

ALGUNAS CUESTIONES GENERALES DE LA  
POLÍTICA ECONÓMICA EN LA AMÉRICA LATINA\*

PARAFRASEANDO un famoso *dictum* podría sugerirse que la política económica es la continuación o proyección de la Política en el plano de la asignación de recursos y la distribución social de los frutos del proceso. Una sociedad organizada proyecta sus aspiraciones y decisiones sobre múltiples campos —el internacional, el político-institucional, el cultural, el jurídico, el religioso, etcétera. Entre ellos también está y sobresale el de la actividad económica y el de las relaciones sociales correspondientes o derivadas, que a menudo es primordial para lo que ocurre o puede ocurrir en los demás planos. La política económica manifiesta el tenor de los objetivos y decisiones en esa esfera, no aisladamente o como realidad independiente, sino como parte integrante en el conjunto de los fenómenos sociales.

La alusión corriente a “la política económica” hace entrever una aglutinación o “unicidad” de propósitos que de manera habitual no se ajusta a los hechos. En verdad, lo característico en nuestros países, al igual que en otros, ha sido la presencia de una variedad de “políticas” fragmentarias —de comercio exterior, fiscales, monetarias, agrarias, industriales, de bienestar, etcétera, que abarcan áreas y atienden a problemas parciales o específicos, sin que cubran la totalidad del proceso económico o que exista necesariamente congruencia entre las distintas aspiraciones que envuelve, que, por el contrario, hasta pueden ser incongruentes o antagónicas.

Sin embargo, si se mira el asunto con una perspectiva histórica, parece notoria la tendencia reciente, *urbi et orbi*, a reducir la multiplicidad y dispersión de objetivos, sea fundiéndolos en agrupaciones coherentes, sea haciéndolos girar en torno a algunas cuestiones fundamentales, que pasan a constituir los ejes y puntos de referencia para todas o la mayoría de las decisiones.

De cierta manera, la formulación de programas generales de desarrollo y el establecimiento de sistemas de planificación pueden entenderse como una “etapa superior” en la evolución de la política económica. En su manifestación más refinada esos pasos implican la definición explícita y la consistencia predeterminada de sus fines, que son, además, cuantificados y ordenados en el tiempo, a la vez que de los instrumentos y mecanismos necesarios para su cumplimiento. Aunque sería aventurado identificar “política económica” y “planificación”, dado que la selección de objetivos parece afincada en otro nivel, al de la alta política general de una sociedad, bien puede sostenerse que la plani-

\* Publicado en *El Trimestre Económico*, núm. 135, julio-septiembre de 1967.

ficación representaría la "versión concreta" u operativa de la política económica en aquella fase superior.

### *Fases sobresalientes en la América Latina*

En esta materia podrían distinguirse con provecho algunas etapas sobresalientes en el transcurso de la política económica latinoamericana.

En el pasado, dentro del modelo de "crecimiento hacia afuera", ajustándose a las conveniencias de esa variedad de crecimiento y a los cánones doctrinarios de la época, ella se reducía en lo principal a establecer ciertas condiciones básicas para su funcionamiento y a captar, por la vía fiscal, alguna fracción de los ingresos generados en el sector exportador-importador, que proveían la parte sustancial de los recursos para que el Estado cumpliera sus responsabilidades tradicionales.

Paralelamente, el número y muestrario de instrumentos se encontraba determinado por la sujeción al automatismo explícito de sistema de patrón oro que, por decirlo así, ataba las manos de las autoridades y condicionaba los acontecimientos nacionales a las vicisitudes del comercio exterior. Si bien es cierto que en la práctica se violaban a menudo las reglas de juego fijadas por el régimen, no es menos efectivo que las transgresiones se circunscribían por lo común a licencias monetarias ocasionales o repetidas que no modificaban el esquema general de conducta. En verdad, en la mayoría de los casos u oportunidades el incumplimiento de las reglas derivaba de los altibajos del intercambio y de sus repercusiones sobre la subordinada economía fiscal.

Tal vez la única excepción digna de subrayarse y que representa, dicho sea de paso, un campo de mucho interés para la investigación de los historiadores de nuestra evolución económica, serían los intentos y arbitrios proteccionistas que intermitentemente y con diversos grados de intensidad y, por lo general, poco éxito duradero o apreciable se ensayaron en casi todos los países.

En el curso del tiempo, al calor de los problemas económicos y sociales planteados por el ocaso o quiebra de aquella modalidad de crecimiento, en casi todas partes la política económica tendió a "diversificarse", agregando sucesiva o simultáneamente, según el cariz de las coyunturas, otros propósitos y obligaciones, que se contradecían con la pasividad del pasado y que en el fondo respondían a las exigencias de la transición hacia un nuevo patrón de desarrollo.

La renovación instrumental es tanto o más pronunciada en esta segunda etapa que se distingue. Al conjuro de la crisis de los años 30, con el objeto restringido de encarar el desequilibrio de las cuentas exteriores y, a veces, de suavizar la contracción interna derivada de esa

emergencia, se improvisaron numerosos expedientes heterodoxos. Proyectados de inicio casi exclusivamente sobre el comercio exterior, fueron a menudo trocando sus perspectivas a medida que se apreciaban sus efectos "de rebote" en la actividad económica interna. Restricciones cuantitativas o discriminaciones de diverso tipo sobre las importaciones, financiamientos de excedentes inexportables o programas de obras públicas para absorber desocupados, pudieron ser puestos en práctica teniendo en cuenta apenas la depresión coyuntural del intercambio. Sin embargo, en la operación de esas y otras medidas características afloraron y adquirieron significación los "subproductos" internos: impulsos a la sustitución de importaciones, reactivación productiva, alivio del mercado del trabajo, sostenimiento del ingreso y la demanda, etcétera, que revistieron una significación en cierto modo independiente, cuando no superior, al problema de la balanza de pagos.

Vale la pena insistir en relación a estos fenómenos que la mencionada diversificación instrumental fue decisiva para la emergencia de nuevos objetivos en la política económica. Esto es, la transferencia de acentos desde las cuestiones del comercio exterior hacia las vinculadas al desarrollo interno sucede *a posteriori* y en gran medida a causa de la experiencia concreta, casi por completo empírica, *vis à vis* la crisis y estrangulamiento de los años 30.

Parece claro que las circunstancias creadas por la segunda Guerra Mundial resultaron principales para definir y perfilar con más amplitud los trazos de la "segunda etapa" en la evolución de las políticas económicas. Aunque revivió el problema del intercambio, se modificó esencialmente su carácter, ya que ahora se trataba de lidiar con las oportunidades y presiones de un crecimiento de las exportaciones no acompañado de otro correspondiente de las importaciones. Las implicaciones expansivas de esa disociación, traducidas en estímulos manifiestos para la industrialización sustitutiva, ayudaron o impulsaron a componer una actitud más declarada respecto a las posibilidades y medios para promover una política "desarrollista".

Unas palabras más sobre la "renovación instrumental" ocurrida en esa fase.

Si bien es cierto que muchos arbitrios heterodoxos puestos en acción en la América Latina durante la gestación del nuevo modelo de desarrollo no constituyeron una innovación, ya que a la vez o con anterioridad habían sido experimentados por algunos países centrales, en especial en la década de los 30 y allí donde se impusieron políticas de estricto control estatal, hay que recordar que sí hubo mayor originalidad en cuanto a los usos que se dieron a esos instrumentos.

El caso más elocuente al respecto es el de los diversos expedientes de las políticas de comercio exterior y, sobre todo, de los cambiarios.

En cuanto éstos, en varias naciones europeas fueron empleados casi exclusivamente para disciplinar las transacciones externas, en los países latinoamericanos, como ya se mencionó, además de ese propósito y sobrepasándolo, tales instrumentos se convirtieron en medios para promover las transformaciones internas del sistema económico. El manejo de los tipos de cambio, por ejemplo, a menudo fue dirigido, más que a aliviar los desequilibrios de la balanza de pagos, a modificar la asignación de recursos productivos, estimulando determinadas actividades y desalentando otras. Un rasgo típico de ese acto fue el de aprovechar la alta productividad relativa de las exportaciones tradicionales para impulsar la sustitución de importaciones vía los favores implícitos en las tasas diferenciales.

Esos ensayos implicaron también desplazar ciertos instrumentos de sus campos propios para hacerlos llenar funciones en otras áreas, supestandamente atendidas por otros arbitrios. Fácil será ver, por ejemplo, que los cambiarios a menudo pasaron a cumplir deberes fiscales o monetarios en la medida que remplazaban de hecho a herramientas tributarias, a otras formas de subsidios o a expedientes monetarios tradicionales para la disciplina del monto y distribución de los medios de pago.<sup>1</sup>

No siempre ha sido bien entendida la "heterodoxia instrumental" tan llamativa en la experiencia de algunos países latinoamericanos. Parece pensarse, a veces, que las autoridades que tienen que satisfacer alguna demanda por decisiones encuentran a su disposición un *stock* de herramientas conocidas y probadas en la práctica ajena y en la propia, del cual pueden retirar a voluntad los que parecen más perfectos y eficaces.

Ese planteamiento, sin embargo, olvida que si bien los instrumentos, al igual que la técnica, son relativamente "neutros", también tienen un carácter "histórico-concreto", en el sentido de que son productos de determinadas evoluciones y realidades. En cierto modo, con los medios instrumentales ocurre algo similar a lo discutido en relación a la transferibilidad o inadaptación del progreso tecnológico, originado en las naciones centrales y cuya asimilación en otras circunstancias es causa de problemas que hoy preocupan generalmente.

Si recordamos otra vez las funciones heterodoxas atribuidas a expedientes como los cambiarios en ciertas fases del desarrollo regional y en determinados países, habrá que convenir en que muchas veces ello respondió al hecho de que otros más "normales" o convencionales no estaban disponibles o su viabilidad se encontraba constreñida por obstáculos de diversa naturaleza. En principio, diversos instrumentos fiscales o monetarios, tomados del arsenal de los países centrales, podrían haberlos remplazado con ventaja, pero ellos o resultaban demasiado

<sup>1</sup> Véase en CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1964*, capítulo III, el análisis de las políticas económicas del Brasil y Chile.

complejos para un aparato institucional "subdesarrollado" o excesivamente engorrosos y lentos dado el engranaje político-administrativo y la urgencia de las resoluciones a tomar.

Que no se interpreten estas reflexiones como una justificación irrestricta del empirismo o improvisación que han caracterizado a menudo algunas prácticas latinoamericanas y, más aún, como excusa absolutoria de sus incongruencias y de los serios problemas adicionales que han creado o acumulado. No es ése su espíritu, por cuanto lo único que se pretende es esbozar el marco apropiado para el examen crítico que de ninguna manera podría plantearse en términos de "deslices" respecto a conductas aceptadas en otros medios y sin prestar atención a las razones objetivas de la heterodoxia que, a veces, pueden haber sido poderosas.

El análisis sobre la "adecuación instrumental" puede llevarse más allá. Para examinar, por ejemplo, los esfuerzos por reproducir fuera de contexto algunos recursos sobresalientes de la política económica de los países industrializados.

Tómese como muestra el empeño por reformular los sistemas tributarios conforme a la estructura y procedimientos prevalecientes en esos ámbitos, en los cuales compete un papel rector al impuesto directo-personal sobre la renta, apoyado por un refinado y celoso mecanismo de fiscalización y control.

El propósito es por demás laudable y justificado, ya que persigue una reducción de la regresividad habitual del sistema vigente en la mayoría de los países subdesarrollados. Sin embargo, no es menos cierto que tales orientaciones a menudo pasan por alto que los regímenes tributarios prevalecientes en las economías centrales no sólo son fruto de la competencia técnica, sino que, principalmente, tienen su origen y base objetiva en la considerable integración y homogeneidad de su sistema productivo, en el desarrollo alcanzado por el aparato administrativo y en la conciencia tributaria madurada por la educación cívica y, sobre todo, por el control riguroso y las sanciones severas.

Otra vez: que no se desnaturalicen estas acotaciones. Apenas envuelven un alerta contra la "simplicidad tecnocrática", que a menudo desconsidera en exceso los problemas envueltos en la reproducción de instrumentos de la política económica, sin contar con que, a la vez, aletarga la búsqueda de modalidades apropiadas para usar los mismos arbitrios o para procurar otros que puedan alcanzar los fines deseados y que sean más viables y eficaces en la realidad concreta donde se opera.

La tercera fase en el proceso de la política económica regional podría encuadrarse aproximadamente en el último decenio, aunque sus rasgos tienden a pronunciarse con mayor nitidez en los años más recientes, sobre todo si se mira a la región en su conjunto.

Si atendemos primero a los objetivos, no será difícil discernir una inclinación hacia la síntesis o integración de los mismos, realizada en torno a algunos propósitos-ejes u objetivos-fines dominantes, como la aceleración del desarrollo, la estabilidad del proceso, la complementación regional, la redistribución de ingreso y de la propiedad y/o la búsqueda de nuevas modalidades para el comercio exterior.

Tras la tendencia se dibujan algunas motivaciones principales. Por un lado sobresale la presión de los problemas creados por la "agregación" improvisada y por lo mismo incoherente de una multiplicidad de políticas fragmentarias, a lo que se suma la naturaleza más compleja de los obstáculos que empiezan a encontrarse para la prosecución del desarrollo, la intensificación de las presiones sociales y la propia experiencia acumulada, que permite en algún grado proponerse modelos más acabados de política económica. Por el otro resaltan factores internacionales, especialmente el cambio de orientación en los criterios para el otorgamiento del crédito exterior, que han colocado al "desarrollo programado" como una condición legítima y necesaria para hacer frente a las tareas de esta fase y para que los países aspiren a la cooperación foránea.

También son notorios y coincidentes los desplazamientos del lado instrumental. Prospera una inclinación a "podar" el abigarrado follaje de medios practicados, con miras a seleccionar aquellas herramientas que se han mostrado más eficaces y a eliminar las improvisadas para urgencias específicas o sin actualidad. Con frecuencia, esta tendencia encierra el propósito secundario o principal de circunscribir los arbitrios operativos a aquellos de naturaleza más general o indirecta, relegando o eliminando a los que interfieren más frontal o, como se dice, "administrativamente" en una economía de mercado, lo que responde a veces al deseo más amplio de reducir la influencia del Estado o, por lo menos, de limitarla a sus responsabilidades de mayor prioridad, ya irrenunciables en el contexto de la sociedad de estos días.

Asimismo, el movimiento se combina usualmente con la intención de armonizar las diversas piezas del instrumental elegido, a objeto de disminuir eventuales contradicciones y acrecentar sus efectos. De este modo, con sentido figurado, lo que antes aparecía como una colección de herramientas escogidas en función de objetivos transitorios o duros, sin conexión entre sí, tiende a transformarse en un aparato sincronizado, puesto al servicio de los fines centrales de la política económica.

#### *Gestación de la política económica*

Como es evidente, los objetivos de la política económica no se gestan

en un vacío. En lo fundamental, ellos responden a una "demanda por decisiones" que se manifiesta a través de lo que podría llamarse con licencia el "mercado socio-político", esto es, el sistema de canales o comunicaciones que relacionan las diversas organizaciones comunitarias (partidos, grupos de intereses, sindicatos, centros ideológico-intelectuales, etcétera) con las agencias y agentes del poder constituido.

Dos parecen ser las fuentes principales que activan ese proceso.

Por un lado, se distingue una de carácter objetivo, radicada en la "existencia social", esto es, en algunos problemas manifiestos que afectan a toda la comunidad o a segmentos influyentes de ella y que suscitan reacciones en los núcleos representativos, que las proyectan y traducen en proposiciones a ser consideradas por los poderes públicos. La acogida de éstos y, por ende, su representación en el contexto de la política económica, dependerá tanto de la seriedad y urgencia de las necesidades que provocan los reclamos como del peso político del o los sectores que las plantean.

La otra fuente de la "demanda por decisiones" puede localizarse en el plano subjetivo o, si se quiere, en el de la "conciencia social". En cada fase o momento, sea como reflejo mediato de problemas específicos o por otras influencias, ideológicas o culturales, a veces externas, algunos objetivos se arraigan en/o conforman la conciencia política de grupos importantes o de la mayor parte de la colectividad, que pasan a promoverlos a fin de obtener su realización.

Si se cotejan estos planteamientos con la realidad que presentan algunos casos estudiados, se podrá ver con claridad la naturaleza de esos factores.<sup>2</sup> En la experiencia de Chile, por ejemplo, es fácil apreciar cómo la presencia inquietante de una aceleración inflacionaria llevó a sectores influyentes a colocar el problema de la estabilidad como eje de todas las preocupaciones de la política económica a partir de 1955. En el Brasil, por otra parte, resalta con nitidez la influencia que tiene en el perfil de las decisiones en el segundo quinquenio de los años 50 lo que se ha llamado "ideología desenvolvimentista".

Cuando se analizan esos dos resortes básicos para la selección de los fines de la política económica sobresalen con relieve algunas características propias del proceso en los países latinoamericanos y subdesarrollados en general, que contrastan visiblemente con la situación particular de las naciones centrales.

En lo que respecta a la primera fuente de la demanda por decisiones, o sea los datos o urgencias de la "existencia social", debe recordarse que la heterogeneidad de las condiciones reales, económicas, sociales, regionales, entre actividades, etcétera, hace bastante más difícil en nues-

<sup>2</sup> *Id.*, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1964.*

tros países la definición de objetivos de carácter general o nacional. Como señala un estudio de un sociólogo brasileño:

... Cuanto más desarrollado sea un país, tanto mayor tiende a ser el área de acuerdo en torno de sus principales objetivos. El desarrollo ya conseguido constituye una base para la uniformación de las condiciones de las personas, en virtud de que los proyectos sociales, como expectativas de cada individuo, tienden a aproximarse unos a otros en proporción más o menos semejante a los respectivos regímenes de participación en la sociedad. En los países subdesarrollados, por contraste, el atraso en que se encuentran reduce considerablemente lo que hay de común en la condición de las personas, siendo muy diferenciados sus sistemas de participación en la comunidad.<sup>3</sup>

Podrían citarse numerosos ejemplos del reflejo de la escasa "homogeneización" de las economías y sociedades subdesarrolladas sobre las orientaciones de la política económica y la general. Una ilustración sobresaliente y de singular importancia por su relación con problemas actuales de la realidad latinoamericana es el hecho de que las directivas principales habitualmente han sido inspiradas por los intereses y reclamos de los grupos y actividades vinculados a los llamados "polos capitalistas" del sistema, en general urbanos, esto es, a los que han absorbido el progreso técnico y acaparado los frutos de la mayor productividad, en tanto que apenas se han considerado, o incluso, a veces, han sido perjudicadas las aspiraciones y necesidades de la "periferia interna", o sea, el sector primario.<sup>4</sup>

Evidentemente, esa irradiación limitada, cuyas razones o sinrazones no compete discutir ahora, limita el carácter "nacional" de las políticas económicas y, por lo tanto, su representatividad social y las posibilidades de acuerdo y apoyo colectivos. Por otro lado, la fragmentación de los intereses que alimentan la demanda por decisiones "induce a compromisos irracionales, traducidos en la elección simultánea de objetivos incompatibles entre sí"<sup>5</sup> que reflejan, agregamos, la heterogeneidad de situaciones reales, con dificultad fusionables en proyectos comunes e integrados.

Si volvemos ahora sobre la otra fuente, o sea la radicada en el plano de la "conciencia social", tal vez el aspecto distintivo de la experiencia de nuestros países reside en la absorción y réplica de los objetivos

<sup>3</sup> Véase Helio Jaguaribe, "Desenvolvimento econômico e organização política", Editora Fundo de Cultura, Brasil, 1962.

<sup>4</sup> Véase A. Pinto, "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, Núm. 125 y pp. 38 a 103 de este volumen.

<sup>5</sup> Helio Jaguaribe, *id.*, *op. cit.*

nacidos y madurados en las comunidades "centrales". Como es obvio, esto obedece a que allá han estado los grandes focos ideológicos y culturales, aparte de que en una u otra forma ellas han ejercido influencia directa sobre la periferia.

Esta realidad, como ya se adelantó, fue particularmente diáfana en la fase de "crecimiento hacia afuera", en que nuestros sistemas adoptaron a fardo cerrado y a menudo con más ortodoxia que los maestros, el llamado ideario o política "librecambista", al igual que muchas cosas en otros planos de la existencia social.

Sin embargo, y sobre todo en la fase de transición hacia el nuevo modelo de desarrollo, esa situación se modificó considerablemente. Tanto ciertos objetivos característicos como los medios empleados para alcanzarlos, y a los que se aludió antes, se divorciaron de los patrocinados y convencionales en los países centrales. El interés en la industrialización o en el propósito emparentado de reducir la dependencia (o el tipo de dependencia) del comercio exterior, representaron un corte nítido al respecto, un sesgo "heterodoxo" que contradecía el cuerpo de ideas y directivas aceptado y propugnado en los círculos académicos y oficiales de las naciones industriales.

Si tenemos a la vista el panorama global de años más recientes, aquel cisma discernible parece haberse atenuado, aproximándose las posiciones. Por una parte, en los países centrales, a la vez que han cobrado actualidad algunos objetivos-fines e instrumentos ajenos a su cuadro tradicional, ha prosperado una mayor comprensión de las situaciones y tareas que encaran los subdesarrollados. Por otro lado, en estos últimos, la evolución hacia una mayor integración y racionalización de la política económica también ha contribuido a disminuir la brecha antes notoria. Preocupaciones o fines como el desarrollo, la distribución más equitativa del ingreso o la ocupación satisfactoria de la fuerza de trabajo, al igual que el manejo sincronizado de los "campos instrumentales" básicos o la formulación de programas que asocien objetivos y medios, se perfilan y toman cuerpo en una y otra parte de la comunidad internacional.

No obstante lo dicho debe tenerse en cuenta que el parentesco general de los fines en ambos universos encierra diferencias bien sustantivas, a la vez que ha planteado nuevos problemas.

La primacía del desarrollo económico, por ejemplo, se ha consolidado en algunos países centrales como una especie de subproducto de otras metas, como es la defensa del nivel de empleo o la rivalidad interpotencias. En cierto modo, pues, se trata de un fin "derivado". No es éste el caso, sin duda, en las naciones jóvenes, cualquiera que sea su sistema político en que ese objetivo-fin ha ganado directamente su lugar de pivote de la política económica.

Otro aspecto a considerar es que esa relativa uniformación implica algunas aparentes incongruencias entre los fines y el grado de desarrollo de los países. Tómese al respecto un caso ilustrativo: la demanda de decisiones encaminadas a redistribuir el ingreso. Como bien se sabe, este objetivo sólo vino a adquirir significación en los países industriales en época más o menos reciente. Lo hizo, como se ha dicho, después de que un proceso antiguo y activo de acumulación había elevado sustancialmente los niveles de productividad del sistema y, por ende, las rentas de la población.

En nuestros países, en cambio, la distribución equitativa del ingreso viene a constituir una de las preocupaciones de la política económica en una fase muchísimo más incipiente del desarrollo, de manera que no puede extrañar que a veces se le considere un "objetivo prematuro".

Como se ha fundamentado ni más ni menos en el análisis teórico, que no corresponde repasar en esta oportunidad, no hay contradicción y sí congruencia entre los reclamos y necesidades de acelerar el crecimiento y los de repartir más igualitariamente las rentas.<sup>6</sup> Sin embargo, las relaciones entre los términos se plantean de modo bastante diferente en los países centrales y en los subdesarrollados. En los primeros, ellos se fusionan en torno al propósito matriz de sostener la demanda efectiva que es, por lo demás, el norte de buena parte de la operación instrumental. Vía la "desconcentración" del ingreso, el consiguiente impulso al gasto de las personas, los incentivos derivados para la inversión privada y el desembolso "autónomo" del Estado, se suponen satisfechos los requisitos para que el parque productivo, ya integrado, flexible y con enorme potencial de oferta, trabaje a ritmo adecuado.

Otro, como se dijo, es el contexto real de esos objetivos y de sus relaciones en los países subdesarrollados. En una tosca simplificación podría argüirse que en el centro de su problemática está la "oferta efectiva", esto es, las cuestiones vinculadas a la ampliación, la articulación o integración (vertical, horizontal o espacial) y el grado de autonomía (en contraposición a la condición "refleja" o dependiente del pasado) del aparato de producción.

En el marco de esa realidad, la redistribución del ingreso, si bien constituye un factor primordial para orientar y "justificar" la nueva orientación de los recursos, en lo fundamental depende o está subordinada al reajuste de la estructura productiva, manifiestamente rígida e insuficiente para satisfacer las necesidades de *wage goods* (sobre todo alimentos) y de servicios sociales.

En otras palabras, en tanto que en los países centrales se parte de una estructura productiva "madura" y flexible, cuyos movimientos es-

<sup>6</sup> Véase CEPAL, "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano", 1963.

tán básicamente supeditados a los cambios en el volumen y composición de la demanda (*v. gr.*, distribución del ingreso), en los subdesarrollados existe el problema adicional y estratégico de que sólo acciones resueltas, eficaces y relativamente "autónomas" (en el sentido de su independencia respecto a las condiciones de demanda existente o "dada") del lado de la oferta o de la capacidad productiva pueden asegurar el crecimiento adecuado del gasto y, sobre todo, el ajuste al nuevo patrón de demanda derivado de otra y más equitativa distribución del ingreso.

Como puede verse, el parentesco de los fines de la política económica en países de distinto nivel de desarrollo es de carácter apenas general porque son evidentes las diferencias de sus contenidos concretos, como también son distintas las fuentes donde se gesta la selección de los objetivos.

Si se extiende el análisis de los orígenes sociales de la "demanda por decisiones" parece razonable suponer que en un proceso de desarrollo, entendido en su sentido más amplio, pueden o deben manifestarse algunas tendencias sobresalientes.

Por un lado, sería dable imaginar que las fuentes de presión y apoyo sociales van ampliándose y, en cierto sentido, "democratizándose", ya que nuevos grupos se incorporan al que llamamos antes el "mercado político". Sobre esto hay abundante y claro testimonio en la experiencia latinoamericana. En una primera fase, ya distante, apenas los núcleos restringidos que detentaban el poder económico tenían influencia manifiesta en la definición de la conducta del Estado. En una etapa posterior se discierne la presencia y gravitación en ese juego de los grupos medios y de los asalariados con mayor "poder de contratación", generalmente radicados en el ámbito urbano o en el de los sectores productivos básicos. En las últimas décadas —y por lo menos en los países de mayor desarrollo relativo, "entran en escena", primero las masas urbanas "marginadas", acrecentadas tanto por la expansión demográfica como por la migración a las ciudades y después la población rural, acicateada por lo precario de su situación absoluta y por los desniveles con respecto a los sectores ya "incorporados" en mayor o menor grado al área modernizada de la economía y la sociedad.

Huelga anotar que estas transformaciones, si bien se presentan como resultantes del desarrollo, también condicionan tanto el ritmo como, sobre todo, el carácter del mismo, por cuanto significan presiones y exigencias para que la evolución productiva se acomode en su ritmo y en la asignación de recursos a los nuevos cuadros sociales.

Por otro lado, a la vez que la política económica puede tornarse más "representativa" y, por ende, más "nacional", hay fundamento para presumir que el proceso de desarrollo, en la medida que integra y va superando los desniveles entre sectores, regiones y dentro de la fuerza

de trabajo, va contribuyendo y estableciendo las condiciones básicas para que la "demanda por decisiones" se "homogeneice", esto es, pierda o disminuya su carácter de aspiraciones parceladas y pueda fundirse en grandes objetivos relativamente coherentes.

### *El "radio de maniobra" de la política económica*

Así como la política económica no se gesta en el vacío, también, como es obvio, opera o se desenvuelve en un cuadro dado, que le condiciona, establece su viabilidad y su "radio de maniobra".

Para esclarecer esta cuestión podrían distinguirse dos tipos de circunstancias que afectan la aplicación de las decisiones seleccionadas y que se encuentran, como se verá, estrechamente relacionadas. Las primeras podrían clasificarse genéricamente como "básicas" o, en algunos casos, "estructurales". Las segundas, en cambio, son de orden ocasional o "co-cuntural".

Entre las primeras, y en el plano más esencial, podría registrarse el imperativo de un cierto grado de autonomía y conciencia nacionales. Sin independencia para escoger fines y medios no puede haber política económica propia —aunque esto no significa, claro está, que no deban tenerse en cuenta las restricciones objetivas del marco externo, que señalan uno de los contextos primordiales para las directivas. Por otro lado, reafirmando lo anterior, cabe recordar que

la nación es una forma particular de sociedad, caracterizada por la solidaridad real que vincula a sus miembros... y por la solidaridad subjetiva que los une al mismo proyecto-nación... Es gracias a esa doble solidaridad que la forma nacional constituye un correctivo de las fuerzas centrífugas que se generan en la comunidad por la disparidad de los regímenes de participación y actúa como una presión homogeneizadora de esos regímenes.<sup>7</sup>

En seguida, en un nivel más concreto y "material", podrían destacarse las circunstancias relativas a la madurez y flexibilidad de la estructura económica o productiva. Casi por definición, un sistema típicamente "subdesarrollado" —dependiente y vulnerable frente al exterior, con bajo excedente, desnivelado y desarticulado sectorialmente, con escasas reservas de fuerza de trabajo especializada y transferible, etcétera, tendrá menos posibilidades de elegir alternativas diversas y de movilizar y ajustar a ellas los recursos disponibles y necesarios. Por el contrario, allí donde esos y otros elementos claves sean más ventajosos y, por lo tanto, se manifiesten los perfiles característicos de una comunidad "adulta" o modernizada, el "radio de maniobra" se ampliará

<sup>7</sup> Helio Jaguaribe, *id. op. cit.*

correlativamente. Para ilustrar con sencillez esta cuestión se puede tener en vista el caso extremo de los esfuerzos de guerra en naciones desarrolladas, en que una base económica poderosa y una estructura dúctil han permitido los más profundos reajustes y hasta, en algún caso, la hazaña de contar con "más mantequilla y más cañones". Para la situación opuesta basta pensar en la a veces absoluta impotencia en que puede encontrarse una comunidad subdesarrollada para arbitrar expedientes eficaces frente a una caída pronunciada de su exportación clave.

En tercer lugar, deberían apreciarse los factores correspondientes al soporte político-social de la hipótesis formulada. Cualquier proyecto tiene obligadamente que contar con el apoyo de las fuerzas capaces de llevarlo adelante. Esto parece —y es, "perogrullesco", pero sobrarían ejemplos de muchos "planes" e intenciones que se han promovido sin esclarecer esa incógnita elemental. A la luz de lo dicho más atrás puede verse que la base sociopolítica requerida, especialmente en países subdesarrollados, puede no implicar el apoyo de una "mayoría nacional", sino que el de uno o más núcleos sociales estratégicos, que estén en situación de inclinar en su favor la balanza de poder.

El aparato institucional y el conjunto de instrumentos disponibles parece representar otra de las circunstancias "básicas" a que nos referimos. Como se comprende, existe cierta inercia o rigidez en esos aspectos, que importarán escollos más o menos considerables en la medida que se precisen modificaciones en su contextura para llevar adelante los propósitos delineados.

Para ahondar en este punto y suponiendo un proyecto de política que requiere "reformas institucionales" convendría distinguir dos tipos en esta materia. En el primero estarían aquellas que responden a las necesidades o exigencias de una estructura socioeconómica ya transformada o que son exigidas para abrir camino a nuevas estructuras cuando se acumulan presiones incontenibles para la mudanza del cuadro institucional. A este grupo corresponderían los cambios en las relaciones y en la estructura de propiedad, las alteraciones en el cuadro de relaciones internacionales o en los regímenes de participación de los diversos sectores sociales. A éstos, en general, se les puede atribuir la naturaleza de cambios o reformas "cualitativos".

En el otro conjunto podrían reunirse aquellas reformas institucionales de radio más limitado y alcance menos profundo, vinculadas principalmente al problema de la eficiencia de la maquinaria del Estado para cumplir los objetivos determinados. Aquí tendrían lugar las reformas que podrían llamarse "operacionales": la administrativa, la tributaria, la presupuestaria, etcétera, y que, desde otro ángulo, se han denominado a veces como "cuantitativas".

Como es patente, allí donde el proyecto de política económica demanda el primer tipo de reformas, el "radio de maniobra" será más estrecho o, puesto de otro modo, serán imprescindibles presiones sociales más intensas y persistentes a fin de ampliarlo y así hacer viables los diseños escogidos.

### *Los elementos "coyunturales"*

Pasemos ahora a explorar en resumen el otro orden de factores, que calificamos antes como "circunstanciales" o "coyunturales".

Con evidencia, allí donde, en un momento dado, las condiciones subjetivas y objetivas son propicias, la política económica (y la general) tendrá un campo de acción relativamente amplio para perseguir y discriminar sus fines e instrumentos —aunque siempre estará disciplinada o constreñida por los elementos "básicos" antes descritos. A la inversa, si el cuadro es desfavorable, la política económica tenderá a ser más "pasiva" o "refleja", en el sentido de que tanto sus propósitos como sus expedientes estarán afectados y hasta cierto punto determinados por la gravitación de hechos poderosos, ajenos o con dificultad modificables, al menos en el corto plazo.

Para apreciar la cuestión en un nivel menos abstracto pueden tenerse a la vista las situaciones enfrentadas por los países latinoamericanos en fases más o menos típicas —por ejemplo, la que sigue a la Gran Depresión y la que se abre al terminar la segunda Guerra Mundial.

En la primera coyuntura la política económica se encontró abocada al trastorno radical del comercio exterior, centro decisivo del modelo predominante de desarrollo. La violencia de los efectos y las posibilidades limitadas para aliviarlos o compensarlos establecieron un marco muy restricto tanto para los objetivos como para los medios de la política adoptada. Debía ponerse coto al pavoroso desequilibrio del intercambio y reducir su proyección interna. Y como para ello no se disponía de un instrumental o instituciones adecuadas, puesto que las tradicionales no habían sido diseñadas para tales emergencias, hubo que encarar las tareas con el mayor pragmatismo, recurriendo a cualquier expediente que pareciera viable y eficaz de lograr aquellos objetivos tan claros como dominantes.

Naturalmente, cada país, según fuera su situación objetiva peculiar, pudo realizar con mayor o menor acierto y fortuna esa labor de "salvamento". La Argentina, por ejemplo, continúa siendo la ilustración más sobresaliente de una reacción coherente y disciplinada frente a la coyuntura. En otras partes, como en Chile, el desafío resultó excesivo y esos años registraron un desborde inflacionario y profundas convulsiones político-sociales, como cercano reflejo de las dificultades enormes

para restablecer el control sobre los eventos económicos. Por último, también hubo el caso de otros países, los más pequeños y dependientes, que no pudieron hacer otra cosa, en términos figurados, que doblegar la cabeza frente al vendaval y esperar el cambio de signo en las relaciones comerciales.

Bien diferente es el cuadro que condiciona a la política económica en una segunda fase tomada para esclarecer el problema, la que se inicia en los años 1945-1946. Para ese entonces los principales países del área ya habían recorrido un trecho importante en el proceso de diversificación de sus estructuras productivas, ampliando sus posibilidades autónomas de desarrollo. Por otro lado, a la vez que tendían a normalizarse y a mejorar sus transacciones externas, varios de ellos habían acumulado reservas apreciables de divisas, que constituían otro soporte potencial para continuar y dinamizar la marcha emprendida.

El conjunto de circunstancias, ciertamente más auspiciosas, ampliaba las opciones de la política económica, haciéndola, por decirlo así, más libre o independiente y dándole mayores oportunidades para influir sobre el curso de los acontecimientos. Por otro lado, en los quince años anteriores se había experimentado una gama variada de nuevos instrumentos de acción, además de haberse establecido diversas instituciones que correspondían a las exigencias del patrón de "desarrollo hacia adentro".

No es el objeto de este trabajo examinar en qué medida se aprovechó ese más holgado radio de maniobra, porque las referencias apenas se proponen esclarecer de modo más concreto la cuestión general planteada al comienzo.

Sin embargo, bien se sabe que algunos países, donde las circunstancias objetivas antes esbozadas presentaron una faz bastante propicia, no consiguieron delinear una política económica que sacara partido de ella y, a la inversa, la orientaron por caminos que llevaron al agravamiento de los problemas seculares, agregando otros que pasaron a constituir serios obstáculos para las conductas posteriores. Esas experiencias representan un ejemplo claro de la significación de las decisiones y de su relación viva con los aspectos que *a posteriori* pueden denominarse estructurales.

Otra ilustración pertinente del problema puede encontrarse en las experiencias del Brasil y Chile, que se analizaron en otro estudio.<sup>8</sup> En un caso, el del país austral, la política económica enfrentó a mediados de los años 50 un cuadro sumamente desfavorable, en que se asociaban el recrudecimiento de la inflación y la contracción del proceso de desarrollo. Las tensiones sociales derivadas del primer fenómeno y los obstácu-

<sup>8</sup> CEPAL, Estudio Económico, *op. cit.*

los que se oponían al remedio pronto del segundo, estrechaban manifiestamente las opciones abiertas ante las autoridades responsables, que disponían, en consecuencia, de un margen escaso de operación.

En la evolución brasileña, más o menos en la misma época, se presenta una situación algo similar, aunque no tan pronunciada, en lo que respecta a la acentuación de un desequilibrio inflacionario. Sin embargo, contrastando con el ejemplo anterior, ese malestar coexiste con el dinamismo del desarrollo en los años anteriores, apenas interrumpido en 1956, más por factores ocasionales que por razones profundas, y con amplias posibilidades para abrir camino hacia nuevos progresos en la sustitución de importaciones de bienes duraderos, intermedios y de capital, afincadas, sobre todo, en la dimensión de su mercado y en el interés del capital extranjero en participar en esos emprendimientos lucrativos. De este modo fueron otras las alternativas que pudieron barajar los diseñadores de la política económica, que a la postre escogieron la de avanzar resueltamente hacia la ampliación y diversificación de la estructura productiva, dejando de lado las aprensiones a propósitos de la inestabilidad.

#### *Evaluación de la política económica*

Parte principal de cualquier análisis de política económica es la evaluación de sus resultados, o sea, el cotejo de sus objetivos con la fisonomía concreta del proceso productivo y social, por lo menos en aquellos aspectos que han sido blanco de las decisiones.

A primera vista no parece haber mayores dificultades para contrastar el tenor de los fines establecidos con indicadores adecuados de su cumplimiento. Sin embargo, el nexo causal, sobre todo en países subdesarrollados, puede ser a menudo engañoso.

Una razón tan principal como meridiana es que el desarrollo del sistema o de las áreas que interesan puede estar expuesto a influencias un poco o más poderosas que las de la política económica. De este modo, tanto aparentes fracasos como éxitos pueden deberse a circunstancias ajenas a las decisiones de los timoneles del proceso.

El ejemplo más patente de esa posibilidad, y sin mencionar la gravitación eventual de contratiempos o bonanzas naturales, puede encontrarse en aquellas economías y coyunturas en que los acontecimientos externos tienen un peso decisivo debido a la subordinación de la economía a sus tendencias y fluctuaciones. Otro caso pertinente y relacionado es aquel en que el comportamiento de sectores claves, por ejemplo, el de exportación, se encuentra en medida apreciable sujeto a decisiones que se toman fuera del país y sin relación con las orientaciones y propósitos del proyecto de política nacional.

Otra situación más compleja puede ilustrarse a la luz de lo ocurrido con la política económica del Brasil en los primeros años del decenio de los años 60. En este lapso, tanto los indicadores del desarrollo como los de la estabilidad acusan un empeoramiento manifiesto y bien se podrían atribuir esos registros al cariz de las directivas económicas. Un examen más acucioso, sin embargo, obligaría a acoger con reserva tal relación causal porque el fenómeno es bastante más intrincado. En verdad, antes que asignar la mayor responsabilidad al tenor de las decisiones adoptadas, parece más propio, como se hace en el estudio respectivo,<sup>9</sup> diagnosticar una situación en que la política económica pierde el control de los eventos; se torna impotente, a despecho de sus afanes, para dominar el cúmulo de desequilibrios acumulados en una fase anterior y para sobreponerse a la desarticulación de la base social, política e institucional sobre la que tendría que apoyarse.

Otra perspectiva interesante para el análisis del asunto ofrece el paralelo de las intenciones y los resultados en la experiencia chilena que se abre alrededor de 1959, cuando se adopta como uno de los objetivos-fines la reactivación del sistema productivo. Al servicio de tal propósito se movilizaron numerosos medios e instrumentos y éstos, en aspectos importantes, alcanzaron sus fines determinados, lo que no obsta, empero, para que la problemática fundamental del desarrollo del país continuara planteado en términos muy exigentes y no muy distintos a los prevalecientes antes de la campaña. En este caso, parece razonable argüir que la naturaleza de los obstáculos que se oponen a esa solución o a un alivio sustancial de la misma eran tan poderosos que los empeños realizados no bastaron para superarlos. Desde este ángulo, pues, y tenidos en consideración los logros registrados, más que de un fracaso de la política económica, sería más ajustado referirse a su insuficiencia *vis à vis* una tarea particularmente compleja y ardua.

<sup>9</sup> CEPAL, Estudio Económico, *op. cit.*