Consecuencias económicas, en tanto agudiza al extremo los procesos de concentración, centralización y extranjerización del capital, así como de polarización estructural en favor de los sectores monopolizados; impone una orientación crecientemente exportadora de las economías; acentúa al máximo la regresividad en la distribución del ingreso y estrecha cada vez más la extensión de la demanda masiva de los mercados internos. Y consecuencias sociales, reflejadas en la diferenciación y dominio de una fracción burguesa monopólico-exportadora asociada al capital transnacional; la depredación de las fracciones burguesas vinculadas en sus intereses al mercado interno de bienes-salarios; el aumento de los desocupados y la masa de subproletarios, y la exacerbación de la competencia obrera por la venta de su fuerza de trabajo; y el emprobrecimiento absoluto y relativo de la mayor parte de las capas medias.

17. En el proceso de implantación del nuevo modelo de acumulación, sus consecuencias de largo plazo aparecen, en unos casos, oscurecidas y, en otros, exacerbadas por los efectos de la situación de corto plazo y las medidas de política económica que se implantan.

Las medidas de reestructuración de los sistemas de precios y, simultáneamente, las políticas "estabilizadoras" que tienden a moderar su impacto inflacionario, cumplen la función de contraer brutalmente los salarios reales, condición para poner en marcha el modelo exportador. De ahí las profundas caídas de producción, que constituyen, en la mayor parte de los

casos, depresiones conscientemente provocadas.

Al mismo tiempo, se favorece el funcionamiento especulativo del capital, con el fin de lograr su centralización más acelerada, y la violenta traslación de capitales a la especulación financiera. Con lo cual, generalmente, cae drásticamente la tasa de inversión real.

En algunos casos, y con la justificación aparente de un principio de "subsidiariedad" del Estado, se desmantela el aparato administrativo y se reduce drásticamente el campo de acción económica directa del Estado.

18. Tales fuerzas y tendencias llevan insoslayablemente a la crisis del Estado "cooptador", característico de la fase anterior del subdesarrollo latinoamericano y expresión de las alianzas de clase de relativa amplitud social que los sustentaban. Su ideología no es más una "democrático-reivindicacionista"; y se agota la estrategia "participativa" en el carácter excluyente que es propio del nuevo esquema.

No es de extrañar que en condiciones como éstas, las luchas de clases que preceden al inicio pleno del nuevo modelo de acumulación lleven a la descomposición de los aparatos de dominación o categorías sociales pluriclásistas —iglesias, universidades, fuerzas armadas—, cuyos componentes tienden a polarizarse en una lucha por poner el conjunto de la influencia del aparato respectivo en apoyo decidido a las nuevas tendencias o en oposición abierta a ellas. Lo cual, visto desde el ángulo particular de la política económica, quiere decir que ésta pierde buena parte de su capacidad negociadora y restringe severamente los ámbitos de armonización posible de los intereses diferenciados o contrapuestos.

Cambian incluso los actores directos de la política económica al interior del "ente-sujeto". El personal del Estado y la representación ideológica de los intereses de la fracción gran-burguesía dominante, pasa a reclutarse y sostenerse sobre la base del bloque tecnocrático, civil y militar, perteneciente al sector "moderno" de la pequeña burguesía, al que se agregan en algunos casos los antiguos representantes ideológicos conservadores de la burguesía agraria "tradicional".

19. Aún más, la acrecentada dominación exterior y la tendencia a la resolución de las luchas inter-burguesas en favor de las fracciones monopólicas orientadas hacia el consumo exterior e interno de privilegio, anula o reduce significativamente el carácter “nacional” de los Estados.

La extensión del nuevo modelo de acumulación contrae sustancialmente la capacidad desde nuestras naciones para definir políticas autónomas e independientes, y hasta para mantener o desarrollar sus relaciones económicas recíprocas.

Se modifican los términos de inserción de las economías nacionales en la economía capitalista mundial, en los marcos del “redespliegue” industrial y los nuevos esquemas de división internacional del trabajo. Y a ese proceso se acomodan y acondicionan las políticas de comercio exterior, de inversiones extranjeras y flujos de fondos externos, de transferencias tecnológicas y de “remuneración” de los capitales extranjeros.

Proposiciones destacadas del desarrollismo, como fueron los esquemas de integración económica regional o sub-regional (la ALALC, el Mercado Común Centroamericano, el Pacto Andino y otros), llamados supuestamente a proyectar los esfuerzos nacionales de industrialización sustitutiva a marcos regionales más amplios, se constituyen, por el contrario, en instrumentos privilegiados para facilitar y acelerar la penetración de las grandes corporaciones transnacionales y profundizar la dominación exterior. En ese sentido, su función actual ha pasado a ser la opuesta de su motivación original.

20. Ese proceso obliga también a cambiar el signo de apreciaciones tradicionales acerca de las relaciones entre el carácter de la política económica y el marco político general que le es consecuente.

Por mucho tiempo, ha sido común la identificación de una política económica que reduce tanto como sea posible sus fines y sus medios, con la que mejor preserva los valores de la libertad y la democracia. Lo que estamos constatando recientemente en muchos países latinoamericanos, resulta ser exactamente lo contrario. El agotamiento de la política económica

convencional —con sus componentes “intervencionistas” y su diversidad de objetivos sociales y participativos— cede lugar a nuevas formulaciones más “simples” y globales; pero que suponen el predominio sin negociación del capital monopolista y los intereses extranjeros, y por lo mismo sólo pueden desenvolverse bajo regímenes políticos autoritarios y represivos.

No hay lugar, sin embargo, a las añoranzas del desarrollismo. Como se dijo, pretender reeditararlo no pasa de ser una aspiración nostálgica; en parte porque no se corresponde ya con las nuevas realidades objetivas, y también —preciso es recalcarlo— porque fueron precisamente sus impotencias las que condujeron a la crisis en que se han gestado los nuevos patrones de acumulación.

21. La polarización extrema de las opciones sociales que pasa así a caracterizar el cuadro actual de América Latina, se expresa igualmente en una polarización comparable de las opciones de la política económica y las concepciones correspondientes.

Una, de vigencia actual, que busca acondicionarla de la manera más plena y eficaz a los objetivos de preservación del capitalismo dependiente en las nuevas condiciones, con todo lo que supone de regresión social, desnacionalización y autoritarismo político. Milton Friedman, en el plano “teórico”, y el Fondo Monetario Internacional, en su traducción concreta, se constituyen en sus símbolos más destacados.

Y otra, que apunta al desenlace inevitable de la agudización de la lucha de clases que es consecuencia de la imposición de los nuevos patrones de acumulación en la perspectiva de transformaciones extraordinariamente profundas de los sistemas económicos y la propia organización social. Aspiración más que realidad inmediata, no deja por ello de constituirse desde ahora en un desafío de reflexión y creación anticipada sobre lo que ha de ser esa política económica en las fases de transición, no ya a otros patrones de acumulación capitalista, sino a la nueva sociedad latinoamericana como destino histórico próximo.