

RAÍCES ESTRUCTURALES DE LA INFLACIÓN EN LA AMÉRICA LATINA*

LA PERSISTENCIA de las tensiones inflacionarias en varios de los países latinoamericanos de mayor desarrollo relativo y en especial en los pertenecientes al llamado Cono Sur, induce a nuevas cavilaciones sobre el discutido asunto.¹

Desde luego es útil tener en consideración que en esas economías, en los últimos años, se han presentado particularmente o en conjunto una variedad de circunstancias que podrían haberse considerado como decisivas para obtener una disciplina sustancial del desequilibrio inflacionista. En algunos ha ocurrido un mejoramiento apreciable de las transacciones exteriores —aunque a veces ello se haya logrado gracias a un endeudamiento externo creciente. En otros, junto a lo anterior, se consiguió poner bajo estricto control las presiones sociales. En casi todos hubo progresos manifiestos en el concierto instrumental, sincronizándose las decisiones fiscales, monetarias y cambiarias en un grado desconocido en el pasado.

E pur si muove... Sin embargo, en ninguno de los casos podría sostenerse que el proceso ha sido efectivamente dominado, aun con perspectiva de corto plazo.

No hay duda de que sería necesario y muy provechoso examinar detenidamente cada una de esas experiencias para barajar antecedentes e hipótesis sobre el éxito mezquino de esfuerzos tan arduos y que a menudo han reclamado un alto costo social y económico, no muy diferente, acotemos, del que se atribuye, con razón, a una inflación “tolerada”.²

Esa tarea, sin embargo, escapa al propósito central de este trabajo, que es el de hurgar en lo que podría llamarse el subsuelo del problema inflacionario, a fin de exponer las raíces que tienden a reproducirlo con tanta porfía. Dicho sea de paso, esa exploración, por reflejo, puede ayudar a entender las causas de que otras economías hayan resultado menos vulnerables a la inflación e, incluso, a anticipar eventuales riesgos, susceptibles de emerger en sistemas de desarrollo más reciente.

Como ya se ha expuesto en otras oportunidades, esa inquietud ha sido la motivación principal del bautizado como “enfoque estructuralista”: descifrar el porqué de las constantes presiones inflacionarias que

* Versión revisada del artículo aparecido en *El Trimestre Económico*, núm. 137, enero-marzo de 1968.

¹ En el periodo 1965-1969, las tasas anuales promedio de alza en el costo de la vida fueron 20.8 % en la Argentina, 30.6 % en el Brasil, 24.5 % en Chile y 72.6 % en el Uruguay. CEPAL, *Estudio económico de América Latina*, 1970.

² Sobre esto véase F. Pazos, *Medidas para detener la inflación crónica en la América Latina* (CEMLA, México, 1969).

han afectado a muchos de nuestros países, yendo más allá de las verificaciones de lo obvio o de la suposición que la respuesta debe encontrarse en una mera cuestión de "mal comportamiento" de las autoridades financieras o de quienes las tutelan.

Para cumplir nuestra tarea no volveremos sobre proposiciones y modos de análisis expuestos en contribuciones latinoamericanas de amplia divulgación.³ Sin disentir de ellas —y mal podríamos hacerlo por afiliarnos a la misma corriente—, queremos examinar la cuestión inflacionista desde otros ángulos, tratando de situarla en el marco del sistema económico-social y en relación a ciertas características de la evolución latinoamericana en el próximo pasado.

Partiremos haciendo destacar algunos componentes principales de la estructura global. Para nuestros fines interesan sobre todo los siguientes:

- a) la *estructura productiva*, entendida como el conjunto de actividades creadoras de bienes y servicios que entran al mercado;
- b) la *infraestructura* o *capital social básico*, esto es, las facilidades colectivas que constituyen el soporte o plataforma del rubro a);
- c) la *estructura financiera*, o sea el haz de agentes y canales que corresponden y permiten que tengan lugar monetariamente las transacciones reales del sistema productivo;
- d) el *sector exterior*, que si bien puede considerarse como segmento de la estructura productiva, tiene la significación especial de establecer los "puentes", las relaciones y también la dependencia con respecto al resto del mundo;
- e) la *estructura social*, entendida como la armazón de situaciones y relaciones de grupos y clases, que se institucionalizan en la red de organizaciones gremiales y políticas, inclusive, por cierto, el aparato del Estado.

Estos elementos privilegiados —subestructuras que, a su vez, pueden desagregarse indefinidamente y según requieran diversos tipos de análisis, son, como se anotó, partes sobresalientes de una totalidad. Ése es el primer eslabón que las asocia, pero no el único, ya que también existen relaciones funcionales e interdependencias entre ellas.

Lo dicho, sin embargo, no implica, para usar una metáfora esclarecedora, que podamos equiparar una estructura global con un rompecabe-

³ Véase, por ejemplo, en *El Trimestre Económico*, México, núm. 111, el artículo de Grunwald, "La escuela 'estructuralista', estabilización de precios y desarrollo económico: el caso chileno", que incluye una amplia bibliografía sobre el asunto.

zas resuelto o armado. Lejos de eso. En cualquier momento ese rompecabezas, cuya identidad general es evidente, dista mucho de exponer una asociación completa de sus piezas. Son visibles desajustes más o menos considerables entre ellas, y si lo observamos con una perspectiva dinámica, como debe ser, ya que se trata de una realidad histórica, es posible afirmar que está continuamente "armándose" y "desarmándose", en el sentido de que obran sin descanso fuerzas y movimientos que tienden sea a la articulación de las partes, sea a la separación, roces o conflictos entre ellas. En las palabras de un autor francés, todo conjunto o sistema económico-social vive sin interrupción un proceso simultáneo de "estructuración", "desestructuración" y "reestructuración".⁴

Descendamos ahora de estos planteamientos metodológicos y tomémoslos como puntos de referencia para el examen de los desequilibrios del desarrollo latinoamericano. Para el efecto interesa considerar las relaciones y cambios que se han venido estableciendo entre las varias subestructuras destacadas y asimismo las más visibles y significativas que han tomado cuerpo dentro de algunas de ellas.

Para comenzar y eligiéndola como "punta de la madeja", atendamos a la estructura productiva.

Desajustes de la estructura productiva

Sobre esta materia es por demás sabido que en los últimos decenios, a partir de la Gran Depresión, para unos; a raíz de la segunda Guerra Mundial para otros, la mayor parte de los sistemas económicos latinoamericanos experimentó profundas mutaciones cualitativas. Ellas se tradujeron en alteraciones apreciables de la composición sectorial del producto interno, siendo su rasgo más notorio el aumento de la representación de los servicios y de la industria. A *grosso modo* podría sostenerse que las actividades fabriles, en un plazo extraordinariamente

⁴ Citado en A. Marshall, *Estructuras y sistemas económicos*. Ediciones Ariel, Barcelona.

En relación a la cuestión mencionada puede ser oportuno contestar dos enfoques genéricamente estructurales, el del llamado "funcionalismo", hoy muy en boga, y el del marxismo. Refiriéndose a ellos, el sociólogo T. B. Bottmore (en "Karl Marx, ¿sociólogo o marxista?", *Science and Society*, núm. 1, 1966) apunta lo siguiente: "Donde el funcionalismo enfatiza la armonía social, el marxismo acentúa el conflicto social; donde el funcionalismo llama la atención sobre la estabilidad y persistencia de las formas sociales, el marxismo es radicalmente historicista y subraya los cambios en la estructura de la sociedad; donde el funcionalismo se concentra en la regulación de la vida social por medio de valores y normas generales, el marxismo destaca la contradicción de intereses y valores dentro de cada sociedad y el papel de la fuerza en el mantenimiento de un orden social dado en un periodo más largo o más corto de tiempo."

corto por la medida histórica —más o menos entre mediados de los años 30 y comienzos de los años 50—, más que duplicaron su cuota de participación, aparte, claro está, de su expansión absoluta y de las transformaciones internas de la estructura industrial.⁵

Teniendo a la vista esta evolución —y sin introducir otros elementos y relaciones por el momento— no es difícil vislumbrar las tensiones perturbadoras que pueden prosperar con ella.

En este respecto sobresale de inicio la cuestión de las cadencias relativas de crecimiento y de las interdependencias sectoriales. Evidentemente, no todas las actividades deben expandirse al mismo paso, pero estas disparidades funcionales son algo muy diferente de la ruptura más o menos radical de las proporciones necesarias que deben guardar los elementos de una estructura relativamente integrada.⁶ En la trasmutación del aparato productivo latinoamericano es dable percibir algunos ejemplos claros e importantes del segundo tipo de desajuste, que se presentan, como es obvio, con distinta intensidad en los varios países.

Uno de esos casos es el que se originó en el divorcio entre el ritmo de crecimiento global, dado en lo principal por el sector más dinámico (la industria) y la producción agropecuaria, en especial la de alimentos para el consumo interno. Otro punto de tensión y desequilibrios, que a posteriori fue atrayendo creciente atención, es la dilatación excesiva del área de servicios, fenómenos estrechamente ligados, dígame al pasar, a la llamada sobreurbanización y a la aceleración del crecimiento demográfico.⁷

Estos elementos de fricción, aunque los más atendidos, no son de ninguna manera los únicos. Téngase a la vista, como otro ejemplo signifi-

⁵ Véase sobre el asunto, CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*. En Chile, por ejemplo, la representación del producto industrial en el conjunto pasó de menos de 10% al final de los años 20 a alrededor del 20% a mediados de los años 50. En el Brasil, la cuota industrial, entre los mismos periodos, subió de menos del 12% a más o menos el 24%. A vía de contraste puede tenerse en cuenta que en los Estados Unidos la representación del sector manufacturero se elevó del 10 al 21% en el lapso comprendido entre 1829 y 1889, o sea sesenta años (*Historical Statistics of the United States, 1879-1945*, cuadro A 154-164).

⁶ Lo señalado no pretende negar absolutamente la tesis de A. Hirschman, *Estrategia del desarrollo económico*, 2ª ed., 1964, Fondo de Cultura Económica, sobre la potencialidad dinámica de ciertas modalidades de "desarrollo desequilibrado".

⁷ Se puede considerar como excesiva la representación sectorial y la cuota de fuerza de trabajo del sector servicios tanto a la vista de las proporciones corrientes de las mismas a distintos niveles de ingreso de otros países o regiones como de las bajísimas rentas y la virtual redundancia de una buena parte de sus actividades y empleo. Parecidos criterios pueden aplicarse para aquilatar la sobreurbanización, siendo la incapacidad para proveer ocupaciones adecuadas y la concentración en urbes supergrandes (desde un ángulo histórico-relativo) los aspectos sustanciales del asunto en la región.

cativo, lo ocurrido con las modalidades particulares de la industrialización sustitutiva. Para ilustrar simplemente la cuestión se podría recurrir a metáforas militares. El avance "extensivo" y más o menos indiscriminado tenía necesariamente que redundar en repetidas dislocaciones "logísticas". La manufactura de algún producto final, antes importado parcial o totalmente, no encontró de manera habitual cobertura en la producción simultánea de los insumos requeridos, la disponibilidad adecuada de recursos humanos y financieros o de la infraestructura, o los componentes importados indispensables, incluso, por cierto, los bienes de capital. En estas circunstancias, cada movimiento importante fue acompañado de una variedad de tensiones y tropiezos, a veces solucionados con posterioridad, pero que por costumbre se trasladaron con alguna intensidad al sistema y a los niveles de precios.

Relaciones entre la estructura productiva y otras subestructuras

El asunto en discusión se perfila con mayor nitidez al pasar a considerar las relaciones de la estructura productiva y sus cambios con la fisonomía y evolución de otros componentes del sistema global.

Si, para empezar, introducimos a la llamada infraestructura, de inmediato resultarán algunas circunstancias sobresalientes. Desde luego, que en el desarrollo latinoamericano se registra una especie de "brecha" entre las mutaciones del aparato productivo y las de su plataforma de sustentación, que durante mucho tiempo, y en algunos casos hasta el presente, continúa rezagada en cuanto a su adaptación a los requerimientos de las actividades en expansión.

Como se ha hecho notar, en varios casos, esa situación no surgió de una deficiencia absoluta del capital social básico o de las facilidades preexistentes que, en lo principal, habían sido establecidas para servir al modelo primario-exportador.

Sea como fuere, lo cierto es que el transcurso de los decenios pasados se caracterizó por agudas y continuas "crisis" de energía, de transporte, de carreteras, de vivienda, de servicios urbanos, etcétera. Nótese bien que a la disociación en el plano del sistema productivo se agregó corrientemente todo lo relativo a los requerimientos de la "infraestructura social", derivados en lo principal del proceso de rápida urbanización, lo que debía repercutir sobre las finanzas públicas y el sistema financiero en general, tema que se toca a continuación.

Parece conveniente tomar en conjunto el aparato productivo y la infraestructura para examinar sus relaciones con el complejo financiero. Aquí, creemos, descansa uno de los focos más influyentes, y relativamente subestimados, del desajuste general y de las presiones inflacionarias.

Yendo derecho al grano del asunto podría sustentarse la tesis de que en el modelo de crecimiento hacia afuera prácticamente no existía un problema nacional de financiamiento interno y externo. Por una parte, el grueso de las inversiones en las actividades de exportación y facilidades complementarias era cubierto por capital extranjero, cuyo servicio se realizaba con las divisas que creaban esas mismas exportaciones. Por otro lado, era mínima la representación de las inversiones desligadas del sector exterior. Y en lo que correspondía al Estado, las fuentes necesarias provenían en lo sustancial de las transacciones con el extranjero o de créditos del mismo origen. En suma, el proceso ahorro-inversión era básicamente ajeno. No hay que extrañarse, pues, de que no se desarrollara un mercado de capitales o de que las bolsas tradicionales estuvieran más dedicadas a las especulaciones con valores también vinculados en general al comercio exterior y no a la movilización de ahorros con otros objetos. Y nótese bien: sería peregrino atribuir lo anterior al bajo ingreso interno y a causas similares. Los grupos de altas rentas y que concentraron el grueso de la "prosperidad exportadora" vieron pasar por sus manos recursos comparables a los de muchos magnates o *tycoons* de los centros industriales.

En las nuevas circunstancias que se abren después de la Gran Depresión y con el tránsito hacia el desarrollo interiorizado, aquel cuadro se modifica radicalmente. Por lo pronto, hasta poco más o menos el final de los años 40 —aparte de algunos créditos aislados, pero de mucha significación, como los del EXIMBANK para siderurgias—, se interrumpe casi por completo el financiamiento desde el exterior. El proceso ahorro-inversión se torna obligadamente una cuestión de responsabilidad nacional.

Contrastemos ahora esta realidad —dominante en un lapso apreciable del periodo que observamos, aunque hoy revista otras facetas, con lo escrito a propósito de los cambios y necesidades de la estructura de producción y los servicios básicos.

Desde luego, como se dijo, tanto se carecía de una armazón financiera como era escaso el hábito de ahorrar e invertir por parte de quienes estaban en situación de hacerlo.⁸ Ya pasado lo peor de la crisis y con la reanimación acarreada por la segunda Guerra Mundial, la única

⁸ Probablemente se ha exagerado mucho respecto a la elevada propensión al ahorro de las clases propietario-empresarias en los "centros". En lo relativo a Inglaterra, por ejemplo, se ha comprobado que las tasas de ahorro-inversión no estuvieron muy arriba del 10 %, aunque habrían sido algo más altas en los Estados Unidos —quizá por la capitalización en una nueva agricultura. Podría considerarse la tesis de que el dato clave en sociedades subdesarrolladas "a la latinoamericana" podría residir más en los *destinos* del ahorro que en su magnitud —caso típico: el "gigantismo" de los grandes centros urbanos o el crédito a los "consumos prematuros".

f fuente viable era el sector exportador, y éste se transformó en el principal surtidor de recursos para alimentar, directa o indirectamente (por lo general vía el sistema de cambios discriminatorios), las actividades privadas y públicas que estaban erigiendo la nueva estructura económica.

En ciertos países, durante algún tiempo, esa fuente cubrió parte importante de las exigencias, sobre todo a raíz del mejoramiento del comercio exterior entre el comienzo de la segunda Guerra Mundial y las postrimerías de los años 40.⁹ Sin embargo, en todos ellos no bastó para allegar todos los recursos que reclamaban la inversión privada y el creciente gasto público, de modo que, en proporción diversa y con arbitrios diferentes, se acudió a la emisión monetaria.¹⁰ En otras palabras, por este medio se crearon forzosamente los "ahorros" que requerían los agentes públicos y privados para financiar una parte importante de sus inversiones.

No es la oportunidad para discutir aquí la inevitabilidad o irresponsabilidad de tales políticas. A lo más, podría recordarse de pasada que resulta bien difícil imaginar que en las condiciones reales de ese periodo —mercado nacional de capitales casi inexistente, sistemas fiscales rudimentarios, bajísima propensión al ahorro privado, etcétera— se hubieran podido acumular y, sobre todo, movilizar y transferir recursos desde los sectores y grupos que tenían excedentes hacia las empresas y actividades que emergían con la reformulación del modelo de desarrollo. Huelga aludir a los contrastes entre esta situación y la visible en la larga y progresiva evolución de los países centrales, donde la edificación del sistema financiero procede, *pari passu*, y a menudo se anticipa, a las transformaciones de la estructura productiva.

Pero, como se apuntó, no pretendemos incursionar en el tema anterior. Lo que sí nos interesa es reiterar la existencia y enorme significación de ese otro foco de desequilibrio que se discierne al examinar las relaciones entre estructura productiva e infraestructura, por un lado; y el aparato financiero, por el otro. Más aún, las connotaciones inflacionistas de la desarticulación señalada son más visibles que en cualquier otro tipo de desajuste, ya que se manifiestan directamente en el sistema monetario. Por otro lado, esta repercusión no sólo es propagadora (y por eso la expansión de los medios de pago se considera como uno de los mecanismos de propagación inflacionaria), sino que también y por costumbre multiplicadora de los desequilibrios "originales".

Es apropiado agregar algunas consideraciones a propósito de ciertos

⁹ En algunos países, como el Brasil, el sistema pudo mantenerse hasta los años 50 gracias al auge del café —que se interrumpió en 1954.

¹⁰ Contrariamente a lo que se supone, en varios países, por ejemplo Chile, la creación de dinero en favor del sector privado excedió en mucho a las emisiones para cubrir déficit fiscales.

cambios llamativos que se han producido en la estructura del financiamiento en el último decenio. En breve: en este periodo disminuyó en grado significativo aquella "internalización" de las fuentes de ahorro que caracterizó los años 30 y 40. Volvió, en consecuencia, a recobrar importancia la participación extranjera, tanto la privada como la institucionalizada.¹¹ Esta importancia se acrecienta *si en vez de mirar la formación global o bruta de capital se atiende a las inversiones en los sectores dinámicos de la producción de bienes durables, intermediarios y algunos de capital*. En estos rubros, en varios países, aisladamente o con asociación nacional, la representación extranjera ha sido primordial.

Desde ciertos ángulos, en relación a los problemas examinados más arriba, puede argumentarse que esa transferencia de ahorro extranjero, con el aprovisionamiento, "saber hacer" y capacidad ejecutiva que envuelve, implicaría una significativa contribución a la atenuación de las dislocaciones estructurales que se han destacado.

Así es, en cierto modo y grado. No obstante, y al margen de otras observaciones que suscita esa evolución y que no cabe discutir en este contexto, no deben pasarse por alto los embriones de desequilibrio actuales o potenciales que ella contiene. El caso más patente es el de las inversiones extranjeras sin proyección exportadora, ligadas a productos con una demanda altamente elástica respecto al crecimiento del ingreso. Si a la par de su desarrollo no ocurren otros cambios que acrecienten con rapidez y regularidad la capacidad de pagos del país, poca duda cabe de que el servicio de esos capitales se tornará en otro factor importante del desequilibrio exterior en particular y del cuadro general, por derivación.¹²

Relaciones entre las subestructuras y el sector exterior

Debemos ahora introducir en el análisis a otra subestructura, la del

¹¹ La representación de ambas fuentes se ha modificado sensiblemente con el tiempo. En el lapso 1951-1955, la inversión directa sobrepasó ligeramente a los préstamos oficiales; en 1956-1960, estos segundos excedieron bastante a la primera (1 052 millones de dólares contra 840 millones); en los años posteriores, los préstamos institucionales adquieren significación primordial (en 1963, por ejemplo, la inversión directa sumó 549 millones y la oficial 1 579 millones). Véase CEPAL, *Estudio económico de América Latina, 1965*, p. 100.

¹² Los servicios totales del capital extranjero (intereses, utilidades, amortizaciones y depreciaciones) crecen, para el total de la América Latina, de un promedio anual de 3 000 millones en el periodo 1958-1962 a 5 256 millones en 1968. Para Chile, en 1968, esos pagos representaron un 61% del valor de las exportaciones de bienes y servicios —a pesar del aumento sensible experimentado por los últimos valores a raíz de la bonanza del cobre. (Véase *Estudio económico de América Latina, 1969*, II Parte, cuadro 2-II-22.)

sector externo. Para simplificar la exposición sólo atenderemos a sus relaciones con el conjunto de los componentes antes repasados.

Las transacciones con el exterior pueden apreciarse desde diferentes ángulos, como, p. ej., en lo que respecta a su papel dinamizador de la demanda global, o a su provisión del componente importado del sistema productivo interno. Este segundo aspecto es el que interesa particularmente para nuestra discusión, por cuanto es manifiesta y hasta estratégica la significación de las importaciones en el equilibrio del sistema al suplementar la oferta interna y facilitar su crecimiento con insumos y equipos que el país no produce.

En líneas generales podría argüirse que el comercio exterior va a influir positiva o negativamente sobre la situación y relaciones de las subestructuras antes comentadas según sean: *a)* el ritmo de expansión *vis à vis* la del producto interno y, por ende, de la demanda derivada por importaciones; *b)* la regularidad del intercambio; y *c)* la flexibilidad de la pauta de importaciones para satisfacer los requerimientos específicos del sistema. En breve, si es adecuada la tasa de crecimiento de los abastecimientos extranjeros y razonablemente estable y dúctil su corriente, los cambios de la estructura productiva se verán facilitados, lo mismo que las acomodaciones correspondientes de los servicios básicos y el complejo financiero. De lo contrario, se agregará un nuevo elemento de desarticulación de la estructura global, de sus componentes y de los vínculos entre ellos.

De momento no precisamos abundar sobre un hecho por demás reconocido: las oscilaciones sensibles y recurrentes que caracterizan al comercio exterior de estos países, todavía asociados en lo fundamental a la exportación concentrada de bienes primarios. Si bien las importaciones habitualmente fluctúan con menor brusquedad, de ningún modo pueden subestimarse los efectos perturbadores del hecho anotado.

Lo relativo a la flexibilidad de los rubros de importación parece de significación secundaria. Sin embargo, no lo ha sido en ciertos periodos, por ejemplo, durante la segunda Guerra Mundial y el conflicto de Corea, cuando la imposibilidad de lograr numerosos ítems de importación coincidió con dilataciones y cambios apreciables del aparato productivo.

Atenderemos, pues, de preferencia a la cuestión de las relaciones entre la tasa de crecimiento de las importaciones y la del ingreso y producto nacionales.

En este respecto, parece claro que sería imposible establecer con rigor la proporción que deberían guardar esos elementos a fin de contribuir al equilibrio o sincronización de las secciones de una estructura y del propio conjunto. Esto dependerá en alto grado de las modalidades o "estilos" de desarrollo.

No obstante, las diversas estimaciones sobre la elasticidad-ingreso de la demanda por bienes y servicios extranjeros inducen a suponer que ella, para ser satisfecha, requeriría una tasa de aumento de las importaciones sensiblemente superior a la respectiva del ingreso o producto interno.¹³

Pero estas relaciones no se han presentado, salvo excepcionalmente, en el desarrollo latinoamericano.¹⁴ La regla ha estribado, por el contrario, en un rezago sensible de los incrementos de la importación. De este modo, bien podría sostenerse que ha regido un "déficit crónico" en lo que se refiere a la complementación exterior de los recursos y actividades nacionales. En otros términos, aquellos ingredientes importados que debieron suplementar la expansión y cambios de la inversión y el consumo internos fueron continuamente insuficientes, representando esta realidad otro de los principales elementos de tensión y desajuste estructurales.

Debe recordarse, por otro lado, que esa brecha real entre los requerimientos y las disponibilidades de bienes extranjeros se reproduce y exagera al nivel monetario. En efecto, al existir de hecho una demanda excesiva por importaciones (en relación a la capacidad de pago nacional), el balance exterior se encuentra sometido a una presión constante, que será tanto mayor cuanto más amplio sea el desajuste entre la expansión del ingreso interno y el incremento de divisas. Devaluaciones periódicas sólo podrían, en el caso más favorable, aliviarlo transitoriamente. Pero el desequilibrio reaparecerá en tanto se mantenga la disociación básica recién subrayada. Del otro lado, la depreciación constituirá otro mecanismo de propagación inflacionaria del fenómeno subyacente.

Teniendo a la vista estas circunstancias puede entenderse que en la mayor parte de los países, por diversos medios, más o menos heterodoxos o "respetables", siguen prevaleciendo controles cualitativos y cuantitativos de las importaciones, que cada vez que han dejado paso a arranques "liberalizadores", por lo general han precipitado en alguna

¹³ El doctor Raúl Prebisch, por ejemplo, llegaba a la conclusión de que "por cada 1% de incremento del ingreso latinoamericano, su demanda por importaciones tiende a crecer en un 1.8%". En cambio, indicaba que en los Estados Unidos un aumento del mismo orden del ingreso sólo elevaba la demanda por bienes extranjeros en un 0.66%. Citado en la revista *Panorama Económico*, Chile, núm. 77.

¹⁴ De acuerdo a CEPAL, *Estudio económico de América Latina, 1964*, las tasas de crecimiento del producto bruto y de las importaciones de bienes y servicios fueron las siguientes en los periodos que se indican:

	1950-55	1955-61	1960-64
Producto bruto	5.0	4.7	3.9
Importaciones	3.9	3.4	2.4

crisis de la balanza de pagos. Téngase en cuenta, sí, que aun en el caso de que tales regulaciones se establezcan con eficacia, ello no eliminará aquel desajuste *potencial* (pero gravitante) entre necesidades y provisiones de componentes extranjeros a que nos referimos anteriormente.

Como es evidente, los problemas aquí expuestos tendrían una solución providencial: que la capacidad para importar y la corriente de bienes extranjeros se acrecentara a un paso compatible con las proporciones que reclama el equilibrio general del sistema y de sus partes o subestructuras. Sin entrar a discutir las posibilidades y obstáculos de tal opción, basta anotar que ello requeriría, quizá, algo así como doblar la tasa secular de aumento de las importaciones, de modo que pudiera exceder con alguna holgura a la correspondiente a la expansión del ingreso interno. O, a la inversa, habría que reducir la última a una cadencia proporcional a la de la capacidad para importar. Tal alternativa se ha dado en algunos países del área en determinados pasajes, en que una acusada depresión o estancamiento interno ha sido acompañada de la mejoría del equilibrio exterior. Sobra referirse a la indeseabilidad de esta alternativa, a despecho de que en esas coyunturas no hayan faltado aplausos para la victoria pírrica en el área de las transacciones externas.

Claro está que hay otro camino: el de extender y profundizar la sustitución de importaciones. Este aspecto requeriría un tratamiento que no podemos emprender en esta oportunidad. Sin embargo, aun conviniendo en las ventajas de tal dirección, sobre todo si se plantea en un marco regional, cabe tener en cuenta que ella envuelve otra cadena de fricciones y ajustes estructurales, cuyo efecto desequilibrador estará supeditado, entre otros factores, a la disponibilidad de "suplementos" importados. Continuará, pues, siendo una variable estratégica la evolución de la capacidad de pagos sobre el exterior.

En resumen, es bien meridiana la gravitación del intercambio exterior sobre la estructura global y sus componentes. Y dada la fisonomía habitual que han revestido esas transacciones en la región, sus fluctuaciones e insuficiencia cuantitativas, parece indiscutible que ellas constituyen o han constituido otro foco patente de desequilibrio y de presiones inflacionarias abiertas o latentes.

Relaciones entre subestructuras y estructura social

Al introducir la otra subestructura (la social) en el examen, podemos concebir desde luego dos situaciones. Una, en que este elemento se considere como relativamente pasivo, reaccionando sólo *a posteriori* y con diferentes intensidades frente a las consecuencias sobre los precios, la distribución del ingreso, etcétera, de otros desajustes estructurales. La

otra, en que el aspecto ahora atendido es el agente o principal causa de esos desajustes, a través, por ejemplo, de alzas sustanciales de ingresos, o más indirectamente, a través del aumento brusco o apreciable de gastos públicos. Esta segunda posibilidad se confundiría con la socorrida especie de que los incrementos de salarios o del gasto fiscal son la o las causas de la inflación.

Partiendo de la base de que no es habitual que una elevación "autónoma" de los ingresos o las remuneraciones haya sido el "detonante" o resorte original de fenómenos inflacionarios, parece más provechoso fijar la atención en la primera situación y distinguir dos aspectos principales, estrechamente relacionados.¹⁵

El primero tendría que ver con la mayor o menor intensidad de la reacción social frente a cambios en el nivel y sistema de precios. El segundo, con la posibilidad de que esa respuesta se constituya y arraigue como uno de los mecanismos de propagación y/o multiplicación de las dislocaciones e influencias originales.

En la experiencia latinoamericana pueden encontrarse muchos ejemplos diferentes sobre la materia. Uno y tal vez clásico sobre la relativa pasividad del cuerpo social frente a alteraciones importantes de los precios sería el de México con ocasión de las devaluaciones periódicas que ocurrieron hasta mediados de los años 50. Como se sabe, éstas fueron con anticipación "absorbidas" por el sistema, sin que se suscitara (y menos aún desencadenaran) repercusiones en un sentido contrario.

En el otro extremo, probablemente, podría situarse el caso chileno. Tanto por las características de la estructura social como por la vieja tradición inflacionaria, se registra en su medio una gran sensibilidad a las alteraciones de precios, la cual, por otra parte, se asocia con la operación simultánea o periódica de otros mecanismos de propagación —*v. gr.*, las devaluaciones, el ciclo fiscal, los propios reajustes de precios. Todos ellos, al unísono, empujan y son empujados en el proceso hasta independizarlo relativamente de sus raíces mediatas. En este momento, dicho con claridad, y sobre todo en relación a políticas antinflacionarias, deja de ser pertinente el análisis estructuralista, salvo en un aspecto vital y más de una vez subrayado: que ninguna acción tendrá efectos duraderos si descuida o no implica soluciones o alivios progresivos de los desajustes de base.

De todos modos, si se introduce en el análisis la subestructura social, para hacerla jugar con las otras, es particularmente importante su descomposición interna, sobre todo cuando se están examinando sociedades subdesarrolladas de mayor o menor heterogeneidad. Desde esta pers-

¹⁵ Una excepción a lo dicho podría encontrarse en algunas coyunturas de exacerbado "populismo" (¿alguna fase del peronismo en la Argentina?).

pectiva no es difícil apreciar que los resortes claves o "impulsos motores" no derivan del conjunto y ni siquiera de una representación mayoritaria del cuerpo social, sino que habitualmente de segmentos claves del mismo, con claridad diferenciados del "resto" a causa de su adscripción a las actividades de mayor productividad o de significación principal en razón de la naturaleza de los bienes y servicios que producen y/o del grado de organización de los grupos vinculados a ellas.

La cuestión no debe analizarse, como sucede a menudo, refiriéndose a una "aristocracia" obrera o con términos similares. Aparte de que muchas veces las remuneraciones de sus miembros son bajas *vis à vis* su productividad relativa, se plantean aspectos mucho más complejos, que no deben pasarse por alto.

Uno de ellos, decisivo para el tema que se discute, estriba en que en aquella área antes descrita, formada tanto por empresas privadas como públicas, un proceso inflacionario crónico o duradero termina por "disolver" la pugna horizontal y entre clases. En la práctica, empresarios y asalariados no disputan entre ellos, sino que, con mayor o menos acuerdo, lo hacen con la autoridad pública y, por derivación, con el consumidor. Se pone corrientemente el acento sobre lo más patente: el reajuste de salarios y el correspondiente de precios, pero, como se comprende, son *todos* los participantes en el ingreso generado los que mueven la rueda.

Por otra parte, esa realidad patente (o sea la heterogeneidad social coincidente con la manifiesta en la estructura productiva), lleva a comprender fácilmente los fracasos y limitaciones de toda política global en la materia. Como la experiencia ha demostrado por demás las acciones dirigidas a reprimir *in toto* la demanda, a la postre no constriñen los sectores o actividades "críticas" para la manutención o activación de la espiral y sí castigan a las unidades y grupos más débiles, que "llevan pocas velas en el entierro". A la inversa y dicho sea de paso, algo muy parecido ocurre en políticas de signo contrario, expansivas o "progresistas": su grande y conocida restricción es que difícilmente llegan (y en gran medida no pueden llegar por los obstáculos estructurales) a los estratos más desvalidos si se recurre principal o únicamente a los expedientes convencionales: reajustes, controles, subsidios, etcétera, lo cual no quiere decir, entiéndase bien, que no sean necesarios o útiles como instrumentos secundarios.

En resumen: en una aproximación estructuralista podemos concebir al cuerpo social como otra parte fundamental a considerar en la variedad de elementos que *presionan* o *reaccionan*, ya sea en el sentido de los ajustes o congruencias de las partes del sistema global, ya en el de las tensiones y pugnas (o en ambas direcciones).

Relación entre los elementos

La interrelación entre los elementos privilegiados (que, repetimos, pueden descomponerse *ad infinitum* y según los reclamos del análisis) es muy evidente. Sin embargo, ella tiene lugar y se manifiesta de modos muy particulares en distintos países y coyunturas. No cabe, por lo tanto, generalizar "para todo tiempo y lugar". Así, para ilustrar con un ejemplo, hay economías de la región que, al estilo de México, dilataron y mudaron (en especial desde un ángulo intrasectorial) sus estructuras productivas y sus servicios básicos, logrando al mismo tiempo (y salvo excepciones que tienden a marcarse en el último tiempo) que su estructura social (y su "techo" de aspiraciones e ideologías) no entrara en conflicto o desatara tensiones susceptibles de amenazar esa evolución. De aquí deriva, sin duda, un factor sobresaliente para la relativa estabilidad monetario-financiera que vivió ese país desde mediados de los años 50. A la inversa, hay otros donde sea porque han sido mayores los desajustes de la estructura productiva, o porque el acondicionamiento social, financiero o de la infraestructura han sido poco flexibles, a la postre las fricciones y desequilibrios han tenido traducción en movimientos inflacionarios.

De todos modos, insistamos otra vez: la perspectiva estructuralista es capaz de desentrañar las circunstancias básicas o mediatas de las presiones o, si se quiere, la "propensión" inflacionaria, como asimismo dar valiosa orientación en el diseño y aplicación de las políticas antinflatorias, sean éstas gradualistas o de *shock*. Esta última circunstancia es la que establece el puente imprescindible entre esas políticas y el enfoque estructuralista. Sin embargo, es por demás evidente que toda campaña de estabilización opera esencialmente sobre los mecanismos de propagación (de conservación y/o de acumulación) del fenómeno, tanto más cuanto éste llega a una "independización" más o menos apreciable de los desequilibrios básicos.

Desajustes estructurales y política económica

Como se ha visto —recurriendo a una metáfora ya empleada— el "rompecabezas" que evoca la estructura económica está muy lejos de haber ido "armando" sus piezas básicas en un proceso fluido de sincronización progresiva. Por el contrario, las características sobresalientes de ese desenvolvimiento han implicado desajustes de distinto orden y de proyecciones inflacionarias más o menos directas y poderosas. Algunos parecen haberse aliviado —por ejemplo, las disociaciones entre estructura productiva e infraestructura y la inadecuación de los sistemas financieros frente a las exigencias de la transformación del sistema

productivo. Otros, quizá, se han agravado: por ejemplo, la brecha entre el crecimiento de la demanda urbana y la oferta de alimentos o la relativa incompatibilidad entre un crecimiento interno dinámico y las restricciones de la capacidad para importar.

Sea como fuere, lo cierto es que ninguna política antiinflacionaria parece tener posibilidades de conseguir resultados duraderos si no se asienta en un diagnóstico amplio y riguroso de los antecedentes estructurales de las inclinaciones recurrentes hacia la inestabilidad.

No tenemos dudas respecto a la responsabilidad y posibilidades de la política económica. Ella, no lo olvidamos, así como puede ser eficaz para promover el crecimiento y armonización de los sistemas, también puede contribuir a agravar los desequilibrios inseparables de un desarrollo activo.

No obstante, siempre habrá que recordar que las políticas económicas, más que una expresión de artificios instrumentales susceptibles de manejarse con mayor o menor inteligencia, son una prolongación de las aspiraciones e intereses del cuerpo social. En otras palabras, una conducta que se dirija a remover obstáculos y distorsiones estructurales reclama como primer requisito una base social afín o identificada con esos objetivos.