

LATIN AMERICAN PROGRAM

THE WILSON CENTER



SMITHSONIAN INSTITUTION BUILDING WASHINGTON, D.C.

WORKING PAPERS

Number 48

UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA
DE LAS POLITICAS DE ESTABILIZACION
EN AMERICA LATINA
(SEGUN UN ENFOQUE HETERODOXO)

Samuel Lichtensztein
CIDE, Mexico City

Number 48

UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA
DE LAS POLITICAS DE ESTABILIZACION
EN AMERICA LATINA
(SEGUN UN ENFOQUE HETERODOXO)

Samuel Lichtensztein
CIDE, Mexico City

Author's note: This paper was prepared for a June 1979 Workshop on "Economic Stabilization Programs in Latin America: Political Dimensions" organized by the Latina American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars, Smithsonian Institution, Washington, D.C. 20560. The views expressed are those of the author personally. No part of this paper may be reproduced in any form without the author's permission.

This essay is one of a series of Working Papers of the Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars. Dr. Michael Grow oversees preparation of Working Paper distribution. The series includes papers by Fellows, Guest Scholars, and interns within the Program and by members of the Program staff and of its Academic Council, as well as work presented at, or resulting from seminars, workshops, colloquia, and conferences held under the Program's auspices. The series aims to extend the Program's discussions to a wider community throughout the Americas, and to help authors obtain timely criticism of work in progress. Support to make distribution possible has been provided by the Inter-American Development Bank.

Single copies of Working Papers may be obtained without charge by writing to:

Latin American Program, Working Papers
The Wilson Center
Smithsonian Institution Building
Washington, D. C. 20560

The Woodrow Wilson International Center for Scholars was created by Congress in 1968 as a "living institution expressing the ideals and concerns of Woodrow Wilson . . . symbolizing and strengthening the fruitful relation between the world of learning and the world of public affairs."

The Center's Latin American Program, established in 1977, has two major aims: to support advanced research on Latin America, the Caribbean, and interAmerican affairs by social scientists and humanists, and to help assure that fresh insights on the region are not limited to discussion within the scholarly community but come to the attention of interested persons with a variety of professional perspectives: in governments, international organizations, the media, business, and in the professions. The Program is being supported through 1982 by three-year grants from the Ford, Mellon, Kettering, Rockefeller, and Tinker Foundations, the Rockefeller Brothers Fund, and the Xerox Corporation.

LATIN AMERICAN PROGRAM ACADEMIC COUNCIL

Albert O. Hirschman, Chairman, Institute for Advanced Study, Princeton, N.J.

Fernando Henrique Cardoso, CEBRAP, São Paulo, Brazil

Ricardo Ffrench Davis, CIEPLAN, Santiago, Chile

Leslie Manigat, Universidad Simón Bolívar, Caracas, Venezuela

Guillermo O'Donnell, CEDES, Buenos Aires, Argentina

Olga Pellicer de Brody, El Colegio de México, Mexico

Philippe Schmitter, University of Chicago

Thomas Skidmore, University of Wisconsin

Karen Spalding, University of Delaware

RESUMEN

Una Perspectiva Comparativa de Las Políticas de Estabilización en América Latina (Según un Enfoque Heterodoxo)

La comprensión del desarrollo contemporáneo de América Latina reclama profundizar el análisis sobre la incidencia que las llamadas políticas de estabilización han tenido y si guen teniendo en el curso de los acontecimientos de nuestros países. Este trabajo es un intento en esa dirección.

Tres son los capítulos que lo componen. El primero constituye una suerte de introducción al marco conceptual ne cesario para evaluar las políticas de estabilización. El ca pítulo segundo se remite a realizar un análisis comparativo de los efectos de ciertas experiencias o prácticas estabili zadoras en América Latina en el pasado. El capítulo final contiene algunas apreciaciones preliminares acerca de las experiencias estabilizadoras actuales y la hipótesis de "ine vitabilidad" de un orden político autoritario para operarlas.

Este artículo sistematiza las apreciaciones más det lladamente vertidas por el autor en: "Sobre el enfoque y el papel de las políticas de estabilización en América Latina," publicado en Economía de América Latina, CIDE, México, sept. 1978.

UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA
DE LAS POLITICAS DE ESTABILIZACION EN AMERICA LATINA
(SEGUN UN ENFOQUE HETERODOXO)

Samuel Lichtensztein
CIDE, Mexico City

Introducción a un enfoque heterodoxo de las políticas económicas de estabilización

La comprensión de los programas de estabilización, como políticas económicas que son, exige rescatar la original correspondencia que se entabla entre los dos planos de relaciones sociales involucradas: el económico y el político. El significado último de esa articulación debe arrojar luz sobre el alcance de los objetivos que efectivamente se persiguen, desde que ellos constituyen la síntesis y la clave de la especificidad de toda política económica.

Los propósitos y objetivos de la política económica de estabilización pueden explicarse y evaluarse en un momento dado, por dos razones mancomunadas: por el papel que cumple ante ciertos problemas económicos (su aspecto u objetivo explícito) y por el papel que, dentro de ciertos límites, ejerce en la cohesión de la estructura política (su aspecto y objetivo implícito). En lo fundamental, la especificidad de las políticas económicas de estabilización se establece desde el momento en que se comprenda que ambos planos de objetivos están articulados, y se entiendan en su interacción y no aisladamente.

A los solos efectos de esta introducción, sin embargo, se hará un corte arbitrario entre las dimensiones económicas y políticas de los programas de estabilización.

Las dimensiones económicas de los programas de estabilización. El objeto de las políticas de estabilización, de acuerdo al enfoque convencional con que se las ha propugnado y practicado en América Latina, consiste en erradicar la inflación, entendido como un fenómeno patológico que se origina en una falla o un desvío del funcionamiento económico estimado como normal: esto es, en condiciones de equilibrio. Los objetivos que esas políticas declaran como guías de las distintas acciones en el campo económico son muy parecidos en casi todos los casos. La pirámide de propósitos es presidida por la búsqueda de un mayor crecimiento productivo y bienestar social, para lo cual es necesario un aumento del ahorro y la inversión. Su consecución se supedita directamente al objetivo estratégico y prioritario de abatir el proceso inflacionario. A ese propósito fundamental convergen ciertas metas de equilibrio en torno a las finanzas estatales y a los mercados cambiarios, mone

tario-crediticio y del trabajo. Las distorsiones que esos programas subrayan son el déficit en el balance de pagos, el déficit fiscal, la expansión desproporcionada de la masa monetaria y el crédito, así como la exageración en los aumentos salariales. Las responsabilidades de esos fenómenos se adjudican, en última instancia, a erróneas políticas económicas gubernamentales. A las políticas de estabilización le corresponde reemplazar esas políticas equivocadas y, con ciertos sacrificios iniciales, reestablecer a la postre las condiciones de equilibrio vitales para asegurar un "racional, coherente y sostenido" desarrollo económico.

Los informes gubernamentales y los organismos financieros internacionales, sin excepción, se remiten a esos propósitos cuando realizan un balance de resultados. Por su parte, muchos de los analistas críticos, aunque destacan sus discrepancias teóricas con ese enfoque de estabilización y sus reservas respecto a la aplicación de ciertos instrumentos, suelen respetar también aquella matriz de objetivos en cuanto patrón de referencia para la evaluación de la política. Esto lleva por lo común a que las políticas de estabilización sean exaltadas por sus éxitos o acusadas por sus fracasos según lo que haya ocurrido con los precios y las metas de carácter financiero, en primer lugar; y con el nivel de la actividad económica, seguidamente.

Sea porque esas políticas económicas se presentan como de corto plazo para unos, sea porque se presume que apoya el status quo o un tipo de funcionamiento dado de la economía, para otros, lo cierto es que los cambios que se observan en ciertos planos estructurales (dinámica de inversión y producción sectoriales, distribución del ingreso, desocupación, concentración del capital, control oligopólico de los mercados etc.) frecuentemente merecen un tratamiento de efectos secundarios o indirectos de esas políticas. Denominaciones como las de "costo social," "objetivos no deseados," u otros similares, logran conciente o inconcientemente alejar toda sospecha sobre que esos fenómenos formen parte de los propósitos deliberados de ese esquema de gestión y deban ser juzgados como tales. Esta situación provoca que la consideración de estos fenómenos, cuando se lleva a cabo y más allá de lo enfático de los juicios que se emitan sobre los mismos, se presente como marginal o colateral a la evaluación central.

De seguir ese método y luego de 25 años de persistente aplicación en los países del Cono Sur latinoamericano, todos los elementos empíricos demostrarían un claro fracaso de las políticas de estabilización en cuanto a erradicar el proceso inflacionario, a impedir los desequilibrios financieros y alcanzar un sostenido crecimiento. Ningún factor, ni siquiera la crisis mundial, el alza del precio del petróleo y mucho menos la falta de coherencia y continuidad de la política (sobre todo después de la instauración de las dictaduras militares) podría servir de argumento atenuante o pretexto a una realidad

que cubre un período tan extenso para distintos países. El propio proceso económico del Brasil, señalado como el "milagro - ejemplo" de las virtudes de esa política, no escapa a los juicios anteriores, vista la renovación actual de su fenómeno inflacionario, la acentuación de su déficit de balance de pagos y la explosión de su deuda externa.

Estas conclusiones, seguramente no compartidas por los partidarios de las convencionales políticas de estabilización, pero irrefutables según los criterios de evaluación que ellos mismos patrocinan, son, sin embargo, incorrectas desde otra perspectiva: aquella que cuestiona la naturaleza patológica imputada a la inflación, y que, en cambio, postula el carácter lógico de ese proceso; y la que subraya, además, que los objetivos alcanzados en el transcurso de la aplicación de estas políticas, están en contra de lo estipulado por las doctrinas y bases programáticas en que se apoyan.

Lo anterior, en su primera parte, supone rechazar categóricamente que la inflación constituya una falla circunstancial en el funcionamiento de la economía y aceptarla, por lo contrario, como un resultado consecuente de las modalidades que ese mismo funcionamiento exhibe contemporáneamente. En efecto, la inflación es históricamente un producto lógico de una organización capitalista que se ha transformado y que tiende a conformar crecientemente formas altamente concentradas u oligopólicas de la producción, comercialización y financiamiento; desarrollar una progresiva elevación técnica de sus componentes fijos en la estructura del capital y extender los radios de esas tendencias a escala internacional. En la expansión de ese patrón acumulativo, los ciclos de crisis son gobernados por la inestabilidad en las condiciones de realización dinámica de las ganancias y las desproporciones que se gestan en los procesos de circulación y reproducción del capital, suscitadas tanto en el seno de la esfera productiva, como las que se materializan entre ésta y la esfera financiera-especulativa.

En cuanto a la divergencia entre los objetivos definidos y los logrados, ella parte de una evidencia sobre que la inflación se ha mantenido y que el crecimiento sostenido no se ha alcanzado. En cambio, puede afirmarse que en América Latina nunca una política como la de estabilización, concebida por definición para el corto plazo e imbuída de tanta voluntad de minimizar el intervencionismo estatal y desatar la más amplia y perfecta competencia en los mercados, devino con el tiempo en todo lo contrario: sus experiencias ya cubren el curso de la vida de toda una generación de sudamericanos; sus medidas han coadyuvado a una más intensa gravitación del Estado y a ampliar su arsenal de instrumentos; su "liberalismo" ha forjado la mayor concentración de fuerzas y el más cerrado control oligopólico en los mercados de que se tenga conocimiento en la historia de la región. Nunca una política dirigida a estabilizar, desestabilizó tanto.

La reflexión anterior no debe entenderse en el sentido de que la lucha antiinflacionaria ha sido un pretexto o un velo ideológico para encubrir los verdaderos objetivos. Aunque el tema cobra ribetes más complejos, puede aceptarse que algunos de sus responsables depositan una confianza efectiva y ciega en alcanzar los objetivos nominales que declaran con estas políticas.¹ Si algo debe inferirse no es, pues, la existencia de un engaño deliberado en los propósitos, sino la necesidad de cuestionar las interpretaciones de la realidad que los inspiran y las hipótesis sobre sus leyes de funcionamiento. Al actuar en ese sentido, se magnifica la importancia que como tendencias y objetivos reales tienen los efectos indirectos o desvíos o los llamados costos sociales; y pasan a un segundo plano, o mejor dicho quedan inscritos en aquellas tendencias, los éxitos pasajeros o los fracasos relativos en los índices inflacionarios y los equilibrios financieros. En definitiva, se relega la visión económica coyuntural de las políticas de estabilización y se busca comprender el papel que éstas ciertamente cumplen en la lógica del desarrollo y funcionamiento de economías estructuralmente dependientes y oligopólicas, aun a despecho de las creencias de sus propulsores y hacedores, pero no de los intereses de aquellas fuerzas sociales y políticas nacionales e internacionales que las promueven.

Las dimensiones políticas de los programas de estabilización. En los últimos tiempos, pero con ilustres antecedentes en el mismo sentido,² han aflorado con firmeza algunas posiciones convergentes en otorgar una dimensión abierta y fundamentalmente política a la inflación y sus soluciones, en virtud de que ponen en jaque a los gobiernos y al propio sistema político de los países que viven acelerados procesos de alza en los precios internos.

Así las presiones inflacionarias inherentes al proceso de crecimiento pueden ser superadas por la existencia de un liderazgo político adecuado, capaz no sólo de restringir el consumo global, sino de reducir las luchas entre las diversas clases sociales por el producto global generado por la economía.³

No existe en sí un problema técnico de como dar fin a la inflación. Los verdaderos obstáculos son de orden político, no técnico.⁴

La política que va a conducir el gobierno en el curso de los próximos meses es decisiva para el país. Si ella se dedica en primer lugar a la lucha contra el alza de precios, ese no es un punto que se refiera sólo al nivel económico y técnico. La lucha contra la inflación es de naturaleza fundamentalmente política.⁵

La inflación es la enfermedad económica de las democracias.⁶

De acuerdo a estas posiciones, una de las expresiones más relevantes y estratégicas de la política económica contemporánea, como lo es el combate de la inflación ya no sería una cuestión esencialmente económica sino política. De ahí a entender que los objetivos fundamentales que se deben sortear son estrictamente de esa clase, hay un paso. Las coordenadas políticas que sellarían la suerte de un esfuerzo antiinflacionario se definirían por fuera al estadio técnico-económico que muchos de esos autores reservaban a la política económica. Quizá para ser más precisos debiera decirse que las técnicas antiinflacionarias, según estas versiones, imponen ciertos prerequisites políticos.

Esta formulación de las dimensiones políticas de la inflación y su combate nos parece cuestionable de partida. Que ciertos objetivos políticos tengan mucho que ver con la política económica y en particular con los programas de estabilización, parece haber deslumbrado a quienes, tan familiarizados en omitirlos, han descubierto por su mediación la fuente justificativa de los errores de las teorías y las políticas económicas que han propugnado y por las que han alcanzado fama y premios.

Parafraseando el informe del Grupo Trilateral arriba citado, lo que cabe afirmar es que la inflación es, más bien, una enfermedad política del capitalismo contemporáneo en crisis. Económicamente, la inflación permite contrarrestar transitoriamente esa crisis operando una baja promedial de los ingresos reales de los trabajadores, propendiendo a una mayor concentración relativa del capital y provocando pérdidas o depreciación parcial del valor de los medios de producción acumulados. Vale decir, disminuyendo el valor relativo del capital comprometido en el proceso productivo y alterando la distribución del producto social en provecho de las ganancias. En los países dependientes ese proceso inflacionario concurre a agravar el fenómeno de deterioro de los términos del intercambio externo y en consecuencia traslada parte de sus efectos a los países centrales.

Es la propia continuidad del proceso inflacionario la que crea las posibilidades de su acentuación y sella su carácter de solución transitoria a la crisis. Varios factores económicos confluyen para ello; entre otros, la generalización de las prácticas especulativas, la deformación del cálculo capitalista, la desarticulación del sistema de precios relativos, la inminencia de quiebras y de un proceso ampliado de pagos a nivel empresarial y bancario, la necesidad de consolidar la nueva participación en el producto social y la presión por reembolsar los préstamos y créditos externos concedidos.

Pese a la importancia de los fenómenos aludidos y de otros que podrían añadirse, el nudo de esa transitoriedad se encuentra en que la mayor gravedad cuantitativa de la inflación

puede entrañar el pasaje cualitativo a una nueva instancia: aquella que exacerba una crisis en que las fuerzas sociales perjudicadas pueden pasar de sus luchas predominantemente económico-distributivas a las luchas políticas.

Esa eventualidad no supone, de ninguna manera, una relación de causa a efecto entre el nivel de la inflación y la crisis política. Como ya se vió hay etapas durante las cuales la inflación es un modo transitorio y recurrente de sortearla. Lo que se quiere destacar es que la intensificación del proceso inflacionario no es a cierta altura la expresión final de las necesidades de la acumulación y la rentabilidad del capital. Las huelgas generales, los paros en la producción, las fugas de capital, ciertas prácticas de desabastecimiento y otros procesos que concurren a una aceleración inflacionaria dejan de responder en cierto momento a cálculos y objetivos básicamente económicos sino que reflejan ya la presencia dominante de objetivos políticos. Esa coyuntura se corresponde con aquellos momentos en que se reúnen y procesan condiciones reales de cambio en el poder político. Esos momentos no pueden ser precisados exactamente en el tiempo o fechados, así como no existe un patrón porcentual ni un cuantitativo que nos indique cuando se produce ese cambio de cantidad a calidad en el proceso inflacionario. Pero no hay dudas sobre que esos momentos están asociados al grado (no cuantificable) de antagonismo que lleva a una mayor polarización de las clases sociales, a una disolución de sus ya inestables alianzas y a una radicalización en la lucha política.

En esas circunstancias, esa transformación de crisis económica en crisis política (sobre todo si se ven influidas por procesos de orden internacional) entraña un debilitamiento de la capacidad de regulación estatal. Se llega así, al cuestionamiento de la legitimidad o las bases hegemónicas de dominación en que descansa. La "falta de confianza," el "vacío del poder," o "la necesidad de un saneamiento económico-financiero" se vuelven los usuales términos empleados en los puntos máximos de ese proceso, momentos que preceden en general la alteración plena o parcial del orden institucional y la adopción de nuevas políticas de estabilización más duras. Los golpes de Estado que se produjeron en Brasil (1964), Chile (1973), y Argentina (1976) tuvieron efectivamente un antecedente hiperinflacionario del orden de 70.4% (1963), 351.6% (1973), y 334.8% (1976), respectivamente, y un corolario estabilizador. En el caso uruguayo, dos son los momentos inflacionarios que preceden el golpe de Estado que culmina en 1973: el primero se remonta a la elevación de precios del 183% entre junio 1967/junio 1968 y el segundo a un alza de 94.7% en 1972. Sin embargo, en esa danza de dos y tres dígitos de inflación, la tasa más alta del mundo en el año 1978 (170% en la Argentina) no produjo -por lo menos hasta ahora- la remoción del Ministro de Economía en ese país.... Lo que obliga a subrayar el carácter no mecánico de la vinculación entre crisis económica-inflación - crisis política.

Si la inflación se volvió progresivamente crónica o necesaria en nuestras economías, ¿cual es entonces el real alcance de las políticas económicas que se han definido justamente por su objetivo básico de erradicar la inflación? Dicho de otro modo: si las condiciones de funcionamiento son en si inestables en las economías capitalistas ¿cual fue el verdadero sentido de las políticas económicas que esgrimen la estabilidad como propósito central? Con las naturales observaciones que cualquier intento de generalización pueda merecer en cuanto a su rigor, se tratará de contestar esas preguntas de acuerdo a las experiencias latinoamericanas más conspicuas en el último cuarto de siglo.

El papel de las políticas de estabilización en América Latina

Hacia una mayor internacionalización (años 1954-1962). Por el lapso de casi 10 años que comprende el período 1954-1962 con un vértice en los años más próximos al comienzo de la década del 60, Argentina, Brasil, Chile, y Uruguay reciben los iniciales embates de los programas de estabilización. Es por demás reiterativo mencionar que el enfoque y los lineamientos de esas políticas de estabilización siguen los esquemas ya comentados. En cambio es importante destacar que su aplicación está en casi todos los casos estrechamente asociada a las misiones y recomendaciones del Fondo Monetario Internacional.

Sobre el campo de relaciones externas se concentran la gran parte de las medidas adoptadas en ese entonces y también donde se reconoce una mayor incidencia efectiva de las decisiones, incluso a posteriori de la vigencia de los programas de estabilización.

En Argentina, luego del derrocamiento de Perón, las primeras medidas adoptadas por el Gobierno Provisional fueron básicamente la devaluación del peso; la anulación de los tratados bilaterales de comercio, luego de la adhesión del país a la Unión Europea de Pagos como miembro asociado (mediante el acuerdo conocido como Club de París); la incorporación al FMI y al Banco Mundial y la disolución del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI) creado en 1946 con el fin de regular la comercialización de los productos agrícolas y la importación de bienes esenciales. En el gobierno de Frondizi se confirma la incidencia de los lineamientos tendientes a atraer capital extranjero, parte del cual se invirtió directamente en la expansión de ciertas ramas productivas como petróleo, vehículos motorizados, siderurgia, energía, y petroquímica; y parte, compuesta casi totalmente de créditos comerciales, se utilizó para renovar y modernizar el parque industrial.

En Chile, la entrada de capitales externos es el más destacado éxito que tuvo la política de estabilización aplicada entre 1956 y 1958. La ejecución de la política de esta

bilización en el período 1959-1962 también se organizó fundamentalmente en torno al sistema y del comercio exterior. Las primeras medidas consistieron en devaluar la moneda nacional; unificar las áreas de cambio existentes creando un sistema de cambio único y fijo y dar amplia libertad a los bancos privados para realizar operaciones en moneda extranjera; brindar franquicias tributarias para atraer capitales foráneos y repatriar a los nacionales; así como crear las condiciones para garantizar la remesa al exterior de las utilidades de empresas filiales extranjeras.

En Uruguay, durante el lapso 1959-1961, las decisiones adoptadas bajo los lineamientos de estabilización se orientaron también al campo cambiario y del comercio exterior. Además de la consabida devaluación del tipo de cambio, fueron denunciados la mayor parte de los convenios bilaterales comerciales y de pagos y se abolió el sistema de control y de licencias de importación y exportación. La simultánea instauración de la más amplia libertad en el movimiento de capitales con el exterior fue el preludio de una elevación del financiamiento externo al Estado uruguayo, a los sectores importadores y al sistema bancario privado.

Esos intentos de estabilización instrumentan efectivamente una mayor interracionalización de las economías argentina, chilena, y uruguaya, como parte de un proceso en que influyen las tendencias económicas y políticas que emergen del nuevo ordenamiento capitalista a escala mundial. Pero en esas prácticas se funden, también, dialécticamente, ciertas condiciones que se expresan en la inflación, pero que emanan de un desarrollo contradictorio del sistema de fuerzas productivas y del sistema de fuerzas políticas en el interior de esos países. Por ejemplo, en Argentina y Uruguay, ciertas condiciones básicas que llevan a aprobar las políticas de estabilización en la época que se considera, y aún posteriormente, pasan necesariamente por el cuestionamiento que los nacionales agropecuario-exportadores --aún claves en esos países-- realizan a la alianza populista plasmada en el Estado, a sus mecanismos redistributivos de ingresos intersectoriales y la expansión burocrática del gobierno.

En este cuadro, Brasil constituye una aparente excepción. En efecto, en casi toda esa etapa, este país elude la aplicación de políticas de estabilización. El gobierno llega incluso a rechazar las misiones del FMI y del Banco Mundial. Pese a ello, se puede afirmar tajantemente que la internacionalización en Brasil operó incluso con mayor intensidad que en Argentina, Chile, y Uruguay; eso sí, y conviene subrayarlo, no recurriendo ni al enfoque ni al aval financiero del FMI sino a los concretos intereses extranjeros dispuestos a concurrir a la estrategia económica de las reglas de un cierto pacto político de dominación, sin importar su financiamiento inflacionario, siempre y cuando se brindasen las seguridades y prebendas adecuadas. En ese entonces, el ingreso del capital extranjero

que casi simultáneamente se aplican en el período 1963-1966 en los cuatro países contemplados ilustran, exceptuando a Chile, sobre las nuevas condicionantes políticas que se insinúan o que directamente se consagran como requisitos para modificar la naturaleza del proceso de concentración del capital y del ingreso; y para preparar así un cambio de profundización del esquema oligopólico bajo la dirección política de regímenes autoritarios. Esa profundización opera a través de ondas con centradoras inter e intrasectoriales que tienden a conformar los complejos integrados o conglomerados oligopólicos.

En Argentina, los años indicados están jalonados por dos golpes de estado militares: el que derroca a Frondizi en 1962 y el que provoca la caída de Illía en 1966. En su mayor parte y fuera de un período dentro de la Administración Illía, la tónica predominante es la estricta aplicación de una política antiinflacionaria tradicional. Las consecuencias de estas acciones fueron una depresión del nivel de la actividad económica, una baja de la utilización de la capacidad instalada, un gran desempleo, y una importante caída de los salarios en el producto total.

En Brasil, luego del golpe militar de 1964, bajo el gobierno encabezado por Castello Branco y con la dirección económica de Roberto Campos, se aplica sistemáticamente hasta 1967 un corte del gasto público, un aumento de la presión fiscal, una contención del crédito, y una contracción salarial. La política provocó un ciclo de liquidaciones de empresas medianas y pequeñas que fue acompañado por la ampliación de los márgenes de capacidad ociosa de las grandes empresas. En esta etapa la distribución del ingreso fue notoriamente agravada.

En Uruguay, la política de estabilización aplicada a mediados de la década del 60 surge de un contexto crítico signado, económicamente, por una creciente inflación, una generalizada fuga de capitales, un "crack" del sistema bancario privado y la necesidad de refinanciar la elevada deuda externa con la banca internacional; y políticamente, por un agravamiento de los conflictos y luchas sociales. En ese contexto, la reimplantación de los lineamientos de estabilización estuvo esta vez ampliamente correlacionada con la adopción de medidas excepcionales de seguridad, con limitaciones a los derechos individuales y gremiales, con la militarización de los funcionarios públicos; en fin, con una progresiva fractura del esquema institucional que habría de culminar en la década del 70. Las condiciones para la centralización del capital y la mayor concentración del ingreso se encadenan a través de las acciones dirigidas a la contención salarial, contracción del gasto público, y limitaciones crediticias.

En esos años, el panorama en Chile es francamente distinto al de los demás países. No existe en el curso de la década del 60, ningún hecho que refleje situaciones de tan alta tensión política e inflacionaria que ponga en peligro o insi

nue potenciales modificaciones en el proceso institucional de ese país. No pasa desapercibido el hecho de que el ascenso de la Democracia Cristiana a la jefatura del gobierno, como la inquietante consolidación de un frente izquierdista con crecientes aspiraciones electorales, ya demuestran en ese entonces un cierto cambio en la correlación de poder de las fuerzas sociales y su tendencia a cambiar las relaciones de dominación y las orientaciones del Estado. Pero, y en esto estriba la diferencia en esa época, esas alteraciones tienden a hacer viable ciertas propuestas reformistas y a robustecer institucionalmente un estilo de democracia parlamentaria y electoral. Es decir, desemboca en la concreción de un Estado desarrollista, justamente cuando los otros países citados cierran o tienden a cancelar ese estilo político.

En resumen, las nuevas experiencias de estabilización que se desarrollan hacia mediados de la década del 60 no son un perfeccionamiento de las políticas precedentes sino que se convierten en una verdadera transformación de procedimientos en la que está envuelta una reorganización del Estado y sus funciones. La inicial compatibilidad de una política de relativo arbitraje hacia adentro con una política de estabilización de puertas abiertas al capital de fuera, encuentra en estos años los límites internos y externos para su continuidad. Por un lado, porque el desarrollo de las fuerzas productivas, con un eje de ordenamiento centrado en una dinámica y control externos, deja de corresponderse con las formas de conciliación y control que ciertas alianzas internas habían institucionalizado políticamente a través del Estado. Y por el otro, porque la estrategia de seguridad continental por la vía reformista de la Alianza para el Progreso se debilita a favor de las tácticas represivas, a medida que se agudiza la crisis económica y política de hegemonía estadounidense en el desarrollo capitalista mundial.

En esas condiciones, la redefinición institucional del Estado, investida ideológicamente de la necesidad de un "gobierno fuerte" se desarrolla a través de luchas y a instancia de una heterogénea combinación de fuerzas que involucran incluso importantes fracciones de la pequeña burguesía. Las formas autoritarias de gobierno, que con distintos grados se establecen entonces, constituyen el prerrequisito tanto de una colusión más o menos estrecha e inmediata entre los intereses del capital extranjero y el empresario local más asociado a éste, como de la influencia de esa alianza sobre los resortes estatales de control económico y político. A un "gobierno fuerte" seguirá la necesidad de un "programa duro" que fundamente los sacrificios en términos de sanear el sistema económico de los vicios demagógicos, o sea, de los factores a que se atribuyen el origen de la inflación.

Se abre así el capítulo de las políticas de estabilización de tipo recesivo, en que la concentración más absoluta del poder tiende a corresponderse con una concentración absoluta del capital y del ingreso; y en que la relativa contrac

ción de importaciones y expansión de las exportaciones permite cumplir más satisfactoriamente los adeudos y remesas externas. De tal modo, que en esos y otros planos, esta fase depresiva-centralizadora viene a preparar las condiciones para un futuro ciclo de recuperación en el crecimiento, bajo las nuevas formas autoritarias oligopólicas de funcionamiento (como el ocurrido con distinta intensidad y duración en Brasil, Argentina, y Uruguay durante los gobiernos de Costa e Silva-Garrastazú Medici, Onganía, y Pacheco Areco a partir de 1968 y hasta los comienzos de la década del 70).

Los programas actuales de estabilización y la hipótesis de inevitabilidad de un orden político autoritario

En el curso de los últimos diez años, las experiencias de estabilización rigen permanentemente en Brasil y Uruguay; y salvo cortos períodos podría afirmarse que estos programas también siguen presentes en Argentina y Chile.

Un período tan poblado de acontecimientos significativos, cuyo símbolo es el ciclo todavía abierto de participación militar en la conducción gubernamental, hace naturalmente difícil alcanzar una perspectiva histórica para realizar un tratamiento sistemático de ese tipo de políticas económicas en sus versiones más recientes. Al respecto, no hay que olvidar que la reasunción inmediata de esquemas estabilizadores en Chile y en Argentina, luego de sendos golpes de Estado, más bien que un operativo para corregir ciertos desequilibrios, fue parte del desmantelamiento de las experiencias socialista y reformista vividas bajo Allende y Perón.

La cuestión cobra facetas más complejas cuando se constata que países históricamente alejados de la marea inflacionaria y de la presencia y presiones del FMI pasan a engrosar también las filas de los países que viven las críticas instancias emergentes de los programas de estabilización. Hacia el año 1976, Jamaica, México, y Perú se ven enfrentados a la necesidad de aplicarlos en momentos de alta tensión política interna y de claro hostigamiento de gobiernos extranjeros y empresas transnacionales a sus estrategias y a su relativa autonomía en materia internacional. Portugal, Turquía, Egipto, etc. constituyen otras ilustraciones de programas de estabilización que coinciden con un replanteo de orientaciones económicas, pero también geo-políticas y militares.

Hasta hace poco tiempo atrás, era común seguir pensando en los programas de estabilización como si fuesen acciones de combate antiinflacionario, limitadas a ciertos momentos de decisión estatal. Tal pareciera que esa política fuera una especie de práctica pasajera que llegado el momento dejaría su lugar a lineamientos concordantes, pero de más amplia proyección. En pocas palabras, esos programas se asociaban a mecanismos correctivos pero no reestructuradores, se observaba como cuestión de ciertos países y no de un orden económico internacional.

No obstante, enmarcada por la crisis petrolera y financiera, así como por la decadencia de la hegemonía estadounidense, la inflación parece volverse más y más un problema del sistema en su conjunto, antes que una cuestión privativa a ciertos regímenes o economías capitalistas. Si se dejan de lado criterios convencionales de tiempo o de cualquier otro tipo bajo los que esas políticas se presentan, gana terreno una hipótesis en que se sintetiza una reflexión a propósito del presente papel de esas políticas: antes que una política económica entre otras igualmente posibles, ella constituye un cambio en el modo de intervención estatal que se compagina con las necesidades crecientes de un estadio monopólico de las economías capitalistas, que más se impone como política más avanzada es la centralización de capitales y más aguda sea la crisis mundial en que se debate.

¿Qué significa el que la política de estabilización se convierta en una de las líneas dominantes de la intervención económica estatal? A lo menos, supone que esa política tiene de a conciliar dos condiciones básicas.

Según la primera condición, ella debe ser el marco de referencia para la adopción de decisiones destinadas a afianzar patrones de acumulación monopólica internacionalizada; vale decir favorecer progresivamente el triunfo de los intereses de los sectores internacionalizados de la industria-banca-exportación en las orientaciones gubernamentales que atañen a la apropiación y canalización del excedente económico. Para resolver los problemas de inversión y realización, ese capitalismo financiero moderno necesita que la política de estabilización mantenga una cierta inflación. Esto es que la llamada política antiinflacionaria sea en la práctica lo contrario: una política inflacionaria altamente selectiva en materia de beneficiarios y relativamente acotada. En fin, lo que hemos designado como una inflación administrada.

La segunda condición para que el programa de estabilización se vuelva uno de los fundamentos de las orientaciones estatales, es que sus bases teórico-ideológicas tiendan a identificarse como una política de interés general. Casi por definición, la lucha antiinflacionaria toma ese carácter al situarse generalmente, como una contienda contra el mal común que afecta en principio a toda la sociedad. Esa política se ubica, en consecuencia, en el centro mismo de las preocupaciones de una gran mayoría de la población, puesto que la elevación de precios pasa a asociarse con una pérdida progresiva de la convivencia, de la justicia, y del progreso económico y social. El vigor de esa ideología antiinflacionaria tiene tal fuerza que no existen gobernantes que pretendan asociar la inflación al interés general o predicarlo como un mal menor, cosa que no ocurre hasta ese extremo con temas como la recesión y el desempleo.

A pesar de que las economías capitalistas, especialmente

las latinoamericanas, se han vuelto estructuralmente inflacionarias, los principios rectores que ordenan y guían las políticas económicas siguen girando alrededor de un declarado y vital propósito antiinflacionario. ¿La contradicción que se entabla entre una política formal o retóricamente estabilizadora y la mecánica inflacionaria, que promueve, como se resuelve? Vale decir, ¿como brindar salidas inflacionarias a los problemas de acumulación y realización del capital, a la vez que legitimar esa solución como antiinflacionaria?

En muchos países de América Latina, esa conciliación operó en la línea que insinuaba el aforismo del informe de la Comisión Trilateral ya citado. Si "la inflación es la enfermedad de la democracia," su solución de fondo pasa por acabar con la democracia. Por supuesto, las razones que condujeron a instaurar las dictaduras del Cono Sur, no se ciñen a axiomas ni derivan, como ya se indicó, de razones exclusivamente económicas. Pero lo cierto es que, en su contexto, los fundamentos y la viabilidad de los programas de estabilización fueron efectivamente fusionándose con una doctrina del autoritarismo político; o sea los regímenes autoritarios vinieron a encontrar en la lucha antiinflacionaria una fuente de legitimación como gobierno del interés colectivo.

Por supuesto ese proceso, esa fusión, no fue instantánea sino que se operó en distintas etapas y sobre diferentes argumentos. Una instancia, es la que se vincula a un cambio de enfoque teórico de la inflación por la demanda por otro de los costos. El enfoque convencional de la estabilización no implicaba, y por consiguiente no exigía analizar a las clases o grupos sociales (y ni siquiera a los llamados grupos de presión) como protagonistas activos en el origen del proceso inflacionario. Sus premisas competitivas de funcionamiento presuponían una visión fragmentada o atomizada de la sociedad y una autonomía total de decisión del Estado. A sus efectos, en la lucha antiinflacionaria nada existía fuera de los estrictamente económico.

Históricamente, esa matriz teórico-ideológica prevaleciente en los clásicos programas de estabilización fue mostrándose progresivamente inadecuada. El quehacer político económico, sobre todo en las etapas en que se acelera la concentración económica y se radicalizan las luchas entre los grupos sociales, va requiriendo una alternativa teórica distinta: aquella según la cual la inflación se aprecia como una pugna entre fuerzas con poder monopólico sobre el trabajo (sindicatos) y el capital (empresas oligopólicas dominantes), conflicto que no lleva a satisfacer el interés colectivo sino a menoscabarlo, desde que la lucha salarios-ganancias por mejorar sus respectivas participaciones en el producto social, presiona los costos y los precios al alza. Desde entonces, en mayor o menor medida, los programas de estabilización tenderán a constituirse y girar en torno a las políticas de ingresos y precios. En sus extremos más represivos, este enfoque tenderá

a apoyar aquellas políticas abiertamente antisindicales, adoptando la fórmula de una congelación obligatoria de salarios nominales y una congelación voluntaria o un sistema de control de los precios que permiten justificar decisiones gubernamentales inclinadas a favorecer a ciertos núcleos oligopólicos.

El mayor acento en la presión de los costos como origen de la inflación, no fue un ejercicio abstracto de especulación y opción teórica. Más que nada fue un resultado que trató de sortear una inadecuación que comenzaba a entablarse entre las exigencias cotidianas del nuevo patrón político y económico de funcionamiento y los tradicionales (y ya desgastados) modelos teóricos-ideológicos con que se fundamentaban las prácticas estatales de estabilización. Esto fue notorio en Argentina, Brasil, Uruguay, e incluso Chile, hacia fines de la década del 60. Esa inadecuación y su salida apoyada en una renovación del enfoque estabilización se vincula a necesidades inmanentes de la dinámica económica capitalista en esos países. Pero, también, fue apropiado a las propias necesidades de su dinámica política, especialmente, para fundamentar los procesos que convergían en un creciente autoritarismo.

Otras de las etapas en que la lucha contra la inflación quedó inscrita en una teoría y una práctica política autoritarias es la que se refiere concretamente a las condiciones óptimas de la elaboración de la política económica. En particular, eso atañe a los requisitos o modos de destacar la relación que los principios de "coherencia," "compatibilidad," y "consistencia" deben guardar en los programas de estabilización. La racionalidad de su puesta en marcha y su éxito se subordina a cumplir esos principios en cuanto a los objetivos e instrumentos, aunque el éxito final de todo ello se subordina a la necesidad de la "continuidad." Las rotaciones de elencos políticos, los cortes o recodos provocados por las elecciones o consultas populares, etc. se señalan como origen de esa falta de continuidad de la política antiinflacionaria. A nuestro parecer, justamente, las concepciones de Friedman y la escuela de Chicago tuvieron un alto ascendiente en el Cono Sur latinoamericano porque además de legitimar "científicamente" una cierta política de estabilización, hicieron depender casi enteramente su éxito de una rígida disciplina que se presume exenta de las inveteradas prácticas demagógicas y populistas de los políticos profesionales; premisas éstas permanentemente invocadas y criticadas por los militares para defender la necesidad de un orden férreo y prolongado.

Hasta aquí la íntima relación que los procesos antiinflacionarios guardan en la actualidad con el autoritarismo político. No es como ha podido comprobarse una relación inevitable en cualquier contexto y situación. En el pasado, esa correlación no existía. Incluso, la realidad latinoamericana registra políticas de "pacto, contrato o acuerdo social" tratando de encauzar o atenuar la contienda social y los enfrentamientos más violentos entre las clases sociales. Es poco

el análisis que ha merecido ese tipo de políticas, que ha corrido muy parejamente con ciertas experiencias reformistas y sus fracasos (el más reciente de Perón y el Acta de Compromiso Nacional). La paulatina conciencia de que algunas de las experiencias sólo constituye una forma de redefinir una mayor explotación de la clase trabajadora, sin ningún proyecto real de compensación en el futuro, cancela estas vías conciliatorias. La cuestión no depende tanto de la capacidad o liderazgo político para establecer una alianza, sino la de conciliar sacrificios salariales con expansión económica y no sólo simplemente con aumentos de ganancias privadas.

Las políticas de ingresos como parte de una estrategia económica han sido usadas para disminuir los salarios reales en relación a la productividad, objetivo que integrado a un paquete encaminado a atacar la inflación, ha pretendido canalizar recursos por un lado, del consumo a la exportación y a la inversión y, por el otro, transferir ingresos de los trabajadores al Estado (impuestos más altos) a capitalistas (utilidades más altas) y a proveedores extranjeros (importaciones más caras). No obstante en alguna etapa durante cada período de la política de ingresos la inminente crisis económica ha obligado al gobierno a introducir un paquete altamente deflacionario que ha tendido por sí mismo a desalentar la inversión, contradiciendo sus propósitos iniciales. ...El fracaso de sucesivos gobiernos para que la plusvalía ganada en los períodos de aplicación de la política sea invertida, de tal forma que existan los recursos suficientes para absorber las presiones inflacionarias del período siguiente, ha sido el factor que más ha contribuido a la insatisfacción de la clase obrera y ha propiciado por ende una mayor militancia industrial.⁷

Quizá se crea que hemos transcrito una parte de un análisis de una economía latinoamericana, en su tránsito de crisis económica a crisis política. Y sin embargo, se trata de algunas conclusiones de un ensayo referente al Reino Unido y a las políticas de ingresos realizadas bajo el "contrato social."

Si las fórmulas políticas democráticas carecen de un contenido de participación económica, no hay acuerdos ni contratos que puedan mantenerse en pie; aún aquellas que traten de prolongarse bajo el único fundamento de que impiden las salidas represivas o autoritarias. Por supuesto que esa conciencia no puede ser exclusivamente reivindicativa. Depende sí de la conquista de una posición mejor en el esquema del reparto, pero mucho más de una conquista en el esquema del poder. Depende sí de mejorar su participación en el ingreso nacional, pero, en última instancia, depende mucho del grado de avance del proceso productivo.

El caso de México es ilustrativo al respecto.

Gustavo Esteva y David Barkin, en un trabajo muy sugerente, señalan:

Al identificar las raíces de la inflación en la contienda social y señalar que los procesos inflacionarios manifiestan el desbordamiento de los cauces institucionales de negociación y concertación social, resulta evidente que la política aconsejable ante tales procesos consiste en fortalecer esos cauces y los mecanismos de acuerdo social global.⁸

Empero, habría que admitir que este requisito político es necesario pero no suficiente. Y ello lo confirma lo que dichos autores plantean para una etapa crítica reciente del proceso mexicano:

El modelo que había permitido a los trabajadores obtener mejoras reales, aunque sufriera deterioro su posición relativa en el esquema de distribución del ingreso, se había agotado años atrás, por lo que para mantener su nivel de vida o mejorarlo era indispensable modificar su participación en el ingreso nacional.

...En estas condiciones, la intervención del Estado al nivel del enfrentamiento directo entre los grupos sociales buscaba la conciliación. Aunque intentó lograrla a través de múltiples modalidades e instancias (en particular las asociaciones a mecanismos tripartitos) pronto llegaba a los límites de su acción institucional y las presiones parecían conducirlo al empleo de expedientes autoritarios: represión social, si optaba por contener las demandas populares... o bien, represión del sector privado, si optaba por contener las demandas de los inversionistas nacionales y extranjeros...

Para que esa situación no desembocase en esos extremos, se requirió un "nuevo pacto social que incluyese proyectos de producción, participación y distribución social," como Esteva y Barkin lo subrayan. Pero ello sólo fue posible, en tanto hubo un cambio estructural exógeno que permitió un avance de la producción y de aquellos proyectos: el petróleo. Cuando otras sociedades se debaten en la búsqueda de esos acuerdos sociales, debe recordarse que la cuestión es política, pero las estructuras económicas son sus trabas mayores.

Resumen y Conclusiones

Históricamente, los programas económicos de estabilización en América Latina han pasado por diversas instancias. Las pioneras de la década del 50 tendieron a producir una mayor apertura externa de las economías y lograron efectivamente su mayor internacionalización. Con posterioridad, esas políticas fueron provocando situaciones depresivas que facilitaron la mayor concentración del ingreso y del capital. Las

dimensiones políticas de esos programas también se alteraron. En sus comienzos esos programas fueron viables dentro de estructuras políticas democráticas. A medida que la cuestión inflacionaria fue teóricamente divisada como resultado de una pugna social, el Estado democrático quedó igualmente cuestionado. En consecuencia, la viabilidad de los programas de estabilización, fueron progresivamente fusionándose con una doctrina autoritaria del Estado. Esa nueva dimensión política de la lucha antiinflacionaria pretende conciliar dos condiciones: una, el afianzamiento de patrones de acumulación oligopólica e internacionalizada en esos países; la otra, cumplir con el interés general de abatir la inflación. Paradojicamente, la necesidad de la inflación determina que los programas de estabilización solo logran institucionalizar.

El autoritarismo no es inevitable en una política de atenuación de las contradicciones económicas que, en última instancia, son las que lo determinan. Para ello se requiere de fórmulas amplias de participación democrática; pero esto es insuficiente y perecedero si, a la vez, no se llevan a cabo las reformas que amplíen las bases de la democracia y expansión económicas.

NOTAS

1

"Por supuesto, los ortodoxos deben además creer en la racionalidad de su propia posición; que esto es así se advierte fácilmente leyéndolos y hablando con ellos, en la evidente sinceridad en que se sienten portadores de una racionalidad superior, reforzada por la aprobación de sus interlocutores del gran capital." Guillermo O'Donnell, "Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático autoritario," Revista Mexicana de Sociología, XXXIX, N°1 (1977), p.30.

2

"El análisis de Kalecki refuerza la concepción de Keynes cuando señaló que la inflación es esencialmente un problema político y destacó la relación entre la formación de precios y la proporción de los salarios en el producto de la industria..." Joan Robinson, What are the questions? Journal of Economic Literature, Vol.XV, N°4 (Dic.1977), p.1329.

3

Antonio Delfín Netto, "Pressões inflacionarias nos países em desenvolvimento," en Algunos aspectos da inflacao brasileira (Sao Paulo: Est.Anpes, 1965).

4

Milton Friedman, "Monetary Correction," en Essays on Inflation and Indexation (Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1974).

5

Raymond Barre, de las declaraciones ante la Asamblea General francesa del 5 de octubre de 1976.

6

Del Grupo Trilateral sobre "La gobernabilidad de las democracias," Mayo 1975.

7

Roger Tarling y Frank Wilkinson, "El contrato social: políticas de ingresos despues de la guerra y su impacto inflacionario," Cambridge Economic Journal, Vol.I, N°4 (Dic.1977).

8

Gustavo Esteva y David Barkin, Inflación y Democracia: el caso de México (Ed. Siglo XXI).